

N° 434

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 février 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne (1) sur la **refondation de l'Union européenne**,*

Par MM. Jean-Pierre RAFFARIN et Jean BIZET,

Sénateurs

Tome II : *Auditions*

(1) *Ce groupe de suivi est composé de : MM. Jean Bizet et Jean-Pierre Raffarin, présidents ; MM. Pascal Allizard, Jean-Marie Bockel, Éric Bocquet, Christian Cambon, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. André Gattolin, Mme Éliane Giraud, M. Jean-Noël Guérini, Mmes Gisèle Jourda, Fabienne Keller, MM. Claude Kern, Didier Marie, Jean-Pierre Masseret, Mme Colette Mélot, MM. Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Simon Sutour et Richard Yung, membres.*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	5
II. COMPTES-RENDUS DES AUDITIONS	9
1. <i>Audition de S. Exc. M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France (mercredi 7 septembre 2016)</i>	9
2. <i>Audition des représentants de l'Institut Montaigne, de la Fondation Robert Schuman et de l'Institut Bruegel (mardi 27 septembre 2016)</i>	21
3. <i>Audition de M. Valéry Giscard d'Estaing, ancien Président de la République (mercredi 5 octobre 2016)</i>	32
4. <i>Audition de MM. Enrico Letta, ancien président du Conseil italien, et Jean-Louis Bourlanges, ancien parlementaire européen (mercredi 5 octobre 2016)</i>	39
5. <i>Audition de Lord Stephen Keith Green, ancien ministre d'État britannique du commerce et de l'investissement, et Lord Michael Hastings Jay, ancien ambassadeur du Royaume-Uni en France (mercredi 19 octobre 2016)</i>	47
6. <i>Audition conjointe de M. Stéphane Beemelmans, ancien secrétaire d'Etat au ministère fédéral allemand de la défense, M. Alain Le Roy, ancien secrétaire général du Service européen d'action extérieure, et Mme Nicole Gnesotto, présidente du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale (mercredi 19 octobre 2016)</i>	54
7. <i>Audition de S. Exc. M. György Karolyi, ambassadeur de Hongrie en France (mercredi 26 octobre 2016)</i>	63
8. <i>Audition de M. Marc-Etienne Pinauld, coordinateur Brexit au secrétariat général du ministère de l'intérieur, M. Gilles Barbey, commandant de police, chef de la section « négociations européennes » à la direction centrale de la police judiciaire et M. Frédéric Baab, membre national d'Eurojust pour la France (mercredi 2 novembre 2016)</i>	71
9. <i>Audition de M. Sandro Gozi, secrétaire d'Etat italien chargé des affaires européennes (mercredi 9 novembre 2016)</i>	82
10. <i>Audition du Général Patrick de Rousiers, ancien Président du Comité militaire de l'Union européenne et Conseiller spécial de Mme Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (mercredi 16 novembre 2016)</i>	96
11. <i>Audition de M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général aux affaires européennes (mercredi 23 novembre 2016)</i>	107
12. <i>Audition de M. Gérard Mestrallet, président-directeur général de Paris Europlace (mercredi 23 novembre 2016)</i>	126
13. <i>Audition de MM. Nicolas Baverez, essayiste, et Benoît Potier, président-directeur général d'Air Liquide et président de la table ronde des industriels européens (mercredi 23 novembre 2016)</i>	139
14. <i>Audition de S. Exc. Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (mercredi 7 décembre 2016)</i>	158
15. <i>Audition de M. Jean-Claude Piris, ancien juriconsulte du Conseil européen (mercredi 14 décembre 2016)</i>	169
16. <i>Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex (mercredi 14 décembre 2016)</i>	183
17. <i>Audition M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères (mercredi 11 janvier 2017)</i>	195

18. Audition de M. Jean-Claude Trichet, ancien président de la Banque centrale européenne, et de Mme Pervenche Berès, député européenne (mercredi 11 janvier 2017)	207
19. Audition de Mme Nicole Fontaine, ancienne présidente du Parlement européen, M. Jean-Luc Sauron, professeur associé, Université Paris Dauphine, et M. François Lafond, Institut Jean Lecanuet (mercredi 25 janvier 2017)	233
20. Audition de S. Exc. Lord Edward Llewellyn, ambassadeur du Royaume-Uni en France (mercredi 25 janvier 2017).....	254
21. Audition de M. Dariusz Wisniewski, chargé d'affaires à l'ambassade de Pologne (mercredi 8 février 2017)	264
22. Audition de M. Michel Barnier négociateur en chef de l'Union européenne sur le Brexit (mercredi 8 février 2017)	271
23. Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international (mercredi 15 février 2017)	272

III. COMPTES-RENDUS SOMMAIRES DES DÉPLACEMENTS À STRASBOURG ET BRUXELLES	281
1. Déplacement à Strasbourg (21-22 novembre 2016).....	281
2. Déplacement à Bruxelles (5 et 6 décembre 2016)	285

IV. COMMUNICATIONS THÉMATIQUES	303
1. Réunion constitutive du groupe – Communication de MM. Jean-Pierre Raffarin et Jean Bizet (mercredi 13 juillet 2016)	303
2. Organisation des travaux du groupe – Communication de MM. Jean Bizet et Xavier Pintat (mardi 27 septembre 2016).....	308
3. Politique commerciale de l'Union européenne – Communication de Mmes Éliane Giraud et Colette Mélot (mercredi 7 décembre 2016).....	311
4. Politique de défense de l'Union européenne – Communication de M. Jacques Gautier et Mme Gisèle Jourda (mercredi 7 décembre 2016).....	317
5. Europe croissance - Communication de MM. André Gattolin, Jean-Noël Guérini et Xavier Pintat (mercredi 25 janvier 2017).....	325
6. La relation franco-allemande - Communication de MM. Claude Kern et Jean-Pierre Masseret (mercredi 25 janvier 2017).....	333
7. Parachever la gouvernance économique - Communication de Mme Fabienne Keller et M. Richard Yung (mercredi 8 février 2017)	339
8. Sécurité et migrations - Communication de MM. Jean-Marie Bockel et Didier Marie (mercredi 15 février 2017)	346
9. Pour une Union européenne proche et lisible : communication de MM. Christian Cambon et Simon Sutour (mercredi 15 février 2017).....	357
10. L'Europe de la subsidiarité : communication de MM. Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour (mercredi 15 février 2017).....	365
11. Point d'étape sur le Brexit : communication de Mmes Joëlle Garriaud Maylam, Fabienne Keller et M. Eric Bocquet (mercredi 15 février 2017)	370

I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

A Paris :

- **M. Valéry Giscard d'Estaing**, ancien président de la République ;
- **M. Jean-Marc Ayrault**, ministre des affaires étrangères et du développement international ;
- **M. Michel Barnier**, négociateur en chef de l'Union européenne sur le Brexit ;
- **M. Enrico Letta**, ancien président du Conseil italien ;
- **M. Jean-Claude Trichet**, ancien président de la Banque centrale européenne ;
- **Mme Nicole Fontaine**, ancienne présidente du Parlement européen ;
- **M. Hubert Védrine**, ancien ministre des affaires étrangères ;
- **Mme Pervenche Berès**, députée européenne (France - S&D) ;
- **M. Sandro Gozi**, secrétaire d'Etat italien chargé des affaires européennes ;
- **Lord Stephen Keith Green**, ancien ministre d'État britannique du commerce et de l'investissement ;
- **Lord Michael Hastings Jay**, ancien ambassadeur du Royaume-Uni en France ;
- **M. Fabrice Leggeri**, directeur exécutif de Frontex ;
- **Général Patrick de Rousiers**, ancien Président du Comité militaire de l'Union européenne et Conseiller spécial de Mme Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ;
- **M. Stéphane Beemelmans**, ancien secrétaire d'Etat au ministère fédéral allemand de la défense ;
- **M. Jean-Louis Bourlanges**, ancien parlementaire européen ;
- **M. Alain Le Roy**, ancien secrétaire général du Service européen d'action extérieure ;
- **M. Jean-Claude Piris**, ancien jurisconsulte du Conseil européen ;
- **M. Philippe Léglise-Costa**, secrétaire général des affaires européennes (SGAE) ;
- **M. Frédéric Baab**, membre national d'Eurojust pour la France ;
- **M. Marc-Etienne Pinault**, coordinateur Brexit au secrétariat général du ministère de l'intérieur ;

- **M. Gilles Barbey**, commandant de police, chef de la section « négociations européennes » à la direction centrale de la police judiciaire ;
- **S. Exc. M. Nikolaus Meyer-Landrut**, ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France ;
- **S. Exc. Lord Edward Llewellyn**, ambassadeur du Royaume-Uni en France ;
- **S. Exc. Mme Sylvie Bermann**, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ;
- **S. Exc. M. György Karolyi**, ambassadeur de Hongrie en France ;
- **M. Dariusz Wisniewski**, chargé d'affaires à l'ambassade de Pologne ;
- **M. Gérard Mestrallet**, président-directeur général de Paris Europlace ;
- **M. Benoît Potier**, président-directeur général d'Air Liquide et président de la table ronde des industriels européens ;
- **M. Nicolas Baverez**, essayiste ;
- **MM. Jean-Dominique Giuliani**, président, et **Thierry Chopin**, directeur des études, Fondation Robert Schuman ;
- **Mme Nicole Gnesotto**, présidente du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale ;
- **M. François Lafond**, Institut Jean Lecanuet ;
- **M. Emmanuel Moulin**, Institut Montaigne ;
- **M. Jean-Luc Sauron**, professeur associé, Université Paris Dauphine ;
- **M. Guntram Wolf**, directeur de l'Institut Bruegel.

A Berlin :

- **M. Wolfgang Schäuble**, ministre fédéral des Finances ;
- **M. Ralf Brauksiepe**, secrétaire d'Etat parlementaire au Ministère fédéral de la Défense ;
- **Mme Ursula Groden-Kranich**, députée CDU/CSU ;
- **M. Franz Neueder**, directeur Europe à la Chancellerie fédérale ;
- **M. Hans-Gerd Pöttering**, président de la fondation Konrad-Adenauer ;
- **Mme Isabell Hoffmann**, chef de projet du programme avenir de l'Europe, fondation Bertelsmann ;
- **M. Alexander Kallweit**, directeur du service Dialogue international, fondation Friedrich-Ebert ;

-
- **M. Nicolai von Ondarza**, directeur adjoint du groupe de recherche Europe, fondation SWP ;
 - **Mme Daniela Schwarzer**, directrice de l'Institut de recherche Otto Wolff, Société allemande de politique étrangère (DGAP) ;
 - **M. Olaf Wientzek**, chercheur en charge de questions européennes, fondation Konrad-Adenauer.

A Bruxelles :

- **Mme Kristalina Georgieva**, vice-présidente de la Commission européenne en charge du budget et des ressources humaines ;
- **Mme Corina Cretu**, commissaire européenne à la politique régionale ;
- **M. Herman Van Rompuy**, ancien président du Conseil européen ;
- **M. Philippe Mahoux**, président du comité d'avis pour les affaires européennes du Sénat de Belgique ;
- **M. Alain Lamassoure**, député européen (France - PPE) ;
- **M. Jeppe Tranholm-Mikkelsen**, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne ;
- **S. Exc. M. Pierre Sellal**, ambassadeur de France, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne ;
- **M. Anthony Agotha**, conseiller de M. Frans Timmermans, Premier Vice-président de la Commission européenne
- **Mme Elisabetta Siracusa**, cheffe-adjointe du cabinet de M. Phil Hogan, commissaire chargé de l'agriculture et du développement rural ;
- **Mme Giulia Del Breanna**, chef-adjoint du cabinet de M. Carlos Moedas, commissaire européen chargé de la recherche de la science et de l'innovation.

A Strasbourg :

- **Mme Danuta Hübner**, présidente de la commission des affaires constitutionnelles (AFCO) du Parlement européen (Pologne - PPE) et **Mme Barbara Spinelli**, vice-présidente (Italie - GUE) ;
- **M. Guy Verhofstadt**, député européen (Belgique / ADLE), représentant du Parlement européen pour les négociations dans le dossier du Brexit ;
- **M. Markus Ferber**, vice-président de la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) du Parlement européen (Allemagne - PPE) et **MM. Alfred Sant** (Malte - S&D) et **Jakob von Weizsäcker** (Allemagne - S&D), membres ;
- **Mme Mercedes Bresso**, députée européenne (Italie - S&D) ;

- Rencontre avec des députés européens français et allemands : **M. Michael Galher** (Allemagne - PPE), **Mme Inge Graessle** (Allemagne PPE), **M. Hans-Olaf Henkel** (Allemagne - ECR), **Mme Monika Hohlmeier** (Allemagne - PPE), **M. Bernd Lucke** (Allemagne- ECR), **Mme Angelika Niebler** (Allemagne - PPE), **M. Markus Pieper** (Allemagne - PPE), **Mme Godelieve Quisthoudt-Rowohl** (Allemagne - PPE), **Mme Julia Reda** (Allemagne - Verts), **M. Herbert Reul** (Allemagne - PPE), **Mme Birgit Sippel** (Allemagne - S&D), **Mme Renate Sommer** (Allemagne - PPE), **M. Jakob von Weizsäcker** (Allemagne - S&D) et **M. Jean Arthuis** (France - ADLE), **Mme Pervenche Berès** (France - S&D), **Mme Angélique Delahaye** (France - PPE), **Mme Sylvie Goulard** (France - ADLE), **Mme Françoise Grossetête** (France - PPE), **M. Marc Joulaud** (France - PPE), **Mme Elisabeth Morin-Chartier** (France - PPE), **M. Franck Proust** (France - PPE), **M. Dominique Riquet** (France - ADLE), **Mme Virginie Rozière** (France - S&D), **Mme Anne Sander** (France - PPE) et **Mme Isabelle Thomas** (France - S&D) ;
- **M. Guido Raimondi**, président de la Cour européenne des droits de l'Homme.

II. COMPTES-RENDUS DES AUDITIONS

Mercredi 7 septembre 2016

Présidence conjointe de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

La réunion est ouverte à 10 h 05.

1. Audition de S. Exc. M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France *(mercredi 7 septembre 2016)*

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères. – Nous sommes particulièrement heureux de vous accueillir au sein de notre groupe de suivi, constitué à l'initiative du président du Sénat, à la suite du vote de nos amis britanniques sur le Brexit. Rassemblant les membres de la commission des affaires européennes et ceux de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, ce groupe est représentatif des différentes sensibilités politiques de notre assemblée. Il a pour vocation de réfléchir aux conséquences du Brexit tant sur les positions de la France que sur la refondation, la relance et la réorganisation des projets européens. Du point de vue de la méthode – et nous la préciserons lors de notre prochaine réunion de travail – notre réflexion doit s'inscrire dans la perspective de l'échéance électorale du printemps prochain, mais aussi à plus long terme et au rythme du Brexit. Elle doit se faire en étroite collaboration avec nos partenaires allemands, et cela dès le début. C'est ensemble que nous devons penser le Brexit et la nouvelle donne européenne.

Votre Excellence, grâce à votre connaissance fine de l'Allemagne et de l'Europe, vous mesurez parfaitement les enjeux. Comment éviter le double langage ? Comment choisir entre redonner espoir à l'Europe continentale et dire aux Anglais que rien ne changera ? Comment faire évoluer la position franco-allemande sur le sujet ? La commission que je préside est particulièrement sensible aux questions de défense. Hier, aux universités d'été de la défense, votre secrétaire d'État a annoncé une augmentation de 7 % du budget de la défense allemand. L'immigration est également un sujet brûlant. En quoi le Brexit change-t-il la donne ? Quel partenariat l'Allemagne envisage-t-elle de nouer dans l'avenir avec le Royaume-Uni ? Comment relancer selon vous l'Europe continentale ?

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Dans le droit fil de ce qu'a dit Jean-Pierre Raffarin, je souhaite également vous remercier d'avoir répondu à notre invitation. Le Sénat entend faire preuve d'une grande vigilance quant au processus de

retrait du Royaume-Uni. Dans l'immédiat, nous espérons que la date de notification de sortie de l'Union européenne sera fixée très prochainement. Cette notification déclenchera le délai de deux ans prévu par le traité pour négocier un accord de retrait et pour le rendre effectif. Dans leur déclaration du 29 juin dernier, les chefs d'État et de gouvernement ont souhaité qu'elle intervienne le plus rapidement possible. L'Union européenne ne peut rester plus longtemps dans l'incertitude sur ce sujet crucial. On a pourtant entendu des propos contradictoires sur ce point. Quelle est votre position ?

Une fois le retrait acté, il faudra définir de nouvelles relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, avec pour enjeu majeur l'accès au marché unique. On fait référence au modèle suisse et à sa centaine d'accords bilatéraux, à l'exemple norvégien qui repose sur une participation à l'espace économique européen, ou encore à un partenariat continental dont le mode d'organisation satisferait les deux parties. Avec le Royaume-Uni, il faut s'attendre à tout. Restons attentifs. Le couple franco-allemand est un socle essentiel pour notre réflexion.

Peut-on admettre que des limites soient posées à la libre circulation des personnes ? Peut-on accepter un droit de regard du Royaume-Uni sur les décisions de l'Union européenne concernant le marché unique ? Le Royaume-Uni devra-t-il continuer à contribuer au budget de l'Union et dans quelle proportion ? Telles sont les trois questions cruciales auxquelles il nous faut répondre. Certaines analyses font valoir que le retrait du Royaume-Uni pourrait ouvrir la voie à une clarification. L'espace économique européen, éventuellement aménagé, pourrait constituer le cadre institutionnel pour le marché unique, tandis que l'union économique et monétaire réunirait les États disposés à une plus grande intégration. Qu'en pensez-vous ? On ne peut aborder le post-Brexit sans que se dessinent en filigrane les rapports que nous devons nourrir avec nos grands voisins que sont la Russie et la Turquie. Nous sommes devant une page blanche. À l'Allemagne et à la France de l'écrire.

M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France.

- Il y a quelques années, une publicité de la Lufthansa proposait sur les murs de Londres « *40 pounds for a trip to Europe* », soit 40 livres pour un voyage en Europe. C'est dire combien les Anglais se sentaient loin de l'Europe !

Voilà un an que je suis à Paris. L'Allemagne, la France et l'Europe ont changé au cours de cette période. C'est une année charnière dont on ne sait où elle nous conduira. En Allemagne, nous avons dû faire face à l'arrivée des réfugiés. La France et dans une moindre mesure l'Allemagne ont vu le terrorisme islamique frapper sur leurs territoires. L'Angleterre - plus que le Royaume-Uni - a décidé de quitter l'Union européenne. Quelle leçon tirer de ces événements marquants sinon que l'on assiste à une désintégration de l'ordre global et à l'affaiblissement de la cohésion des institutions de l'Europe occidentale ? Les conflits au Moyen-Orient et au Proche-Orient ont des répercussions directes dans nos pays. Enfin, les

divergences économiques suscitent des tensions politiques dans la zone euro et les conflits politiques génèrent immédiatement des conséquences économiques. Le lien entre la géopolitique, l'économie mondiale et leurs conséquences sur la situation de nos pays est devenu tangible.

Dans ce contexte, une partie de l'opinion publique réagit par un retour à la nation. L'émotion envahit le débat de fond. C'est extrêmement préoccupant, car le nationalisme exacerbé ne rappelle pas les périodes les plus positives de l'histoire de l'Europe. Pour trouver une solution, il est indispensable que nous travaillions ensemble et que sans nous en tenir aux questions techniques, nous osions aborder en profondeur les problèmes politiques.

On peut rester perplexes, lorsqu'on voit comment les promoteurs du Brexit ont joué avec l'émotion des électeurs sans disposer d'aucun projet politique ou économique, de sorte que le gouvernement britannique a toutes les peines du monde à mettre en œuvre la décision des électeurs. Le Premier ministre s'est contenté de répéter pendant plusieurs semaines « *Brexit is Brexit* ». Cela revient à dire qu'un cheval blanc est un cheval blanc. Encore faut-il savoir ce qu'est le cheval blanc. Les Anglais ne peuvent s'en tenir là. Ils doivent nous donner une réponse de fond.

La liste des négociations que le gouvernement britannique devra mener pour mettre en œuvre le Brexit est longue et complexe. L'article 50 prévoit un délai de deux ans pour convenir des termes du divorce, avec des questions pratiques, politiques et financières aussi embarrassantes que celle du paiement des pensions des fonctionnaires européens britanniques. Quant à définir la relation que la Grande Bretagne entretiendra à l'avenir avec l'Union européenne, le prêt-à-porter n'y suffira pas ; il faudra du sur-mesure, avec un calendrier qui risque de prendre du retard et qui ne correspondra pas au délai de l'article 50. Les négociations sur le libre-échange avec le Canada ont duré six ans. Un expert prévoit entre cinq et dix ans pour celles avec la Grande Bretagne. C'est plutôt le plus que le moins. Que ferons-nous entre la sortie effective du Royaume-Uni prévue par l'article 50 et l'entrée en vigueur du nouveau statut qui prendra plus de temps ?

L'Union européenne a signé 53 accords de libre-échange dans le monde entier. Bon courage, s'il faut tous les renégocier ! Car, dès lors qu'un pays quitte l'Union européenne, ces accords ne sont plus applicables.

En quittant l'Union européenne, le Royaume-Uni redeviendra membre de l'OMC, ce qui signifie une négociation de plus, avec un accord qui doit être ratifié à l'unanimité.

M. André Gattolin. - Tout le monde sera d'accord pour dire qu'il s'agit d'une économie de marché.

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – Encore faut-il signer l'accord. C'est un défi pour un pays d'où les experts en accords commerciaux ont disparu, puisque l'Union européenne se chargeait de les négocier tous.

Sans compter que dans la législation européenne, on compte environ 18 000 textes d'application directe qui devront être remplacés par une législation nationale. Quel sens y aurait-il à sortir de l'Union européenne, si c'est pour faire perdurer son droit dans les lois nationales ?

Enfin, les Anglais devront négocier des compensations pour ceux qui ne recevront plus les aides financées par l'Union européenne.

M. Yves Pozzo di Borgo. – La reine d'Angleterre, par exemple...

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – Ou le prince Charles, puisque ces aides concernent l'agriculture. Je pense également à la recherche, aux fonds structurels, aux programmes Erasmus... C'est toute une redistribution sur fonds propres qu'il faut opérer, et cela dans un contexte économique encore incertain. Le gouvernement britannique a indiqué qu'il pourrait pourvoir aux besoins jusqu'en 2020. Pour un agriculteur, 2020 c'est demain.

L'Allemagne attend que le gouvernement britannique définisse rapidement une stratégie. Les délais ne sont pas éternels. Tant que les Anglais n'auront pas déposé leur demande de sortie, il n'y aura aucune négociation possible. Les discussions doivent se faire dans l'ordre. Quant à fixer une date, le calcul est simple. Les élections au Parlement européen sont prévues en mai 2019. Dans la mesure où il est difficile d'imaginer une participation britannique à ce scrutin, d'autant qu'elle ne serait certainement pas dans l'intérêt de leur gouvernement, la procédure devra être déclenchée au plus tard, début 2017.

Les quatre libertés prévues dans le cadre du marché unique sont indissociables et ne peuvent pas être entravées. Il est essentiel que les 27, en particulier la France et l'Allemagne, soient clairs sur ce point. La Chancelière, le Président de la République, la Commission européenne et le Parlement européen l'ont tous redit publiquement. Il ne peut donc pas y avoir de limites à la libre circulation des travailleurs.

Autre point non négociable, un État qui quitte l'Union européenne ne peut plus co-décider de la législation européenne. Il peut participer aux débats ou aux échanges de vues ; la prise de décision ne relève que des États qui font partie de l'Union européenne.

Si la Suisse et la Norvège peuvent faire figure de précédents, leur situation ne correspond en rien à celle de l'Angleterre. À terme, nous devons trouver un nouvel arrangement, ce qui rallongera les négociations.

Quant à la participation financière du Royaume-Uni à l'Union européenne, elle est rendue obligatoire par sa participation au marché commun, dont l'un des principes est que les plus riches s'engagent à aider

les plus pauvres via les fonds de cohésion. Le *deal* autour du marché commun va bien au-delà des quatre libertés.

D'un point de vue technique, dès lors que le Royaume-Uni sort de l'Union européenne, la décision concernant le chèque britannique cesse de s'appliquer, de sorte qu'il faudra renégocier le paquet financier au-delà de la prolongation des arrangements financiers dont la Grande Bretagne bénéficie à l'intérieur de l'Union européenne. D'un point de vue politique, nous demanderons à l'Angleterre de définir sa stratégie ; nous ne négocierons pas avant que la demande de sortie soit déposée comme le prévoit l'article 50 ; et nous rappellerons que la procédure est soumise à la date butoir induite par les élections au Parlement européen.

L'Europe continentale des 27 devra consolider sa sécurité intérieure et extérieure et renforcer sa contribution à la croissance et à l'emploi, en particulier celui des jeunes. L'Union européenne ne doit être ni un bouc-émissaire, ni la solution à tous les problèmes. Veillons à ne pas créer des attentes démesurées, valorisons la responsabilité des États, et pour regagner de la crédibilité, limitons-nous à des mesures concrètes et précises, qu'il est possible de mettre en œuvre rapidement. C'est par des décisions suivies d'effets que nous convaincrions les opinions. L'heure n'est pas aux grands débats sur la rénovation et la modification des traités.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous comprenons que vous souhaitiez davantage de pragmatisme. Cependant, la « refondation » est un mot-clef dans le discours national français, alors que c'est une notion qui n'est pas forcément pragmatique, ni concrète, et qui n'induit pas non plus une mise œuvre rapide.

M. Jean-Pierre Masseret. – On s'attend à ce que les Britanniques jouent la montre et tentent de diviser les membres de l'Union européenne pour protéger leurs intérêts. Ils ont un merveilleux savoir-faire en la matière. Quel rôle jouera l'Allemagne ? Servira-t-elle de partenaire à l'Angleterre dans ce jeu de billard portant à diviser l'Union européenne ? Vos propos m'ont heureusement rassuré, car la diplomatie allemande se montre soucieuse de préserver les intérêts de l'Europe.

S'il faut effectivement un traité concret, je crains que cela ne suffise pas à endiguer la montée du populisme en Europe. Nous connaissons tous notre histoire. La compétition économique internationale combinée à la montée des États-nations nous ramène au début du XIX^{ème} siècle, à la guerre de 1914-18, puis à celle de 1939-45. C'est une conjonction dangereuse. S'il faut être concret, il n'en est pas moins indispensable de développer une vision globale et stratégique. Avez-vous défini à Berlin le cadre démocratique que l'Europe pourrait représenter ?

M. Simon Sutour. – À vous écouter, vous auriez fait un excellent négociateur pour l'Union européenne. Vous connaissez parfaitement le sujet,

et il est d'importance, puisque lorsque le président Larcher a mis en place ce groupe de suivi, toutes les commissions souhaitaient en faire partie.

N'oublions pas que 48 % des citoyens du Royaume-Uni ont voté pour le maintien dans l'Union européenne. Évitions la stigmatisation. Dans un monde de 7 milliards d'habitants, où l'Union européenne en compte 500 millions, Royaume Uni compris, il est essentiel que nous cheminions ensemble. La presse fait état du silence de Theresa May et du ministre chargé du Brexit. Comment ne pas y voir un signe de leur embarras ? Le *timing* pose effectivement problème compte tenu des élections européennes de mai 2019. Les élections qui auront lieu au printemps en France, à l'automne en Allemagne, pèseront dans la négociation. La commission des affaires européennes a beaucoup travaillé sur le sujet, avec notamment des communications de Fabienne Keller et le vote d'une proposition de résolution. J'avais dit alors, que M. Cameron n'avait qu'un moyen de ne pas perdre le référendum : ne pas le faire.

M. Jean-Pierre Masseret. – C'est le propre de toutes les élections.

M. Simon Sutour. – Sans être cartomancien, je crois deviner ce que serait le résultat du même référendum en France, ou tout au moins dans mon département. Encore une fois, 48 % des Britanniques se sont prononcés pour le maintien. Certaines régions comme l'Écosse souhaitent rester dans l'Union européenne. On a vertement reproché au président Juncker d'avoir reçu la Première ministre écossaise. Je crois qu'il a bien fait. Il faut entretenir le lien avec ces régions. Quelle est la position allemande sur ces sujets ?

Mme Fabienne Keller. – Merci d'avoir bien voulu échanger avec nous au sujet de ce choc du Brexit. Nous voici à l'étape de sa mise en œuvre concrète. Vous avez mentionné l'enjeu fort d'une négociation à 27 qui exclut toute pré-négociation. Le sommet de Bratislava en sera la première étape. Quelles perspectives l'Allemagne compte-t-elle y développer ? Ce moment s'annonce historique, car la France et l'Allemagne pourront y porter une position commune. Nous sommes différents, mais nous nous aimons bien et nous nous connaissons bien. L'accord entre nos deux pays pourrait servir de socle aux négociations. Avez-vous travaillé sur ce sujet ? Y a-t-il eu des échanges sur les quatre libertés que vous avez qualifiées d'indissociables ou sur l'impossibilité de toute codécision avec le Royaume-Uni ?

Les populismes montent en Europe. Les récentes élections allemandes l'ont montré, les régionales en France, également. L'Europe ne peut rester sans réponse face à ces mouvements d'émotion. Elle doit aussi faire face au terrorisme, aux tensions dans le monde, à la question des migrants. Comment assurer la sécurité, la protection et la paix dans une vision renouvelée de l'Europe ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Il faudra que l'Europe soit forte et unie pour négocier avec les Anglais et le couple franco-allemand joue un rôle fondamental. Or, les chiffres montrent plutôt sa faiblesse. La bourse

allemande a chuté de 10 % à l'annonce du Brexit. Votre pays est très dépendant de l'économie anglaise, avec un rapport de 1 pour 13. L'Allemagne ne compte pas moins de 350 000 emplois basés en Angleterre et 10 % de ses importations sont anglaises, notamment dans le secteur automobile. Si les relations avec l'Angleterre se durcissent, on risque une récession en Allemagne. Quel choix ferez-vous entre l'Europe et les intérêts économiques nationaux ?

J'ai dîné, hier, avec le ministre des affaires étrangères bulgare en vue de la préparation du sommet de Bratislava. Ce sommet sera-t-il l'occasion de prendre des décisions pour l'avenir de l'Europe ?

M. Éric Bocquet. – Les difficultés techniques ne sont pas l'essentiel. Il est indispensable de se livrer à une analyse fine et exhaustive des raisons qui ont motivé le vote britannique. Ce référendum est une nouvelle secousse après celui de 2005 en France, le refus des Irlandais et celui des Pays-Bas. Si on oublie la dimension politique de ce message, on passera à côté de l'essentiel. Le temps viendra à bout des difficultés techniques. En revanche, les harmonisations sociales et fiscales doivent s'inscrire dans la durée, les déficits démocratiques doivent être résolus, et il nous faut sortir d'une logique de compétition pour aller vers davantage de coopération sur tous les sujets.

Je vous l'accorde : il ne faut pas discuter dans le désordre. Cependant, le ministre chargé du Brexit, M. Davis, envisage de négocier davantage avec Berlin qu'avec Bruxelles. Mieux vaudrait mettre en place une coordination. D'une certaine manière, les Britanniques détiennent la clef du processus administratif et technique, car c'est à eux de décider de la notification. Ce n'est pas rien.

Enfin, si l'axe franco-allemand est une réalité historique, ne s'est-il pas affaibli avec l'élargissement de l'Europe et peut-il encore être la clef dans une Europe à 28 ou à 27 ? C'est du moins ce que laissent à penser les rejets répétés de l'Europe des 28.

M. Richard Yung. – Je vous remercie d'avoir développé la longue liste des difficultés que les Britanniques devront résoudre. C'est une montagne qui les attend. Disposons-nous de moyens de pression pour obliger les Britanniques à se déclarer dans un délai raisonnable ? Ils ne cessent de repousser les délais.

Le sommet de Bratislava pourrait être l'occasion de revoir notre modèle. Les institutions européennes ont vieilli et ne suscitent plus l'enthousiasme. L'Allemagne fera-t-elle des propositions en ce sens ? On parle beaucoup en France de la possibilité de structurer la zone euro avec un trésor commun, ou encore d'une gestion partiellement commune de la dette. Les Allemands se montrent plus réservés, préférant travailler dans le cadre des traités en vigueur. Quelle serait votre réponse si la France formulait de telles propositions ?

M. André Gattolin. – Une remise en cause des traités n'est pas à l'ordre du jour. Même si je regrette la sortie du Royaume-Uni, le compromis qui avait été trouvé par la présidence du Conseil européen autour de M. Tusk aurait nécessité, à l'évidence, une révision de certains aspects des traités et des recours juridiques. C'est finalement un bien pour un mal que le Royaume-Uni soit sorti de l'Union européenne.

On s'étonne du silence qu'a gardé Theresa May pendant tout le mois d'août. Cependant, les chiffres économiques de juillet indiquent une baisse du chômage et une augmentation du commerce, de sorte qu'elle n'est pas dans une situation de force y compris au sein de sa majorité pour rechercher à tout prix un compromis avec l'Union européenne en vue d'un nouveau traité. Il ne faut pas toujours voir la Grande Bretagne comme la perfide Albion, pleine de malice et de ruse. La situation intérieure du pays est particulièrement compliquée.

En matière de défense européenne, la France a longtemps snobé l'Allemagne et privilégié ses relations avec le Royaume-Uni, tant pour la dissuasion nucléaire, que comme membre permanent du Conseil de sécurité. Cela a abouti aux fameux accords de Lancaster House, ce traité qui a été un échec patent, hormis sur l'intervention en Libye. L'Allemagne a un livre blanc ambitieux et une volonté d'être présente dans la politique de défense européenne.

Peut-on envisager un embryon de renforcement de la coopération, et pas seulement franco-allemande ? Les Danois, les Tchèques et les Polonais sont également investis sur le sujet. Depuis deux ou trois ans, une défense commune est à l'ordre du jour du Service européen pour l'action extérieure. Après s'être éteint, le sujet ressurgit désormais. Comment le gouvernement allemand envisage-t-il de renforcer assez rapidement cette coopération franco-allemande, au-delà des grands discours sur la sécurité intérieure ou extérieure ? Comment la France pourrait reconnaître l'Allemagne comme un plein acteur militaire, ce qu'elle n'a pas fait jusqu'à présent ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Cette année, la situation internationale – et notamment le terrorisme – a été marquée par de nombreux changements : les questions de sécurité n'émergent pas comme cela. Cette nouvelle donne nous impose une vision nouvelle.

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – Je regrouperai certaines réponses à vos questions. Quel est l'intérêt des Anglais, et de quels leviers disposons-nous ? Réfléchissons bien : qui est demandeur, et qui ne l'est pas ? Si les 27 sont demandeurs et veulent imposer un rythme ou une autre disposition aux Britanniques, nous allons déjà payer. Avons-nous vraiment intérêt à vouloir qu'ils fassent telle ou telle chose, alors que l'activation de l'article 50 est entre leurs mains ?

C'est la situation économique qui changera la donne, et pas forcément immédiatement : voyez comment les marchés ont réagi. Les grandes entreprises cotées à Londres font la plupart de leurs affaires à l'extérieur de la Grande Bretagne : les indices boursiers londoniens ne reflètent pas l'économie britannique ! Le week-end dernier, à Évian, de grandes entreprises françaises et allemandes se sont réunies pour évoquer notamment ce sujet. Toute grande entreprise allemande qui réfléchit à son avenir en Grande Bretagne ne va pas lancer de nouveaux investissements, en raison de trop grandes incertitudes. Sans se désengager immédiatement, ces entreprises restent dans une attitude d'attente. Il y aura donc une réduction de l'investissement étranger - allemand, probablement français et aussi international - en Angleterre.

Ne prenons pas les chiffres de juin et juillet comme des indicateurs précis sur l'impact du Brexit sur l'économie britannique. Les prévisions de la Banque d'Angleterre durant l'été étaient assez alarmantes, contrairement à son habitude. Nous verrons bien en janvier ou février 2017 avec les chiffres des troisième et quatrième trimestres. Mais cela n'aura pas d'impact sur les acteurs politiques dans les deux à trois prochaines semaines.

Les Allemands vont-ils jouer avec l'économie britannique ? Cette question rejoint celle des populismes et de la vision de l'Europe. Pour l'économie allemande, le meilleur modèle est évidemment la Norvège : pleine participation au marché commun, application des règles européennes, et aucun problème pour la contribution financière... Les Anglais ne choisiront pas cette solution. Au-delà de considérations économiques, il y a des considérations politiques importantes, liées à l'image de l'Europe et aux populismes, qui proposent plus de miroirs que de vraies solutions. La manière dont nous gérons le Brexit nécessite des réponses claires aux populismes : ne pas appartenir à l'Union européenne doit être un *deal* moins bon que l'appartenance à l'Union. Ne donnons pas à Theresa May un meilleur *deal* qu'à David Cameron auparavant. Politiquement, ce serait inconcevable. Maintenir ses avantages et la défaire de ses obligations après un tel vote serait un détricotage total de l'Union européenne. Nous devons mener une réflexion politique sur la cohésion de l'Union européenne à 27. Ne nous laissons pas guider uniquement par l'économie. Les dirigeants allemands et français partagent cet enjeu politique fondamental.

Les Anglais vont-ils jouer la montre ? Laissez-les ! Réfléchissons à notre attitude : qui est demandeur ? Si l'attentisme de l'économie perdure, l'incertitude croîtra, mais surtout pour la situation économique anglaise. Ils en tireront leurs conclusions. Vont-ils nous diviser ? La tentation existe toujours. C'est pour cela que nous devons nous coordonner, les Français, les Allemands, mais aussi avec la Commission et le Conseil. Mais les Anglais voient aussi les choses de manière suffisamment réaliste : tout accord avec eux se fera à l'unanimité et sera ratifié dans chaque État-membre. Une approche trop individualiste avec tel ou tel pays braquerait forcément l'un

de nos partenaires, qui émettrait son *veto* : cela ne les mènera pas très loin, même si cela fait bouger les lignes à court terme. Ils ont besoin d'un accord avec tous : voilà notre force. Cela nécessite de convaincre les 27.

Que faire avec ceux qui n'ont pas voté en faveur du Brexit ? Nous n'avons pas d'autre choix que d'accepter le résultat sorti des urnes. L'Angleterre aura comme point de départ de toute négociation la sortie de l'Union. Nous devons dialoguer avec les Écossais, mais sans faire de conférence de presse ni de réception en grande pompe pour ne pas froisser Londres, afin de connaître leur approche.

Avant le sommet de Bratislava, nos deux ministres de l'intérieur ont rédigé ensemble, il y a dix jours, un très bon papier sur la sécurité intérieure, avec des recommandations précises notamment sur la protection des frontières extérieures, qu'on peut et qu'on doit faire rapidement. Voilà du concret !

Le débat sur la défense évolue en Allemagne. La réalité des conflits de voisinage a un impact direct sur nos sociétés. Les Allemands l'ont appris brutalement ces douze derniers mois. L'Allemagne augmente son budget de la défense et s'engage de plus en plus dans la coalition. Selon la ministre de la défense, la sortie des Anglais de l'Europe est un handicap pour la défense européenne mais aussi une opportunité : nous n'avons pu réaliser nombre de projets en raison du *veto* britannique et des relations avec l'OTAN. Comme le disait hier le ministre français de la défense, nous avons une fenêtre de tir pour des propositions concrètes de travail commun. Pour autant, l'Allemagne ne renoncera pas à sa constitution : le Parlement allemand votera le déplacement de chaque soldat allemand ; on ne changera pas cette approche.

Durant ma première année en poste, j'ai visité toutes les grandes entreprises d'armement en France – ce qui a été fort remarqué par le secteur et très intéressant. Si nous voulons être clairs, nous devons établir un code de conduite, des règles pour l'exportation de l'armement européen ou entre Français et Allemands, que nous n'avons pas actuellement – ce qui crée des difficultés. Si nous voulons plus d'industrie européenne d'armement, regardons-nous dans les yeux pour réfléchir à notre politique d'exportation d'armements. Ce ne sera peut-être pas la doctrine allemande actuelle, ni celle d'autres pays... Cette question est inévitable. Voyez ce qui se passe entre Nexter et Krauss-Maffei Wegmann : la production de chars pour un pays ne suffit plus. Les entreprises ont besoin de débouchés et de coopération. Ce rapprochement est très intéressant, voyons s'il peut être un modèle pour d'autres secteurs.

Quelle réponse aux populismes et à l'émotion ? Une partie de la réponse réside dans le traitement de la question britannique : ceux qui ont vendu comme un grand avantage la sortie de l'Union doivent réaliser que cela sera nettement moins bénéfique. Nous devons être fermes. Ensuite, la

perte de crédibilité de l'Europe n'est-elle pas en partie due aux promesses de réaliser au niveau européen des choses qu'il ne pouvait pas faire ? Certes, il y a une législation européenne sur les frontières extérieures, mais ni la compétence, ni les moyens n'ont été transférés à l'Union européenne : la mise en œuvre est restée nationale. Si l'on souhaite cela, transférons la compétence. Ne demandons pas à l'Europe ce qu'elle n'a pas les compétences ni les moyens de faire, sinon on crée de la désaffection.

Dans un autre registre, cette juxtaposition entre émotion et raison est juste. Toutes les raisons développées sur l'interdépendance internationale, les raisons économiques, ne font pas écho. En même temps, pouvons-nous, nous, les convaincus de l'Europe, laisser aux populistes les débats sur notre histoire, sur notre identité, sur nos valeurs ? Montrons que l'Europe a réussi lorsqu'elle a été unie, et qu'elle a échoué lorsqu'elle est tombée dans les nationalismes. Certes, les réponses données ne répondent pas toujours aux préoccupations exprimées. Plutôt que davantage d'annonces inapplicables par l'Europe, débattons sur ce qu'est l'Union européenne et l'espace culturel européen, qui a toujours laissé les nations vivre, avec une grande diversité culturelle, sans amalgame, contrairement aux procès d'intentions, depuis des centaines d'années. Sortons d'un débat purement technique : l'Europe n'est pas la panacée pour tout, mais ne laissons pas les autres expliquer ce qu'est notre histoire. C'est un sujet fondamental, auquel je n'ai pas de réponse. En tant qu'ambassadeur, je ne peux que poser des questions...

La construction actuelle de l'euro n'est pas aboutie - c'est une longue histoire. Pour la faire progresser, avançons à la fois sur la solidité et la responsabilité des États membres dans ce pacte de l'euro. L'Allemagne sera toujours un peu frileuse si on lui présente toujours de nouveaux instruments de solidarité, sans amélioration du respect des règles et des responsabilités de chaque État-membre... Ce n'est pas une question de séquence mais d'ensemble. Notre point de départ pour le Brexit, c'est de maintenir les 27 dans un ensemble. Si notre réponse au Brexit est centrée au niveau de la zone euro, nous transmettons aux pays non-membres de la zone euro le message que nous n'avons pas besoin d'eux. Que dirons-nous alors à la Suède, au Danemark, aux pays de l'Est ? La réponse au Brexit n'est pas à ce niveau.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Merci beaucoup pour cette intervention. Travaille-t-on actuellement, au sein des relations franco-allemandes, à mieux rapprocher nos positions, à inventorier les opportunités, à partager les principes ? Y a-t-il une pensée franco-allemande en construction ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut. - La réponse est oui !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Je sais qu'un travail sérieux est engagé en matière de défense.

M. Jean Bizet, président. - C'est rassurant.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Jacques Gautier, spécialiste de ces questions, peut en témoigner.

M. Jacques Gautier. – Les questions de défense nécessiteraient davantage que quelques minutes pour être approfondies. Nous sommes satisfaits de l’engagement allemand mais nous avons de très fortes différences d’appréciation sur les menaces pesant sur les flancs Est et Sud... Avant de parler d’armement commun, étudions quel type d’armement privilégier, avec quel type d’exportations... Nous y travaillerons dans les prochaines semaines au sein de notre commission. Nous avons déjà commencé à réfléchir avec la commission de la défense du *Bundestag* et son président, M. Hellmich. Malgré les efforts de part et d’autre, nous avons des divergences énormes sur l’utilisation potentielle de nos armées.

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – Mais la réflexion est engagée.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous sommes conscients des divergences, de la volonté de progresser et d’identifier les problèmes. Le grand danger serait de rester dans l’irréel et de manquer de pragmatisme, même s’il nous faut une vision et un scénario.

M. Jean Bizet, président. – Merci, monsieur l’ambassadeur, pour la clarté de vos réponses. Nous sentons là le pragmatisme germanique. Je suis rassuré de votre dernière réponse : vous y travaillez.

Je retiens de votre intervention qu’on ne peut pas parler du Brexit sans avoir en filigrane l’obligation de refonder l’Union européenne. Nous faisons contre mauvaise fortune bon cœur : nous aurions souhaité que les Britanniques restent un pied dedans. Notre commission – notamment Fabienne Keller – a rédigé des rapports et des résolutions sur le sujet. Désormais, ils ont un pied dehors... Soyons particulièrement attentifs à cette cohésion entre les États membres. Nous sommes dans un déséquilibre et un désordre global, qui atteint l’Union européenne de l’intérieur.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous voulions commencer nos réflexions avec l’Allemagne, et nous avons des lignes directrices grâce à votre exposé très clair. Monsieur l’ambassadeur, votre présence, au-delà du symbole, nous a donné aussi du contenu.

Nous nous réunirons fin septembre pour de nouvelles auditions, notamment avec des *think tanks*, et pour débattre de notre méthode de travail.

La réunion est levée à 11 h 25.

Mardi 27 septembre 2016

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Xavier Pintat, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

La réunion est ouverte à 16 h 15.

2. Audition des représentants de l'Institut Montaigne, de la Fondation Robert Schuman et de l'Institut Bruegel (mardi 27 septembre 2016)

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – En créant ce groupe de suivi, le Sénat a manifesté sa grande vigilance sur le processus de retrait du Royaume-Uni. Au-delà, il souhaite faire des propositions pour une refondation de l'Union européenne qui apparaît indispensable. Nous accueillons aujourd'hui M. Jean-Dominique Giuliani et M. Thierry Chopin, respectivement président et directeur des études de la Fondation Robert Schuman, M. Guntram Wolf, directeur de l'Institut Bruegel, et M. Emmanuel Moulin, représentant de l'Institut Montaigne. Nous auditionnerons les représentants de Notre Europe le 5 octobre.

Concernant le *Brexit*, au-delà de la question de la date de notification de sa décision par le Royaume-Uni, nos préoccupations portent sur la relation que nous bâtissons avec ce grand pays. L'accès au marché unique est en particulier un enjeu majeur qui focalise l'attention. Quelles sont vos analyses sur le cadre envisageable pour cette nouvelle relation ?

La décision britannique participe aussi d'une conjonction de forces centrifuges menaçant l'Union européenne d'un risque de dislocation. Si nous regrettons cette décision, elle peut toutefois ouvrir la voie à une indispensable clarification. Le projet européen doit être refondé sur des bases plus solides en s'appuyant, à partir du couple franco-allemand, sur des principes directeurs clairs et identifiables par les opinions publiques : recherche de la « plus-value » européenne, simplification, subsidiarité. On voit bien les grands enjeux qu'il nous faut relever : celui d'une Europe qui s'affirme comme une puissance ; celui d'une Europe compétitive et créatrice d'emplois ; celui, enfin, d'une Europe proche des citoyens, avec un mode de fonctionnement clarifié qui fasse toute sa place à la simplification et à la subsidiarité. Nous entendrons vos propositions avec intérêt.

M. Xavier Pintat, vice-président de la commission des affaires étrangères. – Je suis heureux de co-présider cette table ronde. Le projet européen est mortel. Refonder le projet européen est une urgence faute de quoi l'Europe risque de sortir de l'histoire, concurrencée par l'émergence de pays-continent. Nos divisions nous desservent. Des perspectives sont

apparues lors du sommet informel de Bratislava, mais les défis demeurent : chômage, sécurité, manque de *leadership*, crise migratoire, divisions entre pays membres, faiblesse du couple franco-allemand, etc. Notre ambition est de faire des propositions pour inciter nos concitoyens à renouer avec le projet européen. Vos analyses seront précieuses.

M. Jean-Dominique Giuliani, président de la Fondation Robert Schuman. – Je suis heureux d’être parmi vous pour vous présenter les conclusions de nos travaux. Je salue la réactivité du Sénat qui a monté ce groupe de suivi rapidement après le vote britannique. La première question posée par le *Brexit* est celle du futur statut du Royaume-Uni. Nous sommes frappés par l’impréparation du gouvernement britannique et l’ampleur des divisions qui traversent la société anglaise. Pourtant 18 000 textes de droit européen sont applicables au Royaume-Uni, qui est partie prenante de 52 accords européens. Qu’en adviendra-t-il ? Le talent des diplomates anglais est connu, mais la tâche est immense ! Le vote du 23 juin représente aussi un considérable affaiblissement stratégique de l’Union européenne.

Jean-Claude Piris, Thierry Chopin et Jean-François Jamet ont proposé une solution *ad hoc* : celle d’un deuxième cercle de pays, extérieur à l’Union européenne mais qui lui serait adossé. Ces pays participeraient à l’élaboration des politiques européennes dont ils souhaiteraient bénéficier, y compris celles relatives au marché unique, sans s’exonérer de leurs responsabilités. Soyons clairs, pas de participation au marché unique sans acceptation du principe de libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. Cette formule reste à définir. Elle pourrait, par exemple, être proposée aux membres de l’espace économique européen (EEE). Voici une solution originale de moyen terme et de compromis car nul n’a intérêt à ce que le *Brexit* se passe mal. Pour éviter un affaiblissement stratégique, nous proposons aussi de conforter nos engagements en matière de défense dans un traité non communautaire entre la France, l’Allemagne et le Royaume-Uni. La France doit tendre la main à la Grande-Bretagne ; nous regrettons son silence. Espérons qu’une fois les échéances électorales de 2017 passées, la situation se clarifiera.

Quelles seront les conséquences pour l’avenir de l’Union européenne ? Je dois vous avouer que l’intitulé de votre groupe de suivi nous gêne quelque peu car les fondations de l’Union européenne sont solides même s’il faut reconstruire la maison. Quatre piliers sont attaqués. Tout d’abord une certaine conception de la libéralisation, et son calendrier que beaucoup trouvent trop rapide, comme l’illustrent les débats en Europe, en Inde, au Brésil ou aux États-Unis avec la campagne électorale pour la présidentielle. Le libre-échange est aussi remis en cause : avant la crise, le taux de croissance des échanges internationaux progressait deux fois plus vite que la croissance économique. Depuis, c’est l’inverse. En 1989, au moment de la chute du mur de Berlin, nous pensions que la dernière entrave à la libre circulation des personnes était tombée. Aujourd’hui on dénombre

59 murs dans le monde, qui mesurent 30 000 kilomètres de long ; on compte 250 millions de migrants, 65 millions de déplacés et 23 millions de réfugiés. La question est globale. Si la libre circulation est de mise au cœur de l'Europe, elle semble plus menacée dans les pays européens proches des zones de crise. Enfin, la discipline budgétaire semble de moins en moins bien acceptée en Europe. Tous ces dossiers appellent des réponses originales.

En outre, la solidarité entre États membres au sein de l'Union européenne semble ébranlée, avec des clivages entre pays du Nord et pays du Sud, pays de l'Ouest et pays de l'Est. La question de la sécurité est aussi posée : l'Union européenne est confrontée au terrorisme, aux effets des crises à ses frontières, etc. L'Europe est riveraine du monde. Il faut en prendre conscience.

Dans ce contexte, la politique d'élargissement et de voisinage traditionnelle est morte ; nous avons besoin d'une vraie politique étrangère à nos frontières. Il en va de même d'une politique de la concurrence et du commerce fondée uniquement sur une approche juridique, et non politique, des dossiers, sans tenir compte des opinions publiques. La méthode des petits pas semble également bien compromise, tout comme une certaine pratique des institutions, fondée sur le droit et non sur une vision politique. À cet égard le dernier discours de Jean-Claude Juncker sur l'état de l'Union européenne marque un tournant. La logique d'une intégration toujours plus étroite de l'Union européenne est en panne. Nous pensons qu'une phase intergouvernementale est nécessaire. La démocratie libérale semble fragilisée, au profit de régimes autoritaires que certains qualifient de « démocraties ». Les appels à suspendre la libre circulation des personnes ou les accords de Schengen se multiplient, mais on imagine mal comment empêcher nos étudiants d'aller étudier en Allemagne ou au Royaume-Uni. Là aussi, comme sur le cadre économique de nos politiques, une réflexion profonde s'impose, sans crispation.

Toutefois des appels au sursaut se font entendre. Chacun reconnaît que l'union fait la force. Le marché intérieur reste perçu comme un atout. L'Europe reste la première puissance commerciale et économique au monde si l'on additionne les PIB des pays membres. L'euro est la deuxième monnaie de réserve et son utilisation se développe. Enfin onze traités européens successifs ont créé des institutions, des procédures et des lieux de dialogue. C'est cet acquis qui a permis à l'Europe de rester dans l'histoire après deux guerres civiles.

Pour relancer l'Europe, il appartient aux grands pays, et notamment à la France, de prendre l'initiative en montrant l'exemple. Malheureusement le couple franco-allemand demeure silencieux. Espérons que nous l'entendrons après les échéances électorales de 2017. Notre proposition prend acte d'une Europe à plusieurs vitesses, mais elle ne fonctionnera que si les pays les plus rapides passent la seconde et ne restent pas en première. Le politique est incontestablement de retour. M. Jean-Claude Juncker partage

cette conception d'une Union européenne plus politique. Il y a peut-être là une main à saisir. Tout progrès européen partira des capitales. Nous entrons dans une phase intergouvernementale. Il faut l'assumer. Cela n'interdit pas cependant de progresser vers plus d'intégration, comme le montre notre proposition de traité de défense. Enfin, nous sommes en droit de nous demander si la vraie cause du désamour envers l'Union européenne n'est pas la désaffection des élites européennes, une certaine forme de lassitude. J'espère que cette table ronde aidera à dépasser ce désamour.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Nous avons reçu Mme Elisabeth Aspaker, ministre norvégienne chargée de l'espace économique européen et des relations avec l'Union européenne. Elle s'est montrée très réservée face à la perspective d'une entrée du Royaume-Uni, avec ses 63 millions d'habitants, au sein de l'Espace économique européen (EEE). La Norvège ne compte en effet que 5 millions d'habitants. Pourtant l'idée est intéressante et permet d'imposer certaines obligations aux Britanniques.

M. Guntram Wolf, directeur de l'Institut Bruegel. – Le vote britannique place l'Europe devant ses choix. Dans un monde qui évolue très vite, ni l'Europe, ni le Royaume-Uni n'ont intérêt à divorcer, alors que le rapport de forces économiques mondial est de moins en moins favorable à l'Atlantique du Nord. Un *hard Brexit* serait coûteux pour tous.

Avec Jean Pisani-Ferry, nous avons proposé un nouveau partenariat continental. Dans ce cadre, le Royaume-Uni bénéficierait de la libre circulation des biens, du capital et des services, mais la mobilité de la main d'œuvre serait réduite ; en échange, il perdrait son Commissaire européen, ses députés au Parlement européen et son droit de vote au Conseil. Il pourrait participer aux délibérations du Conseil, mais sans droit de vote. Cette participation est dans l'intérêt de tous pour parvenir à définir des politiques communes et à les mettre en œuvre avec efficacité. Les sanctions contre la Russie seraient moins efficaces si le Royaume-Uni ne les appliquait plus. Il est important d'établir ensemble des règles communes pour préserver l'homogénéité du marché unique. Le Royaume-Uni devrait aussi continuer à participer au budget européen. Ainsi l'Europe serait constituée d'un noyau bien intégré politiquement, l'Union européenne, et d'un deuxième cercle, moins intégré et participant dans une moindre mesure aux décisions. Cette configuration pourrait d'ailleurs résoudre la question de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, ou de l'Ukraine.

Certains craignent que ce partenariat souple n'entraîne une contagion du *Brexit* et n'incite d'autres pays à sortir. Je ne le crois pas car, même si ce statut pourrait intéresser la Suisse, qui ne souhaite pas appliquer le principe de libre circulation tout en conservant des liens politiques étroits avec l'Europe, la possibilité de s'exonérer des règles de libre circulation implique la sortie de l'Union européenne, ce qui présente un coût politique élevé et entraîne une perte significative d'influence (perte du Commissaire

européen, du droit de vote au Conseil). Une union politique doit reposer sur une appartenance libre et choisie, avec des objectifs politiques communs et des avantages clairement identifiés. Ainsi, l'Union européenne nous permet de mieux faire face à la crise migratoire et nous bénéficions du marché intérieur. Toutefois la zone euro doit faire des progrès : par exemple nous avons besoin d'une assurance commune sur les dépôts des banques pour compléter l'union bancaire. En l'occurrence ce n'est pas le Royaume-Uni qui nous a freinés...

Certains craignent que le Royaume-Uni ne bénéficie de ce partenariat au détriment des pays membres. Ainsi les travailleurs européens, des pays de l'Est notamment, n'auraient plus accès au marché du travail anglais. C'est pourquoi il est légitime de faire participer le Royaume-Uni au budget européen et de lui demander une compensation destinée aux pays de l'Est. La coopération en matière de défense est aussi importante pour ces pays.

La menace de *dumping* social serait limitée : tous les pays du partenariat, qu'ils soient du premier noyau ou du noyau extérieur, auront à respecter toutes les règles du marché unique. Pour les pays membres de l'Union européenne, il est préférable que le Royaume-Uni reste dans ce cadre ; totalement en dehors de l'Union européenne, il lui serait plus facile de faire du *dumping*.

La dernière critique, la plus fondée, concerne l'alourdissement du processus décisionnel, déjà complexe, avec l'ajout d'une étape consultative. Sans doute ce schéma est-il perfectible. Toutefois, il est nécessaire de maintenir des procédures de consultation et de maintenir des relations de proximité.

En conclusion, je tiens à souligner que notre proposition n'est pas une manière de nous réjouir du *Brexit*, mais un moyen de prendre acte de la décision des citoyens britanniques. Il appartient désormais aux partenaires européens de choisir entre un *hard Brexit* et un *soft Brexit*.

M. Emmanuel Moulin, Institut Montaigne. – Je souhaite excuser l'absence de M. Laurent Bigorgne qui avait participé à la rédaction du rapport de l'Institut Montaigne, *Bremain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir !*, publié en juin, avant le vote britannique. À l'époque, l'hypothèse la plus probable était celle du *Bremain*. Trois mois après le vote, nous devons constater que la démocratie britannique a réagi avec célérité et efficacité. M. Cameron a démissionné, un nouveau gouvernement a été formé, avec un nouveau ministre des Affaires étrangères et un secrétariat chargé de préparer la sortie de l'Union européenne. L'économie britannique a mieux résisté que prévu : après un accès initial de volatilité, la Banque d'Angleterre a bien réagi en dévaluant la livre et en poursuivant le *quantitative easing*. La consommation des ménages a bien résisté. Le choc attendu n'a pas eu lieu, mais la croissance a ralenti et l'effet se fera sentir progressivement, plutôt en

2017, à cause de l'incertitude, de l'attentisme des agents économiques et du report des investissements. Force est de constater aussi la grande impréparation du gouvernement britannique et des autorités européennes. Les autorités britanniques tergiversent sur l'activation de l'article 50 du traité de Lisbonne - il est vrai qu'il s'agit d'un véritable toboggan vers une sortie automatique qui implique une perte de pouvoir de négociation. Il est rassurant en tout cas de voir les pays européens refuser toute négociation avant l'activation de cet article. Le gouvernement anglais est divisé, comme les autres pays européens, entre partisans d'un *soft Brexit*, à l'image du chancelier de l'Échiquier, et d'un *hard Brexit*, comme Boris Johnson.

L'Institut Montaigne avait formulé en juin cinq recommandations pour le cas où le *Brexit* l'emporterait. La première était que les dirigeants européens affirment ensemble, dans les jours qui suivraient le référendum, leur volonté de continuer à construire l'Union européenne. On peut considérer que ce fut le cas à Bratislava, même s'il aurait été souhaitable qu'ils définissent aussi une feuille de route précise pour les prochains mois. La seconde était relative au couple franco-allemand, car les avancées dans la construction européenne sont dues aux États, et en particulier à ce couple. Nous prônions une déclaration commune fixant un calendrier pour renforcer l'harmonisation fiscale et l'intégration budgétaire, achever l'union bancaire, voire émettre de la dette européenne. Hélas, les autorités politiques ne s'approprient pas les propositions émises par les différents *think tanks* sur l'avenir de la zone euro, alors que celles-ci, au fond, convergent largement : renforcement des institutions, création d'instruments de gestion de crise - par exemple un fonds monétaire européen -, harmonisation fiscale, solidarité budgétaire *via* un système d'assurance-chômage européen, achèvement de l'union bancaire... Le Président de la République française a bien annoncé trois fois des propositions sur l'avenir de la zone euro. Pour l'heure, aucune de ces propositions n'a été sérieusement prise en compte.

Nous proposons également que le gouvernement britannique prenne acte de la volonté des citoyens britanniques en décidant d'une **mise en réserve des eurodéputés, des fonctionnaires des institutions européennes et du Commissaire européen britanniques**. Nous constatons en effet que ceux-ci, se projetant dans l'avenir, ont tendance à favoriser le statut d'État-tiers. Nous suggérons aussi que nos dirigeants définissent sans délai la durée, le contenu ainsi que les différentes étapes des négociations qui s'ouvriront avec le Royaume-Uni. Déjà, la France comme la Commission estiment que les quatre libertés constituent un bloc non négociable. Tant mieux. Mais certains avancent l'idée que la liberté de circulation ne ferait pas partie des libertés fondamentales liées au marché intérieur. Pourquoi les banquiers de la City pourraient-ils offrir leurs services dans toute l'Union européenne si un ressortissant polonais se voit refuser l'accès au territoire britannique, qui lui est pourtant indispensable pour y offrir son travail ? Ce débat est au cœur des préoccupations des pays d'Europe centrale, et notamment du groupe de Visegrad.

La France a intérêt à préserver sa relation commerciale avec le Royaume-Uni, qui génère l'un de ses principaux excédents bilatéraux. Les industriels que nous avons interrogés, qu'il s'agisse d'équipementiers automobiles, comme Valeo, ou d'entreprises aéronautiques, comme Airbus, nous ont indiqué que les chaînes de valeur étaient fortement intégrées, avec d'abondantes exportations et importations intermédiaires. La mise en place de droits de douanes et de contrôles les perturberait considérablement.

Nous avons aussi intérêt à rapatrier une partie des activités de services, notamment financiers, qui sont actuellement localisées à Londres. Comment accepter que la compensation d'opérations en euros se fasse à Londres, sans être supervisée par des autorités européennes ? Le passeport européen implique une harmonisation des règles de protection du consommateur.

Je ne suis pas spécialiste des questions de sécurité. Dans son récent rapport « Refonder la sécurité nationale », l'Institut Montaigne fait trois propositions : refonder la construction européenne en lançant une Union pour la sécurité, avec pour missions prioritaires la lutte contre le terrorisme, la protection des infrastructures essentielles et le contrôle des frontières extérieures de l'Union ; transformer Frontex en une véritable police des frontières extérieures de l'Union ; consolider et développer l'industrie de défense européenne. La France est le seul pays de l'Union européenne à être membre permanent du Conseil de Sécurité de l'ONU et à disposer de l'arme nucléaire.

M. Jean-Dominique Giuliani. - La Grande-Bretagne n'est pas encore sortie...

M. Emmanuel Moulin. - Certes. Cela fera peser une lourde responsabilité sur la France, tout en lui donnant un levier important sur ses partenaires.

M. Richard Yung. - La notion de deuxième cercle n'est pas entièrement nouvelle, puisqu'elle figurait dans le discours de François Mitterrand à Prague en 1990. Je regrette de ne pas y avoir réagi positivement alors. Le premier cercle, ne serait-ce pas la zone euro ? Ses institutions pourraient être renforcées pour aboutir à une union économique, sociale et politique. Certes, il y a des années que les préconisations s'accumulent, sans que rien ne se fasse. Est-ce dû à une mauvaise entente entre la France et l'Allemagne ?

Oui, un divorce à l'amiable vaut mieux, en tous cas pour les enfants ! Et ce serait dans notre intérêt. Le Royaume-Uni n'est pas dans la zone euro et ne participe pas à la régulation bancaire. Comment pourrions-nous conclure un accord ? Le passeport financier, d'ailleurs, sert surtout aux banques américaines. Au fond, les Anglais veulent la libre circulation pour les biens et les services, mais pas pour les personnes. Méfions-nous, car ce sont des négociateurs redoutables !

La Grande-Bretagne, qui a été une grande puissance militaire et diplomatique, va quitter la scène. Avec qui va-t-elle travailler ? Les États-Unis ne regardent pas vers la Grande-Bretagne. Faut-il donc lui tendre la main ? Tâchons plutôt de renforcer l'Europe de la défense.

Mme Fabienne Keller. – L'ambassadeur d'Allemagne nous a rappelé que le renouvellement du Parlement européen impose des bornes au calendrier du *Brexit* : les choses devraient se jouer entre décembre et mai. Il redoute également que l'Angleterre, qui se retire, s'en sorte mieux que les pays qui restent dans l'Union. Cela toucherait nos concitoyens. Les accords entre la Bourse de Francfort et celle de Londres permettent-ils la compensation financière d'opérations se déroulant à Londres ? Les flux immatériels peuvent se déplacer subrepticement... La notion de cercles concentriques est intéressante : nous souhaitons tous que la zone euro soit réellement pilotée et fiscalement intégrée. Quelles sont les chances qu'un tel noyau dur émerge ? Comment le couple franco-allemand, mis à mal par la question de l'accueil des migrants, pourrait-il proposer des initiatives de défense n'excluant pas les Britanniques ? La politique d'élargissement est morte. Celle de voisinage l'est-elle aussi ? Est-ce à dire que l'Europe renonce à rayonner, notamment autour du bassin méditerranéen ?

M. Jean-Pierre Masseret. – Quel état d'esprit préside à cette période préliminaire ? Les Britanniques vont sans doute essayer de diviser les Européens pour tirer le meilleur parti des négociations. De quel côté seront les Allemands ? Soutiendront-ils la France lorsqu'elle s'arc-boute – à juste titre – sur les principes ? Mme Merkel a remis Mme May à sa place à l'issue du sommet du G20, car celle-ci commençait à discuter avec le Canada, l'Australie, la Corée du Sud... M. Johnson rejette l'idée selon laquelle le Royaume-Uni devra respecter la liberté de circulation des travailleurs européens pour avoir accès au marché unique, la qualifiant de « bobard ».

Comment l'Union européenne résistera-t-elle à ces négociateurs qui joueront sur tous les tableaux, alors même qu'elle est menacée de fragmentation ? Réunions d'Athènes, projet de reconstitution de l'Union de la mer du Nord, opposition entre Est et Ouest, entre Sud et Nord, sans parler du groupe de Visegrad, qui refuse d'accueillir des réfugiés... La France a proposé de parler de la restructuration de la zone euro à Bratislava, mais s'est heurtée au *veto* de Berlin.

Le ministre britannique de la défense refuse la perspective d'une armée européenne, mais le *Brexit* offre une occasion unique d'approfondir l'idée d'une défense européenne. Quant à la réassurance à trois, que vous proposez, ne ferait-elle pas double emploi avec l'Otan ? Finalement, c'est le couple franco-allemand qui sera déterminant.

M. André Gattolin. – Vous dites que la maison Europe n'est pas à refonder, mais les murs sont de travers et le toit est parti ! Historiquement, la création européenne s'est faite de manière baroque, et l'accroissement du

poids des parlements nationaux reflète peut-être le manque de légitimité du Parlement européen... La sortie du Royaume-Uni est un échec. Quels peuvent être les ressorts d'un rebond ?

Oui, nous devons passer par une phase intergouvernementale, car les mécanismes européens ne suffiront pas à générer du nouveau. L'essentiel du pouvoir de l'Union européenne est normatif, avec un budget ridicule : 1 % du PIB, et dont 90 % proviennent des contributions nationales ! Il ne peut donc pas y avoir d'action politique, mais uniquement une influence normative. L'Union européenne cherche à capter la gouvernance d'actions menées par les États-membres, faute de disposer elle-même de moyens suffisants. C'est sans doute ce manque de moyens qui crée des tensions avec les États.

Lors de la création du marché commun, le couple franco-allemand représentait plus de la moitié de l'économie et de la population européennes. Aujourd'hui, avec l'Italie et l'Espagne, il constitue 60 % de la population et 70 % du PIB de l'Union européenne - après *Brexit*. Nous ne pouvons plus nous contenter d'un binôme pour refonder l'Europe, mais la zone euro tout entière n'est sans doute pas non plus la bonne échelle, à en juger par l'attitude de certains de ses membres.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - La coopération franco-britannique en matière de défense a considérablement arrimé la Grande-Bretagne à l'Union européenne. Vous proposez un traité de défense non communautaire. Pourquoi pas, mais de quel format ? L'Allemagne n'a guère fait d'efforts en la matière, et son budget de défense est très modeste. Inversement, celui de la Pologne représente plus de 2 % de son PIB. Ne faudrait-il pas inclure ce pays dans un tel traité ? L'Europe de la défense n'avance pas, depuis des années, parce que nos partenaires se contentent du parapluie américain, qui est pourtant un peu fictif... Européenne convaincue, je crois que la France ne doit pas laisser passer l'opportunité qui lui est offerte de renforcer son influence au sein de l'Union européenne. Par exemple, depuis l'élargissement - voulu par les Britanniques - on ne parle plus français dans les institutions européennes, où l'anglais est devenu la langue de travail unique. C'est le moment d'inverser cette tendance ! L'erreur fondamentale a été de ne pas mettre le citoyen au cœur de la construction européenne. La citoyenneté européenne, créée en 1992, est restée une coquille vide, malgré de nombreuses propositions pour lui donner de la substance.

M. Jean-Dominique Giuliani. - Il est frappant de voir combien les élites françaises et européennes doutent de ce qu'elles ont réalisé. L'Europe n'est ni une construction classique, ni une construction baroque. D'après Michel Serres, c'est la première fois depuis la guerre de Troie que nous avons 70 ans de paix. Quel immense succès ! Cela devrait être une grande fierté. L'évolution du monde doit nous conduire à adapter l'Europe, et non à la refonder. Sinon, les peuples s'en éloigneront, et nous ne maîtriserons plus

rien : peut-être, alors, nos petits-enfants verront-ils des conflits en Europe. Les relations entre États sont réglées par la force, ou par le droit. L'Europe a réalisé cette extraordinaire avancée de civilisation consistant à choisir le droit.

Le traité de défense que je propose affirmerait que, si la défense de l'Europe est bien assurée par L'OTAN, il doit être possible de s'organiser au sein de l'alliance avec des partenaires de son choix. Nous nous engagerions à consacrer au moins 2 % de notre PIB à la défense, avec un calendrier précis. D'ailleurs, avec 1,4 % de son PIB, l'Allemagne dépense déjà autant que nous pour la défense, et son budget de défense augmentera de 7 % l'an prochain, après 4 % cette année. Il dépassera donc le nôtre. Souhaitons-nous vraiment laisser l'Allemagne se réarmer seule ?

Frontex, à l'heure actuelle, est une société européenne de sauvetage en mer. Il ne peut y avoir de gardes-frontières, ou d'armée européenne, sans autorité politique élue au suffrage direct. Soyons réalistes, ce n'est pas pour demain... C'est pourquoi nous devons avoir recours à la méthode Schumann, consistant à avancer par la coopération pour surmonter les obstacles. Prenons donc des engagements progressifs. Pour commencer, nous pourrions aller plus loin que l'article 5 de L'OTAN, en nous engageant fermement à aider nos partenaires.

Sur la politique de voisinage, l'Union européenne a proposé 600 millions d'euros pour aider l'Ukraine, et le FMI 18 milliards de dollars... Nous ne pouvons plus nous en tenir à une vision irénique et voir des forces de paix partout. La guerre est à nos frontières, et des troupes françaises sont engagées. Il nous faut donc une politique défendant nos intérêts : non pas un *soft power*, mais un *smart power*, pour paraphraser Mme Clinton. Il s'agit de faire preuve tout à la fois de fermeté et de fiabilité, que ce soit avec la Turquie ou vis-à-vis de la Russie.

M. Thierry Chopin, Fondation Robert Schuman. – Pour l'heure, les Britanniques sont divisés entre partisans du *hard* et du *soft Brexit*. Ces derniers, tout comme ceux qui ont voté contre le *Brexit*, souhaitent rester arimés au marché intérieur, alors que les premiers désirent une séparation complète. L'Union européenne, elle, a une position claire : l'accès au marché intérieur est conditionné par le respect des quatre libertés. Une telle ligne rouge est salutaire. Je ne crois pas à la thèse d'un maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Il va sortir. Comment faire ? Une solution serait peut-être, non pas de lui donner le statut de membre de l'Espace économique européen, mais de réformer cet Espace, qui donne aujourd'hui accès au marché intérieur moyennant le respect des quatre libertés de circulation, en contrepartie d'une participation financière au budget européen, et sans participation à la définition de ses règles de fonctionnement.

En fait, des clauses de sauvegarde permettent déjà de limiter la circulation de manière temporaire : cette faculté a été utilisée pendant trois

ans par le Lichtenstein, lorsqu'il est entré dans l'Espace économique européen en 1995. Les Britanniques n'accepteraient sans doute pas de ne pas pouvoir contribuer à la définition des normes de fonctionnement du marché intérieur. Nous pourrions y réfléchir. Après tout, la Norvège, par exemple, aurait tout à gagner d'une participation plus importante à la prise de décision, qui constituerait une avancée démocratique.

Mme Fabienne Keller. – Voire ! Pour les Européens, ce serait un recul, puisqu'il s'agit d'États non membres.

M. Thierry Chopin. – La contribution financière se limiterait aux politiques auxquelles ces États participeraient. L'avantage de cette solution est qu'elle fait appel à des institutions qui existent déjà. Elle déplace aussi la ligne de partage entre l'Europe du marché intérieur et celle de la zone euro. La création d'un espace de gestion du marché intérieur rapprocherait cet ensemble du niveau d'intégration de la zone euro.

M. Guntram Wolf. – Nos propositions sont proches, mais je ne crois pas que les institutions concernées soient assez fortes pour gérer un partenariat avec le Royaume-Uni. La Commission doit continuer à faire respecter la concurrence. Officiellement, les 27 États membres, sauf le Danemark, ont vocation à intégrer la zone euro. Cela deviendra urgent après le *Brexit*, car les pays qui ne sont pas dans la zone ne représenteront plus que 15 % du PIB de l'Union européenne. Pourtant, il leur faut encore du temps. La Pologne, par exemple, n'y est pas encore prête.

Si elle participe au marché unique, la Grande-Bretagne doit respecter ses règles. C'est fondamental. Sinon, mieux vaut un *hard Brexit*. Vous évoquez la crainte que le Royaume-Uni ne réussisse mieux en dehors que d'autres à l'intérieur de l'Union européenne. Certes, il fera mieux que l'Italie, par exemple, et facilement ! La solution à cela n'est pas de conclure un accord défavorable à la Grande-Bretagne, mais bien de faire les indispensables réformes chez nous. Pour l'instant, nous avons les mêmes règles depuis la frontière avec la Turquie au Nord de la Grande-Bretagne. Ce n'est pas tenable. Il faut moins d'intégration avec les pays qui ne partagent pas nos objectifs politiques.

Il se peut que M. Trump soit élu. Il devient donc urgent que l'Europe de la défense progresse. Qui défendra les pays baltes en cas d'agression ?

Oui, nous avons fondé nos interactions sur le droit. En Allemagne, le sentiment est que la Commission européenne n'interprète plus convenablement ce droit, et que c'est cela qui empêche l'Europe d'avancer. Sur la crise migratoire, les accords conclus à Bruxelles ne sont pas suivis d'effet !

M. Emmanuel Moulin. – Le *Brexit* aura lieu. Il y a une incompatibilité entre la volonté britannique de recouvrer une pleine souveraineté et celle de conserver l'accès au marché unique. Il faudra de la clarté : on est dedans, ou dehors ! Sinon, les citoyens n'y comprendront plus

rien. Le couple franco-allemand est remis au centre de la scène par le *Brexit*, mais on ne peut pas attendre beaucoup de lui avant les élections de 2017. L'Institut Montaigne a préparé une feuille de route pour les prochains gouvernements français et allemand sur les questions européennes, qui part de questions territoriales pour traiter également d'économie, de sécurité et de défense.

M. Xavier Pintat, président. – Merci.

M. Jean Bizet, président. – Merci à tous. M. Lamassoure m'a confié il y a quelques jours que, s'il avait imaginé qu'il serait utilisé un jour, il aurait rédigé différemment ce fameux article 50 ! Dans sa rédaction actuelle, c'est le pays qui part qui doit l'invoquer...

La réunion est levée à 17 heures 55

Mercredi 5 octobre 2016

Présidence conjointe de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

La réunion est ouverte à 14 h 05.

3. Audition de M. Valéry Giscard d'Estaing, ancien Président de la République (mercredi 5 octobre 2016)

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – En votre nom à tous, j'exprime notre profonde gratitude au président Giscard d'Estaing d'avoir accepté de venir s'exprimer devant ce groupe de travail. Monsieur le président, vous opposez souvent l'Europe-espace et l'Europe-puissance. Le Brexit fragilise-t-il cette puissance dont l'Europe a besoin, et en quoi ? Quel est le niveau de gravité du Brexit ? Quels sont ses effets ? Comment le gérer ?

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Nous sommes très honorés de votre présence. Au-delà du Brexit, comment rendre l'Europe plus compétitive et créatrice d'emploi ? Comment la faire progresser sur le numérique, l'énergie, et la rendre plus offensive dans sa politique commerciale, avec un fonctionnement institutionnel plus efficace et plus démocratique et, donc, plus respectueux des parlements nationaux ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Face à la profonde inquiétude qui s'est exprimée après le Brexit, vous avez toujours soutenu un point de vue raisonné.

M. Valéry Giscard d'Estaing, ancien président de la République. – Je m'en tiendrai au Brexit : le problème de la refondation de l'Europe est trop

vaste et nous ne pourrions nous y engager que lorsque ce premier problème sera réglé. Le Brexit est une affaire somme toute normale. Me rendant à Londres régulièrement, j'ai vu se développer l'indifférence des Anglais vis-à-vis de la construction européenne, puis leur hostilité. Ils en avaient assez d'être dans ce système, ils en sont partis. Ce n'est pas une nouveauté : ils n'y étaient pas avant 1973. L'Europe retrouve donc la situation d'autrefois. Dans la négociation, il faudra donc revoir une après l'autre, les choses qui ont été faites depuis.

Tout cela est très compliqué, l'opinion publique n'y comprend presque rien et risque de le dire de façon périlleuse aux prochaines élections européennes. Il faut donc pratiquer le plus possible la clarté et la simplicité.

M. Xavier Pintat. - L'Europe de la défense est essentiellement franco-britannique : les deux pays représentent 80 % de la recherche, 60 % du matériel et 50 % des troupes. Le Brexit nous place donc dans une situation délicate. L'Europe a-t-elle encore un rôle à jouer alors que l'OTAN est clairement l'outil préféré des Européens pour assurer leur défense ? Quelles perspectives pour remédier au Brexit dans ce domaine ? Le couple franco-allemand, s'il peut être un moteur, ne l'est guère pour la défense. L'Allemagne dispose certes de bases industrielles remarquables mais c'est un pays pacifiste à qui il semble difficile de se projeter. Le Brexit nous force-t-il à renoncer à l'Europe de la défense ?

M. Valéry Giscard d'Estaing. - Nous avons tout intérêt à maintenir cette importante question en dehors des négociations sur le Brexit. Elle ne relève pas seulement de l'Union, mais avant tout des relations bilatérales franco-britanniques.

M. Christian Cambon. - Comment aborder la négociation ? Certains préconisent la manière forte, d'autres réclament des aménagements sur l'accès au marché unique, que revendiquent les Anglais qui, dans le même temps, rejettent le flux des étrangers qui voulaient s'installer chez eux. Quel calendrier, quelles orientations adopter ?

M. Valéry Giscard d'Estaing. - Qui sont les négociateurs ? Une foule se presse ! Les institutions de Bruxelles font croire que ce sont elles qui négocieront. Mais non ! C'est le Conseil européen qui sera seul en première ligne. Un négociateur a été désigné par le Conseil - est-il du niveau requis ? Sans doute le Conseil européen devra-t-il délibérer et désigner l'un des siens ou quelqu'un qui a siégé en son sein. Il y aura des questions compliquées, ne serait-ce que parce que les gens adorent compliquer, sur lesquels les négociateurs devront naturellement interroger la Commission.

La Commission a nommé un ancien commissaire français qui prévoit de recruter trente personnes. C'est trop. La Commission doit servir d'expert et le Parlement européen n'a pas de rôle à jouer. Nous devons agir dans un délai de deux ans et nous ne pouvons pas tenir des élections européennes avant d'avoir réglé le problème. Mme May a pris ce point en compte

puisqu'elle a annoncé que les négociations seront entamées avant fin mars. Cela signifie que les négociations seront finies en mars 2019, deux mois avant les élections européennes.

M. Simon Sutour. – Le Brexit pèsera sur le rapport de forces international : non seulement l'Europe sera moins forte face aux États-Unis et à la Russie mais au sein de l'Union européenne elle-même, la Grande-Bretagne ne pourra plus appuyer la Pologne et ses voisins dans leur attitude hostile à la Russie. Le Sénat a voté une proposition de résolution européenne dont Yves Pozzo di Borgo et moi-même étions les auteurs, demandant une levée partielle des sanctions, en particulier celles pesant sur les parlementaires. Certes, c'est une question en lisière du sujet mais je serais très intéressé par votre point de vue.

M. Valéry Giscard d'Estaing. – Elle a beau être en lisière du sujet, elle mérite d'être posée. À partir du moment où Mme May dit que la Grande Bretagne veut partir, elle est politiquement absente du système. Le débat sur la relation avec la Russie sera donc un peu modifié. Cela ne se traduira pas tout de suite, mais les Européens qui restent devront exprimer plus nettement leur position sans tendre l'oreille au discours des Britanniques. La résolution du Sénat est judicieuse ; il est effectivement très illogique de conserver des sanctions qui ont été prises à la demande expresse des Américains, dès lors que la Russie se comporte assez bien du point de vue de l'application des accords de Minsk.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Membres de la commission des affaires européennes, nous fréquentons régulièrement les institutions de Bruxelles ; c'est effectivement au Conseil européen de négocier mais nous constatons des fragilités, notamment l'absence des politiques. Les ambassadeurs et les directeurs jouent un rôle très important. La nomination par Donald Tusk de ce fonctionnaire – de qualité – pour coordonner les négociations le montre bien. Ne serait-il pas préférable de nommer un politique à sa place ?

M. Jean-Pierre Raffarin président. – La Commission a occupé l'espace médiatique en nommant Michel Barnier, ancien commissaire.

M. Valéry Giscard d'Estaing. – La communication est effectivement la grande affaire, les médias vont compliquer le déroulement de la négociation. Il faut donc s'en tenir à un schéma simple : la Grande-Bretagne n'a rejoint l'Europe qu'en 1973 ; elle n'y a participé qu'en exigeant des exceptions de taille – monnaie, affaires judiciaires, Schengen. On fera le chemin en sens inverse. Le Conseil a besoin de s'étoffer. Les institutions européennes ont tendance à choisir les représentants parmi les petits pays. C'est une erreur. Il faudrait nommer une Allemande ou un Allemand ou encore une Française ou un Français, pour que le négociateur ait une expérience dimensionnelle de ce qu'est un grand pays.

Je suis le fondateur du Conseil européen. Quand Jean Monnet est venu à l'Élysée, il m'a dit que c'était la plus grande décision qui ait été prise

depuis le traité de Rome. Vous avez raison, il faut renforcer la position du Conseil européen, non pas sur les questions techniques, mais sur les sept ou huit grandes décisions qu'il faudra prendre sur le budget ou encore sur l'immigration, sur l'accès au marché intérieur.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Le camp du *remain* avait prophétisé des catastrophes économiques à la Grande Bretagne en cas de victoire du Brexit ; or elle se porte bien. Comment éviter la contagion ? Comment dégager des opportunités pour la France, que je trouve inaudible sur ce sujet ? Quelles incidences peut avoir le Brexit sur la situation en Ecosse et à Gibraltar ? Quelles opportunités présente-t-il pour la francophonie ?

M. Valéry Giscard d'Estaing. - Pour la francophonie, il faudrait annoncer dès aujourd'hui que les parlements nationaux devront ratifier le traité, et qu'il faudra donc le rédiger en français, faute de quoi le parlement français ne le ratifiera pas. Il faut le dire dès le début car l'habitude est de tout faire en anglais. C'est d'ailleurs souhaitable sur le plan juridique.

Les conséquences économiques sont difficiles à prévoir. Actuellement, nous constatons une forte baisse de la livre qui appauvrit de 10 % les détenteurs de cette devise à l'extérieur ; dans le même temps, nous assistons à une remontée de la bourse de Londres et à un sentiment d'euphorie dans certains milieux - d'origine plutôt psychologique, même s'il y a une hausse limitée de la production. Mais tout cela concerne les Britanniques.

Ce qu'on peut dire, c'est que la baisse de la livre ne nous gêne pas. Elle affaiblit plutôt la prétention de cette monnaie à être une monnaie mondiale : parmi le panier des cinq monnaies mondiales, la livre sera la plus faible et l'euro sera redynamisé. D'un autre côté, elle stimule les exportations britanniques, sans que l'on sache trop dans quel secteur ; la correction finira par se faire. Nous devons être très neutres. Nous avons connu l'Angleterre en dehors du système. Nous avons connu de grandes secousses. La politique économique française devra aussi s'ajuster. Le Brexit est un facteur secondaire.

L'Ecosse et l'Irlande du Nord ont voté contre le Brexit. Mme Sturgeon ne semble cependant pas décidée à mener bataille maintenant. Les Ecossais veulent voir comment cela tourne. Mme May a été très catégorique sur le fait que la discussion se fera avec un Royaume-Uni qui comprend l'Ecosse et l'Irlande du Nord.

Mme Fabienne Keller. - C'est un grand honneur de vous retrouver ici. Vous rappelez que les Britanniques sont passés de l'indifférence à l'hostilité. Quel risque y a-t-il d'une propagation d'un tel mouvement à d'autres pays comme les Pays-Bas, fondateur de l'Union ? Le principal point qui a motivé le vote favorable au Brexit est l'immigration de Polonais et de

Baltes, donc la méfiance face à d'autres peuples européens. Comment retourner cette tendance qui ne mine pas que la Grande-Bretagne ?

M. Valéry Giscard d'Estaing. - C'est un danger qui ne me préoccupe pas beaucoup. La mobilité des citoyens européens pourrait en revanche bloquer les négociations. Les Britanniques vont annoncer qu'ils suppriment la liberté d'entrée des Européens de l'Est, ce qui sera inacceptable pour ces pays, qui ont des gouvernements combattifs, notamment la Pologne. Normalement, la Commission devrait soutenir leur point de vue car ce serait clairement contraire aux traités. Si les Britanniques trouvent une solution, l'appliqueront-ils à d'autres pays européens ? Peut-être à la Hongrie ou à la Slovaquie qui auront des réactions très vives. Cela engagera donc plutôt un reflux de la posture du Brexit plutôt qu'une tentation de l'imiter. Et soyons francs : la présence des pays récemment entrés n'est pas indispensable. La construction européenne s'est arrêtée à Maastricht. Les pays scandinaves arrivés en 1995 sont assez intégrés et n'envisagent pas de sortir. Ceux qui sont arrivés au début de ce siècle peuvent être tentés de partir mais cela n'aurait que peu d'impact. Ne nous en alarmons pas à l'excès.

Plus tard, il faudra délibérer sur l'organisation future. Il y aura à nouveau une décision fondatrice à prendre : comment on avance et qui avance ? Les pays devront faire savoir s'ils ont l'intention d'avancer ou non. Il ne faudra pas utiliser le référendum, instrument très difficile à manier, mais mener des débats parlementaires forts.

M. Richard Yung. - La volonté de Mme May de limiter le mouvement des citoyens européens est à la fois un point fort de son propos et une exigence inacceptable pour nous. Je ne sais pas si le compromis est possible. Mme May veut cela et en même temps garder l'accès au marché - le passeport européen pour ses entreprises, et surtout pour ses banques. Que se passera-t-il si aucun accord n'est trouvé ?

M. Valéry Giscard d'Estaing. - C'est un point sur lequel la France et l'Allemagne doivent être inébranlables. L'article 50 du traité de Lisbonne, copie du traité établissant une Constitution pour l'Europe, indique qu'au bout de deux ans, tout s'arrête et le pays qui a souhaité partir s'en va ; il abandonne l'exécution des traités. Il faut se méfier d'un amendement qui repousserait de six mois ce départ - ce qui enjambrerait l'élection européenne, donnant un sentiment de faiblesse politique très mauvais pour l'Europe.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Vous nous indiquez donc très clairement deux verrous pour poser la discussion avec la Grande-Bretagne : la rédaction en français du traité et le refus d'un accès au marché sans contrepartie.

Une discussion avec les Allemands sur le sujet...

M. Valéry Giscard d'Estaing. - ...serait hautement souhaitable. Vous pourriez en être l'un des instruments. Il serait en effet bon qu'il y ait

entre le Parlement allemand et le Parlement français une petite structure chargée de suivre les négociations et d'alerter lorsqu'elle constate des fléchissements ou des difficultés. Les Allemands ont fondamentalement le même point de vue que nous. Cependant, dès lors qu'il y a deux canaux de négociation, il peut arriver qu'il y ait un écart. Une réunion au moins mensuelle est indispensable.

M. Jean Bizet, président. – Permettez-moi une question provocatrice. Imaginons que vous soyez un Britannique. Quel mode d'organisation choisiriez-vous pour conserver un accès au marché unique ? L'Espace économique européen ?

M. Valéry Giscard d'Estaing. – Ce serait une bonne orientation, mais assez coûteuse pour le pays. La Norvège l'a accepté car, riche de ses ressources pétrolières, elle n'avait pas à négocier pied à pied. Si la Grande-Bretagne acceptait cette contribution, ce serait un bon modèle.

Un autre modèle serait celui des rapports qu'entretiennent le Canada et les États-Unis. Nous sommes en effet dans une situation analogue : deux pays parents, avec des populations qui traversent beaucoup la frontière, sans toutes les politiques communautaires. Il y a un an, j'avais interrogé les dirigeants britanniques sur le Brexit. Ils m'avaient répondu une chose curieuse : « Nous voulons partir ; nous ne sommes plus intéressés par le gouvernement mondial ; nous ne sommes plus intéressés par les empires coloniaux ; notre but, c'est d'être un pays de l'Europe du Nord qui suit son propre destin. » Le modèle scandinave pourrait donc les intéresser.

M. André Gattolin. – Président du groupe d'amitié France-Europe du Nord, je rencontre beaucoup de dirigeants de ces pays. Ils ne voient pas d'un bon œil l'entrée de la Grande-Bretagne dans l'AELE car ce pays y aurait trop de poids. En Norvège, les citoyens se sont montrés aux deux tiers hostiles à l'Union dans le référendum, mais 75 % des élus étaient favorables. Cela a permis une dynamique positive puisque ce pays est dans Schengen, Europol et Eurojust.

Je crois que nous n'arriverons pas à un accord avant deux ans : les libertés fondamentales sont intouchables. En revanche, si comme beaucoup de Français, je suis agacé par l'attitude britannique, je crois que le rôle de ce pays est indispensable en termes de surveillance de l'espace ou de renseignement. On arrivera bien un jour à un traité spécifique différent des modèles existants, qui tienne compte des apports de ce pays.

M. Valéry Giscard d'Estaing. – Votre analyse est judicieuse. Je crois que cela se fera en deux temps : pendant la courte période de deux ans, nous n'aurons le temps que de gérer le Brexit classique – défaire ce que les Britanniques ont plus ou moins accepté de faire depuis 1973. Cela ne veut pas dire qu'il n'y aura plus de rapports avec la Grande-Bretagne. Eux et nous avons intérêt à maintenir des coopérations étroites, notamment sur Airbus ou l'énergie.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Un vent de pessimisme a soufflé sur l'Europe après le Brexit, qui est apparu comme une menace de déconstruction. Vous avez été un des seuls à dire que ce n'était pas forcément un drame, que cela pourrait même être l'occasion de raffermir des solidarités, de faire repartir l'Europe sur des bases proches de sa fondation.

M. Jean Bizet, président. – Allons plus loin : cela permettrait-il d'aller vers un fédéralisme économique et monétaire ? Tant qu'on n'y sera pas, l'Europe n'ira pas bien.

M. Valéry Giscard d'Estaing. – Ces derniers temps, je consacre beaucoup de temps à des lectures historiques. L'histoire est faite de phénomènes de longue durée – deux siècles, pas quinze ans. Si vous considérez l'histoire de l'Europe, vous constatez que l'Angleterre n'a jamais souhaité s'intégrer au continent. Elle y est intervenue pour maintenir l'équilibre ou un déséquilibre à son profit, elle a poussé les Européens à se faire la guerre, lorsqu'une force menaçait de la dominer, comme la France napoléonienne ou l'Allemagne. Qu'elle veuille sortir de l'Union ne m'a donc ni surpris ni inquiété. Cette sortie rend même plus plausible l'intégration fédérale des pays d'Europe continentale qui le souhaiteront. Cette intégration ne concernera que la politique économique, monétaire et la dette, et non les politiques culturelles ou sociales. Il ne s'agit pas de suivre le modèle américain, mais de créer un modèle nouveau, puisqu'il s'agit d'un fédéralisme d'États-Nations. Nous le pratiquons déjà sans trop de problèmes : le fédéralisme monétaire ne soulève pas de débats politiques véhéments. Le président Raffarin a raison, avec le Brexit, le terrain est plus ouvert pour un fédéralisme que je considère comme une nécessité absolue.

Face aux dangers, aux mouvements de populations, au développement prévisible de l'Afrique, à l'impossibilité de surveiller les côtes et les frontières, les pays isolés basculeront dans des extrémismes politiques déplaisants et inquiétants. Seul un ensemble intégré trouvera des remèdes. Le Brexit permet de reconstituer la zone des pays fondateurs, entourés des pays voisins – qui n'avaient pas participé à la fondation pour des raisons politiques, Espagne et le Portugal étant des dictatures. Cela seul permettra au continent européen de se constituer en une véritable puissance. N'allons pas trop vite. Traitons le Brexit, puis envisageons cette construction de l'Europe comme puissance. (*Applaudissements*)

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nos applaudissements témoignent de notre gratitude pour cette rencontre très productive intellectuellement. Nous avons bien reçu votre message en faveur de la hiérarchisation des questions...

M. Jean Bizet, président. – ... et de la coordination avec les Allemands.

4. Audition de MM. Enrico Letta, ancien président du Conseil italien, et Jean-Louis Bourlanges, ancien parlementaire européen (mercredi 5 octobre 2016)

M. Jean Bizet, président. – Nous accueillons MM. Enrico Letta, ancien président du Conseil italien, et Jean-Louis Bourlanges, ancien parlementaire européen. À présent que la date de notification a été précisée par Mme May, nos préoccupations portent sur la relation que nous bâtirons avec ce grand pays. L'accès au marché unique est un enjeu majeur, qui focalise l'attention. Quel cadre pour nos futures relations ? L'exemple norvégien vous paraît-il approprié ? L'Irlande servira-t-elle de cheval de Troie aux services financiers britanniques ? La décision britannique participe d'une conjonction de forces centrifuges menaçant de dislocation l'Union européenne. Si nous la regrettons, elle peut susciter une clarification, ce qui suppose des principes directeurs clairs : rechercher une plus-value européenne, renforcer la simplification et faire respecter la subsidiarité. M. Raffarin, qui raccompagne M. Giscard d'Estaing, nous rejoindra en cours d'audition.

M. Enrico Letta. – Merci pour votre accueil. Comme l'a dit M. Giscard d'Estaing, il ne faut pas mélanger la question du Brexit avec celle de la relance de l'Union européenne. Ce serait contreproductif.

Organiser le Brexit va être bien plus compliqué qu'on ne l'avait imaginé. En fait, nul n'a encore pris la mesure de la dimension considérable du travail technique, administratif et législatif à accomplir. Les partisans du Brexit n'avaient rien préparé et il me paraît impossible d'appliquer à cette situation des schémas préexistants. Il faudra, comme disent les Anglais, une solution *tailor-made*, faite sur mesure pour un pays qui a passé les quarante dernières années au sein de l'Union européenne.

Il m'a paru clair dès le début que la négociation allait créer une tension entre les institutions européennes. Déjà, en février, le Conseil européen a pris la tête des négociations avec le Royaume-Uni sur les quatre points figurant dans la lettre de M. Cameron.

M. André Gattolin. – Heureusement que le Brexit est passé !

M. Enrico Letta. – Oui, car les conclusions de ce Conseil européen étaient épouvantables, notamment sur le quatrième point.

Les trois institutions ont déjà désigné leur négociateur en chef et, sauf accord rapide entre les États-membres sur la feuille de route et les objectifs, la situation risque d'être tendue.

Seul un accord en deux phases est envisageable. Comment régler en deux ans le résultat d'une cohabitation de quarante années ? Aussi faut-il une première phase, concernant les principes généraux, qui aboutisse au terme des deux années prévues. Il est indispensable que la négociation

s'achève avant les élections européennes de 2019. Puis, il faudra travailler sur un *phasing out*, sujet par sujet, ce qui prendra plus de temps.

Brexit means Brexit. J'ai fait tout mon possible pour éviter le Brexit, qui sera négatif pour la Grande Bretagne comme pour l'Europe. Mais il me paraît impossible de remettre le dentifrice dans le tube. La grande erreur a été de choisir une décision par référendum, sans prévoir auparavant une discussion assez approfondie. Pas de retour en arrière, donc – sauf choc externe considérable, comme une crise économique sévère.

L'organisation de cette sortie sera complexe, nous devons nous montrer à la hauteur et parler d'une seule voix. Si chaque pays se laisse attirer par certains aspects de sa relation bilatérale avec la Grande Bretagne, la désunion des États-membres s'ajoutera à celle des institutions, pour le malheur de l'Europe.

La négociation doit être conduite par les institutions européennes, soutenues par les États-membres, comme un tout : il ne faut pas aboutir à des accords par sujet, car nous nous trouverions contraints d'en accepter certains contre notre gré pour ne pas faire échouer l'ensemble. Les Britanniques vont évidemment chercher à utiliser les questions de défense et de sécurité pour faire levier sur nous. L'Union européenne aura besoin de conserver, sur ce sujet, une relation forte avec le Royaume-Uni. Pour autant, nous ne devons pas céder sur la question essentielle, qui est notre refus de séparer les libertés. Nous devons être clairs sur ce point dès le début. Si les Britanniques se montrent ouverts, cette crise sera l'occasion de redéfinir un cadre global. La récente publication de l'institut Bruegel, que je considère trop généreuse à l'égard du Royaume-Uni, souligne à juste titre la nécessité pour le noyau dur de l'Europe de construire une relation avec les pays périphériques, comme la Norvège, la Suisse ou l'Islande.

Les grandes villes européennes vont entrer en concurrence pour prendre la place de Londres en Europe. Il faut aborder ce sujet avec ordre.

Que se passera-t-il en Irlande ? Il faudra aider les Irlandais, dont le processus de paix, capital, est ainsi bousculé.

Quoi qu'il en soit, nous devons d'abord nous focaliser sur les termes du Brexit. La relance de l'idée européenne doit être traitée séparément. Il ne faut surtout pas attendre deux ou trois ans avant de s'y atteler. Il ne faut même pas attendre septembre et les élections allemandes, car le processus de dé-tricotage est en cours. Si nous ne faisons rien, les élections européennes verront la victoire des anti-européens.

Les citoyens européens disent « non », dans différents pays mais pour des raisons semblables, à un Europe froide, concentrée sur l'économie et la finance. Depuis cinq ans, tout a été focalisé sur l'euro et Mario Draghi a été en première ligne. Qu'il en soit remercié, mais est-ce une bonne chose ? Cela suscite du rejet, ou au moins de l'indifférence. L'Europe n'est pas née pour gérer des aspects techniques, mais pour défendre des valeurs. Si nous

l'oublions, cela ne fonctionnera pas. Jacques Delors mettait ensemble les valeurs et le tournevis. Sans les valeurs, c'est trop froid. Sans le tournevis, pas d'efficacité. Nous devons faire des progrès visibles par nos concitoyens. Nous faisons l'Europe pour répondre à des défis auxquels les États-nations ne suffisent pas à faire face.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous retenons ce conseil de méthode ! Nous entendons à présent M. Bourlanges, qui a pour tournevis sa malice bien connue...

M. Jean-Louis Bourlanges, ancien parlementaire européen. – Le dilemme est ancien : se répéter, ou se contredire ? En l'occurrence, je ne vois rien à redire aux propos de M. Letta, auxquels je souscris entièrement. Je me contenterai donc de quelques remarques. Oui, il faut distinguer le Brexit de la relance de l'Union européenne.

Le Brexit a trois types de causes. D'abord, une allergie britannique pour la construction européenne, qui remonte au moins au blocus continental de Napoléon. Kissinger, dans *Les Chemins de la paix*, raconte bien l'opposition entre Lord Castlereagh et Georges Canning, le premier étant partisan d'une implication britannique dans les affaires continentales, et le second s'y opposant. Et M. Reginald Maudling a lancé contre le traité de Rome des imprécations dignes de celles de Camille dans *Horace*. Finalement, voyant que l'Union fonctionnait bien, les Britanniques ont compris que, pour ne pas être exclus, ils devaient y participer. Il est inquiétant de voir qu'ils décident à présent de partir : c'est qu'ils ont eu le sentiment que l'Europe était fragile, et qu'il suffirait de donner une chiquenaude pour qu'elle se disloque.

Heureusement, les Européens réagissent bien : le discours qu'a tenu hier Mme von der Leyen était impressionnant. M. Schäuble est venu voir M. Sapin lundi, et s'est montré très chaleureux. À Bratislava, les Européens ont refusé de se laisser obséder par le Brexit.

Troisième cause du Brexit : un règlement de comptes entre Britanniques. C'est une remise en cause de tous les choix effectués avec talent par les diplomates britanniques au cours des trente dernières années. Ils avaient négocié avec beaucoup d'adresse pour se dégager de tout ce qu'ils n'approuvaient pas : allègement de leur contribution, refus de Schengen, refus de la Charte des droits fondamentaux, de l'euro – tout en gardant le passeport... Quant aux mouvements de population, ce sont eux-mêmes qui les avaient demandés ! Mme Thatcher nous avait même fait honte de demander des périodes transitoires pour l'admission de la Roumanie ou de la Bulgarie. Cela explique aussi pourquoi l'*establishment* britannique se trouve pris au dépourvu. La campagne de M. Cameron a été absurde : au lieu de critiquer l'Union européenne, il aurait dû déclarer qu'il refusait d'abaisser l'*Union Jack* sur l'Europe comme il l'avait fait sur Hong-Kong, et mobiliser ainsi un patriotisme sympathique en faveur de l'idée européenne.

Les Anglais vont-ils sortir ? Jusqu'à récemment, Mme May était Mme Maybe... En fait, l'idée que le Brexit n'aurait pas lieu était une illusion. Le référendum a été fait avec l'approbation des Communes. Et la sortie doit être réglée avant les élections de 2020, sans parler des élections européennes de 2019... Désormais, le calendrier est clair. Du coup, un conflit potentiel entre Français et Allemands se trouve écarté, qui aurait pu se déclencher si les Britanniques avaient réclamé un pré-accord pour déclencher l'article 50. L'Allemagne aurait pu se prêter à cette manœuvre, alors que le Président Hollande y était opposé. À présent, la grenade est dégoupillée : même sans accord, la Grande Bretagne sortira après deux ans. Reste le risque de tension entre négociateurs, qui auront aussi à se partager les dépouilles opimes.

L'euro, l'Agence du médicament, tout le monde se précipite. Dans un climat d'altruisme réduit au minimum, la situation risque de s'envenimer.

Un diplomate nous suggérait, hier, que nous arrêtions de comparer la Grande-Bretagne à la Norvège, à la Suisse, au Canada ou à la Turquie. À nous d'inventer le régime que nous souhaitons qu'ils acceptent. Les Britanniques sont dans une situation impossible. Ils savent que ce qu'ils obtiendront sera forcément moins bien que ce qu'ils ont eu. Ils sont un peu comme Alice aux pays des merveilles qui doit courir très vite rien que pour rester sur place, dans le roman de Lewis Carroll. Theresa May a dessaisi Boris Johnson, à peine nommé ministre des Affaires étrangères, de tous les sujets qui ont trait à l'Europe, en créant un ministère de la sortie. C'est une invention incroyable et une manœuvre très anglaise.

Notre priorité, c'est de sauvegarder le principe de réciprocité. En matière de circulation des personnes, tous les pays d'Europe s'accordent à demander davantage de contrôle et de viscosité. La Cour de justice reste très prudente dans ses arrêts. Le gouvernement belge, qu'on ne peut pas soupçonner d'être anti-européen, renvoie régulièrement des travailleurs français hors de ses frontières, au motif qu'ils sont au chômage. Les Britanniques laboureront une terre assez meuble. Quoi qu'on fasse, ils devront bénéficier du même traitement que les autres.

Pour ce qui est de la circulation des capitaux, nous devons tenir fermement nos positions, notamment sur la question du passeport européen. La Cour de justice européenne nous a déboutés lorsque nous avons souhaité que les chambres de compensation soient localisées en zone euro, en arguant qu'il suffisait qu'elles interviennent dans un pays membre de l'Union européenne. Cette jurisprudence joue finalement en notre faveur.

Quant à la circulation des biens, Theresa May applique la morale provisoire de Descartes : tout doit rester en place en attendant de trouver mieux, ce qui revient à maintenir les cinquante ans de législation communautaire qui règlent la vie britannique tout autant que la nôtre. Le dispositif évoluera point par point au travers de la négociation. Il reste que les Britanniques doivent respecter un certain nombre de normes et pas

seulement en parole. Faire respecter le contrôle, la jurisprudence et la juridiction qui veillent au respect de la règle de droit par tous les États membres pourra s'avérer un exercice délicat.

Du point de vue institutionnel, l'article 50 n'est pas très clair. Il prévoit que la sortie devra être organisée à la majorité qualifiée. Si les auteurs avaient opté pour l'unanimité, la négociation n'aurait pas abouti et les Britanniques seraient sortis « cul nu », pour reprendre la formule du Général de Gaulle. Quant au règlement postérieur à établir, l'article prévoit seulement qu'on ait une préfiguration de ce que sera la sortie. L'interprétation du texte ne manquera pas de créer des tensions. Les Allemands favoriseront sans doute la négociation à tout prix, tandis que les Français repousseront la négociation pour qu'elle n'intervienne qu'après la sortie effective de la Grande-Bretagne.

Seconde priorité, nous devons veiller à ce que les autres membres de l'Union européenne ne soient pas tentés de sortir, en suivant le modèle britannique. Le Danemark, la Suède, la Finlande, même si elle est plus sensible à la menace russe, mais aussi les pays baltes, ou l'Autriche ressentiront tous fortement l'absence du Royaume Uni. En accordant un statut trop enviable aux Britanniques, on risquerait de susciter des vocations. L'Allemagne et la France sont d'accord sur ce point. L'Espagne aussi.

Si l'on se réfère au traité, c'est à la Commission européenne qu'il revient de mener la négociation. Or, voilà vingt ans que les eurosceptiques tiennent l'Europe. MM. Berlusconi et Aznar, dans une moindre mesure M. Chirac, mais également M. Schröder n'avaient tous qu'une très faible appétence européenne. La Commission européenne n'a cessé de voir diluer ses pouvoirs, avec un président flanqué du président du Conseil européen, et la multiplication des réunions dudit conseil, à un rythme beaucoup trop fréquent. Si l'on veut éviter une négociation à la Ruy Blas, il faudra rétablir l'équilibre. Après le sommet de Bratislava, la Commission européenne s'est montrée bien plus mesurée que le Conseil à l'égard des Britanniques.

En réalité, nous sommes face à trois Europes et à trois crises. Tout se passe comme dans une pièce de Pirandello où les acteurs seraient en quête d'un rôle et d'un auteur. Il y a d'abord l'Europe des six, celle de Robert Schuman et du Traité de Rome, qui poursuit une union sans cesse plus étroite pour aller jusqu'à l'Europe politique. Puis, l'Europe de l'Association européenne de libre-échange (AELE), construite contre le premier modèle et tournée vers les grandes libertés de circulation. Enfin, l'Europe anti-Comecon, celle des pays de l'Est libérés de la tutelle soviétique, tournée vers la réaffirmation des droits fondamentaux vis-à-vis des russes.

Ces trois Europes sont triplement incapables d'assumer leur rôle. Le couple franco-allemand a eu beaucoup de mal à avancer vers l'Europe politique, et les Italiens n'y sont pas parvenus non plus, malgré leurs efforts. Les Britanniques ont brûlé ce qu'ils ont adoré en faisant campagne contre la

liberté de circulation. Quant aux Slovaques et aux Polonais, ils ont fini par se retourner contre les valeurs qu'ils assumaient lorsqu'ils ont rejoint l'Europe. Par conséquent, plus qu'une crise de l'Union européenne, c'est une crise de la civilisation européenne que nous traversons.

Pour y faire face, l'entente franco-allemande est un préalable indispensable, à défaut d'être suffisante. Or, la parole de la France a perdu beaucoup de son crédit auprès des Allemands, ces dernières années, car nous n'avons pas été capables de tenir nos engagements économiques. Retrouver de la crédibilité, tel est le premier levier d'Archimède à activer pour débloquer la situation et rétablir un dialogue entre le nord et le sud.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Les Schuman, Monnet, Adenauer ou De Gasperi ont souhaité construire des solidarités concrètes pour éviter la guerre, s'opposant en cela aux pactes Briand-Stresemann ou Briand-Kellog qui n'ont finalement été que des bonnes paroles. On oublie trop souvent que Robert Schuman n'a jamais voulu la disparition des nations. Dès l'annonce du Brexit, on a nommé un collaborateur de M. Verhofstadt comme responsable des négociations au Conseil, M. Juncker a nommé Michel Barnier dans les mêmes fonctions auprès de la Commission européenne, tandis que M. Schulz nommait M. Verhofstadt au Parlement européen. D'après Valéry Giscard d'Estaing, l'article 50 est très simple : ce n'est ni à la Commission européenne, ni au Parlement européen de négocier, mais au Conseil européen. Il s'agit donc de négociations politiques à mener entre les pays. Ce qui pose problème, c'est la fragilité du Conseil européen, cet organe politique dirigé par un président nommé, où les ambassadeurs des 27 ou des 28 États membres ont le pouvoir de décision. Est-ce bien au Conseil européen de négocier ?

M. Christian Cambon. – Lorsque nous nous sommes rendus à Londres, avec Jean-Pierre Raffarin, quelques semaines avant le vote sur le Brexit, l'un des sujets qui revenaient sans cesse était celui de l'immigration. Les images de foules déferlant sur les chemins d'Europe centrale ont pesé sur la décision des Anglais. Par sa situation géographique, l'Italie est au premier front de la crise des migrants. Les réfugiés affluent. Monsieur Letta, quelle sera à terme la réaction de l'Italie face à ce flux continu ? Les pays se raidissent les uns après les autres : Autriche, Hongrie, Slovaquie, Pologne... Quelle réponse leur apporter ? C'est une question qui se pose si l'on veut tracer les perspectives d'une nouvelle Europe. Bien entendu, je ne confonds pas immigration et liberté de circulation. Ce sont deux problèmes différents.

M. Jean-Pierre Masseret. – D'un côté, le Brexit ; de l'autre, l'avenir de l'Union européenne. D'un point de vue politique, il me semble compliqué de dissocier les deux sujets. D'autant que nous devons les discuter simultanément. La gestion du Brexit aura forcément une influence sur l'avenir de l'Union européenne, et inversement. Dans cette période confuse, les vingt-sept tiendront-ils bon sur une position unique qui défendra les quatre libertés ? Les Britanniques ne manqueront pas d'instiller la zizanie. La

France et l'Allemagne sauront-elles résister ? La défense et la sécurité sont un sujet essentiel dont les Britanniques joueront. Y a-t-il un risque que les États-Unis, par le canal de l'OTAN, forcent la main à la France et à l'Allemagne, ce qui consacrerait un affaiblissement de l'Europe dans l'organisation mondiale du XXI^e siècle ?

M. André Gattolin. – Selon Valéry Giscard d'Estaing, il faudrait privilégier uniquement le fédéralisme économique. Monsieur Letta, vous allez beaucoup plus loin. C'est une erreur de croire que le manque de popularité de l'Union européenne n'est pas aussi lié à la perception que nos concitoyens ont des négociations économiques, comme celles qui se tiennent au sujet du traité transatlantique. La semaine dernière, un représentant de la fondation Schuman nous disait en substance : « les fondations sont bonnes, les murs sont tordus, et le toit s'est effondré ». À la fin des années 1950, l'Union européenne se limitait à six pays. À vingt-huit, les fondations sont moins solides. L'élargissement progressif de l'Union a conduit à pondérer l'influence des États membres qui siègent au Parlement européen. L'éloge que M. Bourlanges fait de la Commission européenne mériterait d'être nuancé. La France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie représentent plus de 60 % de la population européenne et plus de 75 % du PIB de l'Union. C'est sur ces quatre pays que repose l'initiative de la refondation de l'Europe, au-delà de la zone euro.

Mme Éliane Giraud. – Que pourrait être le tournevis que vous mentionnez ? S'il est question de valeurs, comment s'illustrent-elles ? L'Europe n'est plus une évidence. Faudrait-il s'appuyer sur sa politique industrielle ? Ou sur une politique commune des États membres dans les négociations internationales ?

M. Enrico Letta. – Le premier épisode de la tragédie des migrants est intervenu au mois d'octobre, il y a trois ans, à Lampedusa. Il a fait 366 morts. La gestion du deuil a été extrêmement compliquée dans cette île de 1 000 habitants où l'on manque de tout. Ce n'était que le début, car la crise des migrants est la conséquence de quinze ans de guerres mal gérées par l'Occident. Les trois premiers pays d'origine des migrants sont la Syrie, l'Irak et l'Afghanistan. À l'époque, les États-Unis et la Grande-Bretagne avaient laissé la France seule à la manœuvre en Syrie. La situation s'annonçait désespérée. L'Union européenne a commencé par décréter que le problème des réfugiés était celui de l'Italie ; quand ils sont entrés en Allemagne, le problème est devenu européen et l'Union a signé un accord avec la Turquie pour bloquer la route des Balkans, ce qui a contribué à rouvrir l'autre route. C'est sur ce sujet que se décideront le succès ou la chute des gouvernements, ainsi que les majorités dans les parlements. Preuve en est le rôle décisif qu'ont joué les images de Calais, de Lampedusa et de Cologne dans le Brexit. L'Europe doit réagir.

Partout, on perçoit que la situation est hors de contrôle. Les réactions les plus violentes ne s'affichent pas forcément dans les pays où

l'arrivée des réfugiés est la plus massive, à savoir l'Allemagne, l'Italie et la Grèce. En Hongrie, on a recensé 2 000 réfugiés accueillis ; c'est peu. La crise des migrants n'est comparable à aucune autre, pas même aux déplacements de population qu'avait provoqués la chute du mur de Berlin. En Italie, 60 % des demandes d'asile ont reçu un avis positif. Un tiers de la population de Syrie a dû fuir, soit 6 millions de personnes, dont un million a trouvé refuge au Liban, 1,5 million en Jordanie, le reste se répartissant entre la Turquie et l'Europe.

Ni les injonctions de Marine le Pen ni celles du Pape François ne suffisent à définir une politique de l'immigration digne de ce nom. Ce sera le sujet des dix années à venir. À l'Europe de le faire sien. Les pays sont submergés, que ce soit l'Italie, la Grèce, ou même la France. Il est indispensable d'intervenir au niveau supranational. D'autant que les enjeux sont aussi démographiques, car en Allemagne, dans quinze ans, 25 % de la population active auront disparu. On ne peut pas continuer à colmater les situations dans l'urgence sans mener de réflexion globale s'inspirant d'autres modèles, comme celui du Canada, par exemple. N'oublions pas qu'Europe était une princesse phénicienne, dans la mythologie grecque. Elle était extra-communautaire.

M. Jean-Louis Bourlanges. – Je partage les préoccupations de M. Letta, notamment sur la nécessité de mettre fin à l'urgence. L'Union européenne ne peut rigoureusement rien à la crise des migrants. Même si elle n'existait pas, des gens continueraient à mourir en mer. On est exactement dans la situation que décrivait François Mauriac, en s'adressant à Henri Béraud : « On est toujours puni pour les crimes qu'on n'a pas commis ». Bien sûr, les accords de Schengen sont insuffisants, car ils n'offrent pas les moyens d'une action et d'une solidarité efficaces.

L'effondrement des positions françaises, britanniques, européennes, occidentales et américaines au Moyen Orient est un phénomène majeur. La Turquie, l'Arabie Saoudite, l'Iran, l'Irak, le Liban, l'Égypte, Israël même échappent au contrôle des puissances occidentales. Nous avons assisté à l'immense destruction de l'État syrien, qui était une création en partie française. Rien d'étonnant à ce qu'il en résulte de telles vagues d'immigration. Lundi dernier, sur Europe 1, j'entendais Hubert Védrine utiliser une expression aussi terrible que juste pour qualifier notre situation en Syrie : « Nous n'avons plus les moyens de nos émotions ». C'est tragique mais c'est la vérité.

En ce qui concerne la question juridique, la rédaction de l'article 50 autorise tout. Il est prévu que l'Union négocie un accord fixant les modalités du retrait de l'État qui le souhaite « en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union ». C'est faire d'un résultat *a posteriori* un préalable. Le cadre est celui d'une négociation classique de l'Union européenne avec un pays tiers. L'État notifie ses intentions. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie avec cet État,

conformément à l'article 218, paragraphe 3. Traditionnellement, le rôle de négociateur revient à la Commission, même si rien n'est dit explicitement.

Ne vous méprenez pas. Je n'ai pas fait d'éloge appuyé de la Commission européenne. J'ai simplement indiqué qu'elle avait un rôle absolument irremplaçable. Au cours des vingt dernières années, le pouvoir de la Commission a été mis à mal de mille manières. Il a été dilué, avec la nomination d'un commissaire par État membre ; on a concurrencé sa présidence par celle du Conseil européen ; et on a multiplié les réunions dudit conseil, alors que sa fonction ne devait s'exercer que de manière rare et terrible. Depuis le départ de M. Delors, tous les présidents de la Commission européenne sont issus du Conseil européen. La Commission ne joue plus son rôle. Sylvie Goulard est plus optimiste que moi. Personne ne m'a jamais accusé d'un optimisme excessif.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous vous remercions l'un et l'autre d'avoir répondu à nos questions par des analyses toujours très pertinentes. Nous avons mesuré qu'il y avait un espace pour que l'intelligence s'infilte entre la main qui a rédigé l'article 50 et l'interprétation du texte.

La réunion est levée à 16 h 35.

Mercredi 19 octobre 2016

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères

La réunion est ouverte à 14 heures

5. Audition de Lord Stephen Keith Green, ancien ministre d'État britannique du commerce et de l'investissement, et Lord Michael Hastings Jay, ancien ambassadeur du Royaume-Uni en France (mercredi 19 octobre 2016)

M. Jean Bizet, président. – Votre audition concrétise le projet dont nous avons – avec le Président Gérard Larcher – entretenu Lord Boswell, avec lequel nous avons par ailleurs de fréquents contacts au sein de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). M. Sutour le connaît bien aussi...

M. Simon Sutour. – *He is a good friend !*

M. Jean Bizet, président. – Il est essentiel pour nous d'avoir des échanges approfondis avec nos collègues britanniques sur les suites du référendum du 23 juin.

Nous avons une préoccupation immédiate qui concernait la date de notification de la décision du Royaume-Uni de se retirer de l'Union européenne. Elle semble levée depuis l'annonce de Mme Theresa May que celle-ci devrait intervenir d'ici la fin du mois de mars.

Un autre sujet s'est invité dans le débat : le rôle du Parlement dans cette procédure. Vous nous donnerez votre avis sur ce sujet important. Au-delà, nous nous interrogeons sur le cadre qui pourrait être mis en place pour les futures relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Des pistes sont évoquées autour de l'espace économique européen ou d'un partenariat continental. Vous nous donnerez votre point de vue.

M. Jacques Gautier, président. – Je vous prie d'excuser l'absence de M. Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, en déplacement à l'étranger. Notre commission et la commission chargée de la défense à l'Assemblée nationale rencontrent deux fois par an – une fois à Londres, une fois à Paris – une délégation de Lords et de membres de la Chambre des communes pour suivre l'application des accords de Lancaster House qui unissent nos deux pays en matière de défense.

Nous sommes heureux de confronter à la vôtre notre lecture de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. À vrai dire, la situation semble particulièrement embrouillée. Du côté de l'Union européenne, on s'interroge sur la multiplicité des acteurs : le Conseil européen a nommé Didier Seeuws à la tête de la *Brexit Task Force*, la Commission européenne a désigné Michel Barnier comme son représentant et le Parlement européen, Guy Verhofstadt. Les États membres ont aussi leur mot à dire et sont, à notre avis, les interlocuteurs les plus légitimes dans la négociation.

Côté britannique, Theresa May est désormais confrontée à une bataille juridique : est-il possible d'appliquer l'article 50 sans recourir à un vote du Parlement ? Qui peut déclencher l'application de cet article ? La stratégie du Gouvernement qui consiste à négocier seul et dans le plus grand secret le Brexit semble être remise en cause par tous les partis représentés, tant à la Chambre des communes qu'à la Chambre des lords. Des recours ont été déposés devant la Haute Cour de Justice britannique. Pourriez-vous nous éclairer sur les enjeux juridiques de ces recours ? Si un vote devait avoir lieu, est-il envisageable que les résultats du référendum ne soient pas suivis par le Parlement ? Toutes les instances, tous les États membres réfléchissent aux suites du Brexit et à ses conséquences sur la refondation de l'Union... Comment voyez-vous le futur des relations entre l'Union européenne et la Grande-Bretagne : sur le modèle de l'Organisation mondiale du commerce, d'un Espace économique européen rénové, de l'Aléna qui unit le Canada et les États-Unis ?

M. Jean Bizet, président. – Je salue parmi nous plusieurs membres du groupe d'amitié France-Grande-Bretagne, dont certains sont d'excellents connaisseurs de ces sujets. Au sein de notre groupe, Mmes Garriaud-

Maylam, Keller et M. Bocquet sont plus spécialement chargés de la problématique du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Lord Michael Hastings Jay, ancien ambassadeur du Royaume-Uni en France. – Merci de votre invitation. Les échanges interparlementaires entre nos deux pays sont fondamentaux, surtout depuis le Brexit.

Lors du référendum tenu le 23 juin dernier, 52 % des votants ont choisi de quitter l'Union européenne. Le *Leave* l'a emporté en Angleterre et au Pays de Galles. En Ecosse et en Irlande du Nord, à Londres et dans le Sud-Est de l'Angleterre, autour d'Oxford, de Cambridge et de certaines autres grandes villes, le *Remain* était majoritaire.

Reste à notifier le recours à l'article 50. Le Premier Ministre a annoncé qu'elle le ferait avant fin mars. Cette décision doit-elle être approuvée par le Parlement ? Les deux chambres en débattent. À mon sens, elle appartient entièrement au Gouvernement puisque le résultat du référendum l'implique sans aucun doute possible : il n'y a pas d'autre manière de sortir de l'Union européenne. Il y aura néanmoins un débat au sein de chacune des deux chambres, probablement suivi d'un vote à la Chambre des communes.

La Cour de Justice examine un recours sur cette question. Mon opinion est qu'elle jugera qu'il s'agit d'une prérogative du Gouvernement. Il y aura sans doute un appel : la Cour d'appel aurait réservé pour son examen les jours précédant Noël. Il y aura donc, en tous cas, une décision finale avant la fin de l'année.

M. Jean Bizet, président. – À la fin des négociations, le sujet reviendra-t-il devant le Parlement avant la sortie effective ?

Lord Michael Hastings Jay. – Oui, les deux chambres se dotent de commissions spécialisées pour suivre les négociations. À la Chambre des communes, la tradition est de créer une commission pour chaque secteur de l'action du Gouvernement : il y en aura donc une nouvelle consacrée à la préparation du Brexit, dont le président devrait être élu aujourd'hui même. À la Chambre des lords, l'*European Union Committee* compte six sous-commissions, qui examinent les implications du Brexit sur chaque domaine : politique extérieure, marché intérieur, environnement, agriculture, etc. La commission elle-même va être élargie et suivra de près les négociations.

M. Jean Bizet, président. – L'organisation des relations économiques futures entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne nous préoccupe. Les propos de Mme May devant le congrès du parti conservateur nous ont surpris, car ils semblent très éloignés de l'ADN britannique. Vous êtes un pays libéral, et devriez le devenir encore plus après la sortie de l'Union européenne. Allez-vous opérer une dévaluation structurelle sur plusieurs politiques de l'Union ? Les modèles actuels – norvégien, suisse ou turc – ne convenant pas à la Grande-Bretagne, quel type de rapports avez-vous en tête ?

Lord Stephen Keith Green, ancien ministre d'État britannique du commerce et de l'investissement. – Lorsqu'elle a accepté la charge de Premier Ministre, Mme May a prononcé un discours de 600 mots, dont seuls soixante étaient consacrés au Brexit. Le reste évoquait la reconstruction de la société, car le résultat du référendum révèle, à ses yeux, qu'une grande partie de la population se sent marginalisée par la mondialisation libérale. Elle entend mener non pas une politique libérale anglo-américaine mais une politique, pour ainsi dire, quasi « social-démocrate », afin de trouver le centre de l'opinion. Elle a parlé de soutenir les familles qui travaillent, de construire une société inclusive... Bref, de rompre avec les politiques menées par ses prédécesseurs. Y parviendra-t-elle ? Il est trop tôt pour le dire.

M. Jean Bizet, président. – Nous ne sommes pas habitués à entendre de tels propos dans la bouche d'un Premier Ministre anglais...

Lord Stephen Keith Green. – Surtout conservateur !

M. Jean Bizet, président. – La voie social-démocrate qu'elle emprunte est à l'opposé de l'arrangement trouvé en février 2016 par M. Cameron.

Lord Michael Hastings Jay. – Le référendum n'a pas porté que sur les questions européennes. Une large partie de la population s'est sentie abandonnée par le Gouvernement. Mme May va s'efforcer de combler ce manque et cherche déjà à convaincre nos concitoyens que le Gouvernement sera à l'écoute de leurs craintes. Cela implique de gouverner au centre. Résultat, comme me le disait ce matin un éminent journaliste français, nous avons un Premier Ministre conservateur plus à gauche que Tony Blair !

Lord Stephen Keith Green. – Mme May entend mobiliser l'État pour faire face aux difficultés ressenties par les Britanniques. Un tel étatisme n'a pas été vu en Angleterre depuis des années... Mais il est un peu tôt pour juger.

M. Christian Cambon. – Il est clair que l'une des explications du Brexit est le sentiment que les flux migratoires sont mal maîtrisés par les règles européennes. Je me rappelle qu'à Londres, où nous étions quelques jours avant le vote avec M. Raffarin, l'afflux de réfugiés suscitait partout des préoccupations. À l'approche des élections présidentielles françaises, certains candidats demandent la renégociation du traité du Touquet. Qu'en pensez-vous ? Le Gouvernement est en train de disperser le camp de Calais, mais cette région reste le point de passage le plus facile et le problème se reproduira nécessairement.

Quid des travailleurs étrangers implantés en Angleterre ? Mme May a demandé aux entreprises de publier la liste des travailleurs étrangers qu'elles emploient. Je n'ose imaginer l'effet, ni les conséquences, d'une telle décision... Quelles sont les intentions véritables du Gouvernement anglais sur ce point ? Déjà, deux banques japonaises quittent Londres pour Amsterdam. L'incertitude ne génère-t-elle pas des inquiétudes excessives

parmi les travailleurs étrangers, qui contribuent à l'activité financière de la City ?

Lord Michael Hastings Jay. - Cette idée n'est plus à l'ordre du jour. Le Gouvernement a changé d'avis - heureusement ! Oui, il y a une vraie inquiétude chez les Européens installés en Grande-Bretagne. Je crois que le Gouvernement a compris que leur présence était fondamentale pour notre culture, notre économie, notre société, et qu'ils devaient pouvoir rester. D'un autre côté, les citoyens britanniques doivent pouvoir demeurer en Europe.

Lord Stephen Keith Green. - Il s'agit d'un sujet considérable : 2,9 millions de citoyens de l'Union européenne vivent en Grande-Bretagne, et 2 millions de Britanniques sont installés en Europe. Le Gouvernement cherche à résoudre les problèmes que le Brexit poserait en la matière. À vrai dire, il s'agit surtout d'une question administrative. Pour l'heure, nous n'avons aucune information sur le nombre d'étrangers et la durée de leur séjour.

Lord Michael Hastings Jay. - Les accords du Touquet relèvent de discussions bilatérales et ne sont donc pas un sujet européen. Leur signature a représenté un progrès. Les deux gouvernements doivent s'entendre pour les faire perdurer. Tant que la frontière externe de l'Union européenne ne sera pas étanche, le problème continuera à se poser.

M. Jean-Pierre Masseret. - Les 27 considèrent unanimement qu'il n'est pas envisageable de déroger aux quatre libertés, et Londres ne peut les accepter telles quelles. La question du statut de la Grande-Bretagne se posera donc inexorablement. Or celle-ci joue un rôle capital dans la défense et la sécurité, au sein de l'Otan comme en Europe. Avec la montée en puissance de la Russie, qui inquiète les Pays Baltes, la Roumanie, la Bulgarie et la Pologne, n'y a-t-il pas là un levier considérable pour elle dans la négociation ? Certainement, les États-Unis, qui souhaitent réduire la voilure en Europe, la pousseront à en faire usage.

Lord Michael Hastings Jay. - C'est la première fois que j'entends cette inquiétude. Je crois que la question des quatre libertés n'a rien à voir avec celles de défense et de sécurité. Il est vrai que le résultat du référendum s'explique par le souhait d'une grande partie de nos concitoyens de freiner l'afflux d'étrangers dans notre pays, et notre Gouvernement doit traiter cette question. Mais elle n'a rien à voir avec la Russie ! La coopération entre la France et la Grande-Bretagne en matière de défense est capitale et le restera après le Brexit.

M. Jean-Pierre Masseret. - Tout de même, cette coopération ne pourra-t-elle pas être utilisée par Londres pour faire pression sur l'issue de la négociation ? L'objectif serait d'obtenir pour le Royaume-Uni un statut plus avantageux que celui de la Suisse ou de la Norvège.

Lord Stephen Keith Green. - C'est attribuer au gouvernement britannique beaucoup plus de cohésion qu'il n'en a réellement ! Je ne le vois pas remettre en cause des coopérations fondamentales pour faire avancer

d'autres dossiers. Il y a un débat au sein du cabinet entre « idéologues » et « pragmatiques ». D'autres questions ont du poids, à commencer par l'avenir de l'Irlande.

Lord Michael Hastings Jay. – Il se peut que certains membres de l'équipe de négociation raisonnent ainsi... Rien n'est impossible en politique ! Mais je n'ai jamais entendu exprimer une telle stratégie.

Lord Stephen Keith Green. – S'il y a bien des sujets de préoccupation, celui-ci n'est pas au premier plan.

M. Olivier Cadic. – Voilà vingt ans que je vis dans le Kent. Depuis le Brexit, j'ai fait une quinzaine de conférences, aux quatre coins du Royaume-Uni, au cours desquelles j'ai rencontré quelque 2 500 Français. Ils sont inquiets. Pourront-ils rester ? La semaine dernière, les directeurs d'école ont demandé aux familles de déclarer la nationalité de leurs enfants ! Des actes de xénophobies se produisent. Bref, il faut une clarification. Après tout, 48 % des Britanniques ont voté pour rester dans l'Union. Quand les droits des Européens seront-ils explicitement garantis ? Le référendum portait sur la sortie de l'Union européenne, mais les électeurs se sont surtout exprimés sur la politique nationale. N'êtes-vous pas dans la même situation que la France après la victoire du « non » lors du référendum sur le traité constitutionnel ? Ne devriez-vous pas recourir à l'arbitrage d'élections nationales pour savoir si la volonté des Britanniques est vraiment de sortir de l'Union ? Beaucoup souhaitent ce dénouement. Enfin, *quid* de l'Irlande du Nord ? Tous les partis irlandais m'ont dit que la paix avait été faite grâce à l'Union européenne. Depuis 1996, l'Europe a consacré 1,5 milliard d'euros à un fonds pour la paix en Irlande du Nord. Lorsque ce fonds s'éteindra en 2020, Londres l'abondera-t-elle ? *Quid* de la frontière ?

M. Jean Bizet, président. – Voilà des questions précises !

Lord Michael Hastings Jay. – Oui, les Européens établis en Grande-Bretagne sont inquiets – comme le sont les Britanniques installés en Europe. Le Premier Ministre essaie de traiter cette question, elle a déclaré que les Européens seront protégés en Angleterre.

Les référendums en France, en Irlande, au Danemark, portaient sur un changement au sein de l'Union européenne. Le nôtre, sur la sortie. Il est plus difficile de renverser une telle décision.

J'étais hier et avant-hier en Irlande du Nord. Le risque est réel. Heureusement, tous les acteurs sont résolus à ce que le processus de paix continue. Le fait que la frontière entre Nord et Sud devienne une frontière extérieure de l'Union européenne pose toutefois un vrai problème, à l'Irlande comme à l'Union. Nous devons trouver un accord pour que cette frontière ne se fasse pas trop sentir.

Lord Stephen Keith Green. – Voilà presque un siècle qu'un accord entre l'Irlande et le Royaume-Uni organise une totale liberté de circulation

entre ces zones. Personne ne veut changer cet état de choses. Une erreur dans la négociation pourrait rallumer la guerre civile. C'est sans doute la question la plus importante posée par le Brexit.

M. Olivier Cadic. – Un nouveau fonds est-il prévu par le Gouvernement britannique?

Lord Michael Hastings Jay. – Les fonds européens bénéficient aussi beaucoup à l'Irlande du Nord. Il sera difficile au Gouvernement britannique de se substituer à l'Europe pour de tels montants.

Lord Stephen Keith Green. – Notre ministre des Finances est très conscient de ce problème, qui se pose aussi en Ecosse ou dans les Cornouailles.

M. Éric Bocquet. – Les propos de M. Cadic m'étonnent. On peut regretter la décision du peuple britannique, mais pas la contester ! Le 29 mai 2005, 55 % des Français ont rejeté le traité créant une Constitution européenne, et nous avons fait fi de leur vote. Je ne remettrai jamais en question la décision souveraine du peuple britannique. Pour refonder l'Union européenne, encore faut-il analyser les causes qui expliquent leur choix. Hétérogènes et parfois contradictoires, elles aboutissent toutes à ce rejet. Nous devons en tenir compte.

Lord Michael Hastings Jay. – Pourquoi un tel résultat ? Le peuple britannique hésite depuis le début sur son adhésion à l'Union européenne. Depuis 1985, aucun Premier Ministre ne lui a expliqué en quoi l'Union européenne servait ses intérêts. C'est une erreur. Dans le Nord de l'Angleterre, le parti travailliste n'a pas été entendu quand il disait que l'Union européenne était capitale pour notre cohésion sociale. Alors que 30 000 ou 40 000 personnes y sont employées par Nissan-Renault, le vote a été favorable au Brexit à 60 %. Je me rappelle pourtant que, dans mon premier poste de diplomate à Paris, je m'efforçais de convaincre le Gouvernement français que ces voitures étant fabriquées au sein du marché intérieur, elles ne devaient pas se voir appliquer de droits de douane... Enfin, partout dans le monde occidental, le peuple est déçu par ses représentants, et chez nous, l'Ukip en a joué.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Vous avez raison, mais la presse britannique a toujours été europhobe. Je suis élue des Français de Grande-Bretagne depuis 1988, et M. Delors m'avait interrogée sur ce problème. Les journalistes britanniques viennent aux conférences de presse, comprennent parfaitement ce qui y est dit, posent de bonnes questions. Le lendemain, ils écrivent le contraire de ce qui a été dit ! J'avais organisé une conférence de presse lors de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht : pas une ligne ! *Idem* lorsque les travaillistes ont réduit le droit de vote des Britanniques. C'est un vrai problème.

Lord Stephen Keith Green. – Il y a en effet, depuis des décennies, une symbiose entre la presse et la classe politique qui n'est guère favorable à

l'Europe. Les causes de ce problème sont complexes. En partie, c'est une question de conception de l'identité nationale. Mais le Royaume-Uni n'est pas le seul pays à y être confronté.

Lord Michael Hastings Jay. – La démocratie suppose une presse libre. Si cette presse est irresponsable...

M. Jean Bizet, président. – Nous avons le même problème en France. Merci pour cet échange. La décision unilatérale de Mme Merkel d'ouvrir les portes de l'Union européenne a sans doute été pour les Britanniques la goutte d'eau qui a fait déborder le vase. Les messages que vous aviez émis avant février n'ont pas été bien compris. Désormais, nous allons essayer de bâtir un monde meilleur !

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères

6. Audition conjointe de M. Stéphane Beemelmans, ancien secrétaire d'Etat au ministère fédéral allemand de la défense, M. Alain Le Roy, ancien secrétaire général du Service européen d'action extérieure, et Mme Nicole Gnesotto, présidente du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale (mercredi 19 octobre 2016)

M. Jacques Gautier, président. – La semaine dernière, les ministres de la défense de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et de la France ont adressé une lettre commune à leurs homologues affirmant que, dans une situation politique marquée par la crise migratoire, les difficultés économiques, les incertitudes liées au Brexit et par les menaces croissantes à l'intérieur et autour de l'Europe, « une défense européenne robuste est essentielle ». Cette lettre reprend largement les propositions franco-allemandes exprimées le 11 septembre dernier, qui n'étaient pas si loin des recommandations de la proposition de résolution européenne du Sénat.

Chacun d'entre nous souscrit à ces propositions : renforcer l'autonomie stratégique européenne dans ses dimensions opérationnelles et industrielles, établir une capacité permanente de planification et de conduite des missions et des opérations de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), sorte de quartier général permanent qui ne dit pas son nom, envisager la coopération structurée permanente. Mais, et je crains que nos invités ne me démentent pas : il s'agit là d'idées agitées depuis maintenant trente ans et dont la mise en œuvre se fait encore attendre !

Pendant longtemps, l'opposition britannique était un alibi tout trouvé pour freiner le développement de la défense de l'Europe. Le masque tombe : le problème de fond, c'est le sous-investissement dans le domaine de

la défense. Les pays membres de l'Union peuvent-ils vraiment, dans ces conditions, sortir du réflexe « otanien » qui est le leur ? Accepteront-ils d'avoir une vision qui soit également européenne ?

Vos analyses nous seront précieuses pour tenter de définir « l'Europe puissance » ? Comment construire une Europe de la défense, lutter contre le terrorisme et assurer la sécurité ? L'Union n'est pas un simple marché unique, elle doit répondre à l'aspiration à la sécurité de ses citoyens. Comment le peut-elle ?

Le Brexit est une occasion de penser une nouvelle Europe. Sur quels cercles nous appuyer pour remplir cet objectif ? Faut-il un noyau de pays pionniers, avec un cercle de coopération plus souple où évolueraient britanniques, norvégiens, turcs ? Comment consolider et développer les acquis du traité bilatéral franco-britannique, notamment la force expéditionnaire conjointe, qui pourrait servir de modèle à d'autres États volontaires ? Comment renforcer la coopération franco-allemande en matière de défense ? Je ne parle pas des Polonais, qui viennent de dénoncer le contrat Caracal....

Comment mutualiser les moyens et les équipements européens ? Comment assurer un budget de recherche de développement suffisant pour préserver les compétences de notre base industrielle européenne ? Faisons des propositions pour réconcilier les citoyens avec le projet européen. Vos analyses nous seront certainement précieuses.

M. Jean Bizet, président. – Dans un monde en turbulence, la sécurité et la défense sont essentielles pour le développement économique de l'Union. On ne peut plus dissocier ces sujets de la crise migratoire. L'amiral Humeau nous l'a redit, la semaine dernière, lors du colloque sur les migrants organisé à l'initiative de François-Noël Buffet.

Mme Gisèle Jourda. – La décision prise par la Grande-Bretagne de quitter l'Union européenne a ouvert un questionnement : la politique de sécurité et de défense commune, pourtant peu efficiente ces derniers mois, ne serait-elle pas le moyen de redonner une légitimité à l'Europe ? Face à la montée des périls intérieurs et extérieurs, et dans un contexte de scepticisme généralisé à l'égard de l'Union européenne, le départ de la Grande-Bretagne nous offre une occasion d'interroger les limites du projet européen. Beaucoup de normes et trop peu d'Europe politique, tel est le constat. Comment donner à cette Europe politique la visibilité et l'efficacité qui lui ont longtemps fait défaut ? Si la mise en œuvre d'une défense européenne est une piste, les États membres sont divisés et le partenariat avec l'Otan reste pour certains indispensable. Quelles sont nos marges pour construire une défense autonome au sein de l'espace politique européen ?

En juin dernier, quelques jours avant l'approbation de la stratégie globale par le Conseil européen, le Sénat avait déjà adopté une proposition de résolution européenne s'appuyant sur les outils du Traité de Lisbonne

concernant la défense : coopération structurée permanente, *battlegroups*, financement par l'Union européenne d'un fonds de lancement d'opérations de politique de sécurité et de défense commune. Nous en appelions aussi à une coopération entre États membres sur des programmes d'armement, pour réduire le coûteux fractionnement du marché des équipements de défense. Et nous suggérons d'incorporer le volet « défense » dans les objectifs du semestre européen. Un certain nombre de ces préconisations ont été reprises dans le plan des ministres des affaires étrangères français et allemand de septembre.

D'autres initiatives ont été mentionnées, comme la création d'un quartier général européen et d'un fonds européen dédié à la recherche en matière de défense, indispensable à l'autonomie de notre base industrielle et technologique. Un Conseil européen de la défense, prévu à la mi-novembre, devrait donner corps à cette feuille de route. Le Conseil européen de décembre en validera l'ambition, si ambition il y a. La multiplicité des outils ne fera pas l'ouvrage. Il faut aussi une volonté politique, une cohésion stratégique, un cap. Sont-ils au rendez-vous ?

M. Stéphane Beemelmans, ancien secrétaire d'État au ministère fédéral allemand de la défense. – Je suis parfaitement d'accord. Ce ne sont pas les lettres qui nous font défaut, mais les actions qui découlent d'une ambition et de la volonté d'être à la hauteur de cette ambition.

Premier constat : après une période de dégel, nous sommes entrés dans le temps de la guerre froide et chaude. L'Allemagne voit le froid à l'Est ; la France voit le chaud au Sud. De plus en plus de pays envisagent d'augmenter leur budget pour la défense. L'Allemagne y a consacré 2 milliards d'euros supplémentaires ces deux dernières années ; la Suède songe à rétablir le service militaire.

Deuxième constat : pour des raisons historiques et politiques, de moins en moins d'États de l'Union européenne disposent encore d'une industrie de défense notable. L'Allemagne, la France, la Grande Bretagne, l'Italie, l'Espagne et dans une moindre mesure, la Suède et la Pologne font figure d'exceptions. Pour les autres, il n'y a aucun lien entre politique de défense et politique industrielle. Par conséquent, la voie est ouverte à des projets soit européens, soit américains. Les États-Unis ont noyé l'Est de l'Europe sous des produits d'occasion et ont fidélisé un certain nombre de pays aux produits américains en développant la maintenance et en offrant de plus le « parapluie des États-Unis ». Il suffit de citer la Pologne qui a préféré les Black Hawk aux Caracal.

Troisième constat : les opportunités, aussi réelles soient-elles, ne suffisent pas à combler le défaut de gouvernance européenne. Il faudrait que la Commission européenne exploite sa capacité politique, car c'est une force de pouvoir analyser une situation avec l'œil neutre des 28, délivré des intérêts particuliers qui prévalent forcément au niveau national, pour ensuite faire des propositions communes. Il faudrait aussi promouvoir une politique

capacitaire au niveau européen : que peut faire l'Agence européenne de défense (AED) face à l'hégémonie américaine de l'Otan, si on la prive de moyens et de volonté politique ? Enfin, il faudrait construire un axe franco-allemand fort, essentiel pour passer des textes aux actes.

L'Union européenne a besoin de se doter d'une capacité d'analyse stratégique et politique. Pendant la crise du Mali, le militaire le plus gradé de l'Union européenne s'en référait au pays membre le mieux renseigné, en l'occurrence la France, pour rassembler des éléments d'analyse : un général français se rendait à Paris pour rapporter à Bruxelles des renseignements sur le Mali... Pour le Nigéria, il se serait rendu au Royaume-Uni. Et c'est ainsi, au prisme d'un seul pays, que l'Europe construit sa stratégie, qui se solde souvent par un désengagement total au profit de l'État impliqué : le Mali a été l'affaire de la France. En utilisant un système comme Galileo, l'Europe aurait pourtant pu se forger son propre jugement sur la situation.

Autre priorité, européeniser le marché commun de la défense. Michel Barnier s'est attelé à cette tâche qui suppose que l'on ouvre les budgets de la recherche à la défense - ce à quoi les Allemands - entre autres - se sont toujours opposés. Il conviendrait également de limiter les exceptions nationales sur les appels d'offre : il y a de moins en moins de raisons d'entretenir en Europe un secret-défense entre amis, au risque de bloquer le développement d'une industrie commune. La France vient de faire un appel d'offre européen sur le fusil d'assaut ; l'Allemagne en a fait un sur un grand navire. Cette pratique devrait devenir la règle, avec pour exception, bien sûr, le nucléaire.

Quant à encourager les programmes communs, on en est encore loin. Prenons l'exemple des fusils d'assaut européens, Famas, G36 allemands ou fusils belges, qui vont « mourir techniquement » d'ici cinq ans environ. Il s'agit d'un armement de base qui produit de maigres recettes, mais que l'on peut vendre deux millions de fois en Europe. On aurait tout à gagner à ce que les trois entreprises européennes qui fabriquent ces fusils s'accordent sur un modèle standard. Au lieu de cela, la France achète un fusil allemand, tandis que l'Allemagne critique l'entreprise qui les fabrique et prévoit de passer à un autre modèle d'ici trois ans.

Pour ce qui est des fusions, le projet Kant entre KMW et Nexter existe sur le papier, mais ne fonctionne pas. Airbus avait mieux marché. Il y a aussi MBDA.

Autre objectif sensible : accorder les politiques d'exportation. Malgré les directives sur les exportations d'armements, on manque de solutions pour les produits internationaux ou multinationaux. Un industriel allemand chargé d'équiper entièrement une armée de terre, avec des partenaires dans treize pays européens, s'est retrouvé sans recours devant la politique stricte d'exportation allemande. Il construisait des chars avec des pièces produites dans cinq pays différents par d'innombrables entreprises ! Alors que des

voitures civiles produites dans les mêmes conditions s'exportent sans problème, rien de possible pour les chars. Il est indispensable d'harmoniser les politiques d'exportation nationale ou de créer une instance européenne, et à terme une défense commune avec des moyens communs, à l'exemple de la gendarmerie, encore embryonnaire, ou de Frontex. Les fondamentaux sont là. Si l'Europe ne veut pas, elle ne pourra pas.

M. Alain Le Roy, ancien secrétaire général du Service européen d'action extérieure (SEAE). - Je suis d'accord avec vous, notamment au sujet de l'industrie. Toutefois, en ce qui concerne le renseignement européen, la situation a évolué ces dernières années, puisque nous disposons d'un centre de renseignement - désormais performant, l'INTCEN, actuellement dirigé par un Allemand et secondé par un Français. Ce service nourrit efficacement l'information du Conseil européen.

Le contexte aussi a changé. Alors que le Conseil européen de 2015 était focalisé sur la crise grecque, les menaces, le terrorisme, la crise migratoire et le Brexit ont remis sur la table les grands sujets de défense que la France était jusque-là un peu seule à porter. Des décisions importantes devraient être prises au Conseil européen de décembre 2016, qui sera préparé par le Conseil des affaires étrangères et de la défense des 14 et 15 novembre. Bruxelles bénéficie enfin sur cette question du soutien d'un nombre plus important d'États membres.

On ne peut pas dire que la PSDC n'existe pas aujourd'hui. On compte actuellement seize opérations de PSDC, dont six militaires et dix civiles. L'opération Atalanta, lancée il y a quelques années au large de la Somalie, a remarquablement rempli sa fonction de lutte contre la piraterie. Les opérations militaires EUFOR Tchad et EUFOR RCA ont été majeures. Les opérations de formation EUTM Mali et EUTM Somalie contribuent à renforcer les capacités de ces pays.

M. Jacques Gautier, président. - Avec des résultats divers.

M. Alain Le Roy. - L'opération a été effectivement moins efficace en Somalie. Mais par exemple, dernièrement, l'opération Sophia s'est montée en moins de deux mois, avec sept bâtiments à la mer, conformément aux recommandations du Conseil européen de mars 2015. Elle a sauvé bien des vies et permis de contribuer à la lutte contre les trafiquants d'êtres humains.

Les Britanniques souhaitent avoir leur mot à dire tant qu'ils resteront dans l'Union européenne, c'est-à-dire jusqu'en 2019. C'est légitime dans la mesure où la Grande-Bretagne est une grande puissance militaire. Ils souhaitent que leurs partenaires européens leur laissent la porte ouverte pour participer aux opérations. Ils posent comme condition au renforcement de la PSDC que celle-ci ne duplique pas les initiatives et actions de l'Otan et donc s'opposeront fermement à ce que le quartier général européen voie le jour. Enfin, en matière industrielle, ils voudraient après le Brexit ne pas être exclus des appels d'offre européens. La négociation sera difficile.

Lundi dernier, à Luxembourg, le Conseil des affaires étrangères a fixé comme feuille de route au SEAE d'élaborer un plan d'action pour la réunion des 14 et 15 novembre, afin que le Conseil européen de décembre 2016 aboutisse à des décisions. Le plan d'action du SEAE devra converger avec celui de la Commission européenne. Dans la stratégie globale de politique étrangère et de sécurité présentée au Conseil européen le 28 juin dernier, nous avons déjà défini comme enjeu majeur le concept d'autonomie stratégique. Reste à fixer notre niveau d'ambition en termes à la fois industriels et stratégiques.

Les Britanniques bloquaient le budget de l'AED et le montant du mécanisme Athéna, c'est-à-dire le financement des coûts communs des opérations. Ces questions devraient se résoudre. Quant aux *battlegroups*, ou groupements tactiques, des progrès devraient être faits pour assurer leur mise en œuvre, même si les Britanniques ne sont pas les seuls à ne pas y être très favorables.

Si les capacités de planification existent déjà au sein du SEAE, des efforts restent à fournir en matière de conduite des opérations civiles et militaires, et en particulier pour assurer au moins la conduite par le SEAE des missions militaires non exécutives, sachant que la création d'un quartier général européen est encore lointaine.

Quant à la coopération structurée permanente, aucun pays, pas même la France, n'a cherché jusqu'à présent à la mettre en œuvre. Les esprits évoluent à ce sujet, mais les voix divergent : le dispositif doit-il être ouvert à tous, ou seulement à ceux qui le veulent et qui le peuvent ? L'une des propositions franco-allemandes est qu'un Conseil européen de sécurité et de défense se réunisse régulièrement chaque année de manière à mettre en place un semestre européen de la défense où seraient définis des objectifs et des stratégies.

L'armée européenne n'est pas d'actualité. Chacun se rappelle l'écho qu'ont eu les déclarations de M. Juncker sur ce sujet au *Figaro*, il y a un ou deux ans. Enfin, je rappelle les trois axes de la PSDC : répondre aux crises extérieures, aider nos partenaires, principalement africains, à développer leurs capacités et protéger l'Europe, en tenant compte bien entendu des responsabilités confiées à l'Otan. Ce dernier point comprend notamment lutte contre terrorisme, cyber-sécurité, protection des frontières ; le champ reste large.

Mme Nicole Gnesotto, présidente du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). - Je suis très sceptique sur l'idée de refonder l'Europe autour de la défense. Les chefs d'État et de gouvernement croient-ils vraiment qu'ils viendront à bout de la crise et feront aimer l'Europe à leurs concitoyens en leur parlant coopération structurée permanente, politique industrielle ou acte préparatoire ? Oui, il faut faire l'Europe de la défense, oui, il faut refonder l'Europe, mais la première n'est pas la condition de la seconde. Les citoyens veulent une

Europe politique. Rien ne pourra la faire émerger, pas même une politique de défense commune, avant que les Européens n'aient défini l'action commune qu'ils souhaitent inscrire dans le monde. Bratislava a été à cet égard une grande déception.

Si les Britanniques ont la première armée d'Europe, avec un budget qui représente 2 % du PIB, ils n'ont jamais été depuis 2003 un acteur sérieux de la défense européenne. Dans quelle mesure le Brexit sera-t-il une opportunité ? Les Britanniques risquent d'investir massivement dans l'Otan et de compenser la perte de leur droit de veto au sein de l'Union en développant une rhétorique offensive contre la relance d'une Europe de la défense, saccageant ainsi toute opportunité politique. D'autant qu'ils auront le soutien des pays de l'Europe centrale et orientale plus enclins à s'investir dans l'Otan que dans une défense européenne, du fait de la menace russe... Comme le dit Jean-Louis Bourlanges, avant le Brexit, les Britanniques avaient un pied dehors et un pied dedans. Après le Brexit, ils auront un pied dedans et un pied dehors. Ne nous faisons pas d'illusions. Le départ de la Grande-Bretagne débloquent un ou deux dossiers marginaux, comme celui de l'AED ou Athéna. Les opportunités de construire une Europe de la défense ne viendront que du volontarisme des États membres, plus particulièrement la France et l'Allemagne.

L'harmonisation des conditions d'exportation s'impose. Reste que le problème est surtout allemand. Les industriels français n'ont aucun intérêt à s'aligner sur les mesures restrictives qui se pratiquent en Allemagne.

Je l'ai dit dès leur constitution en 2005, les *battlegroups* ne sont pas une bonne idée, car l'Union européenne n'est pas faite pour être en première ligne dans les crises. Ce n'est pas dans son ADN. Elle ne peut intervenir qu'en second, à la suite de l'intervention première d'un État. On peut regretter que les *battlegroups* ne soient pas utilisés ; on peut aussi comprendre qu'ils ne le seront pas.

Il faut être ferme sur l'impossibilité pour les Britanniques de participer aux appels d'offre européens. Quant à la coopération structurée permanente, le départ des Anglais lui redonne de la modernité, sans que cela suffise à tout régler. Si les Européens ne l'ont pas utilisée jusqu'ici, c'est en effet qu'ils considéraient que la défense européenne devait être consensuelle. Et on aurait pu l'utiliser même avec les Britanniques, puisque l'unanimité n'est pas nécessaire pour ce faire.

Sur le commandement européen, je vais tenter une proposition. D'un côté, les Britanniques nous menacent d'opposer leur veto au quartier général européen. De l'autre, dans le cadre des accords Berlin + qui permet à l'UE d'utiliser les commandements de l'OTAN, l'adjoint du commandant suprême des forces alliées en Europe (DSACEUR ou SACEUR Adjoint) est un Britannique. Or, en tant que tel, il ne peut pas parler au nom des Européens. Les Anglais ne peuvent pas gagner sur tout. Soit ils nous laissent

créer le quartier général européen, soit ils devront accepter qu'un Français occupe le poste auprès du SACEUR. On peut faire d'une pierre deux coups : renforcer la défense européenne et renforcer l'Otan, en acceptant que la France pèse davantage dans le commandement des forces européennes.

Quoi qu'il en soit, je ne crois pas qu'il faille s'attendre à ce que le Conseil européen de décembre donne lieu à de grandes envolées. Les chefs d'État et de gouvernement se focalisent sur la défense commune car ils ne s'accordent pas sur le reste. Le problème de sécurité est réel, notamment aux frontières, mais pourquoi confier aux Britanniques, en partance, le poste très important de Commissaire à la sécurité ? Pourquoi traite-t-on la défense comme s'ils n'étaient déjà plus là, et la sécurité comme s'ils allaient toujours rester ? Le message n'est pas clair. Souhaitons que le Conseil européen aboutisse au moins à définir le rôle politique de l'Europe dans la mondialisation.

M. Jean-Noël Guérini. – Vous indiquez que la Commission européenne s'intéresse à la politique de défense, dans un article publié le 14 juin dans *le Monde*. Pouvez-vous nous indiquer plus précisément les initiatives menées par la Commission ? Le couple franco-allemand reste-t-il une réalité incontournable ? En quoi ?

M. André Gattolin. – Merci pour ce débat vivifiant. J'ai le souvenir de l'Europe d'après-guerre, qui se voulait « un espace de paix et de prospérité ». La Seconde Guerre mondiale avait fait entre 70 et 80 millions de morts, l'Europe était ruinée. La France et la Grande Bretagne, sans armée, bénéficiaient de la protection de l'Otan. Puis le temps est venu du marché unique et des quatre libertés fondamentales. Aujourd'hui, les politiques prônent une Europe qui protège sur le plan social mais aussi en termes de sécurité intérieure ou extérieure. Nous sommes assiégés, et le projet a perdu de sa grandeur. Il touche à des domaines régaliens où il est quasi-impossible de prendre des décisions à l'unanimité. Plutôt que de se construire sur le modèle américain, l'Europe est cardinale, suivant les deux axes Est-Ouest et Nord-Sud. Elle joue un rôle de régulateur au sein de la société globale et mondialisée. C'est sur ces bases qu'il faut penser la défense européenne. Existe-t-il vraiment une vision commune sur ces sujets ? Quelles valeurs souhaitons-nous défendre ? On parle de politique de voisinage européen. Qu'y a-t-il au-delà ? Les esquisses de propositions politiques sont encore trop pâles pour définir le projet d'une Europe politique.

M. Didier Marie. – Rien ne se fera sans une volonté politique des États membres. Vous avez indiqué que face à la menace russe, les pays d'Europe centrale privilégiaient le bouclier de l'Otan. Nous sommes un certain nombre à penser que l'unanimité des 28 est un blocage. Mieux vaudrait que l'Europe fonctionne par cercles concentriques. Avant de parler de défense européenne, ne pourrait-on envisager une convergence entre plusieurs pays qui le souhaiteraient ?

M. Xavier Pintat. – Pour que l'Europe politique retrouve un souffle, ne vaudrait-il pas mieux que ce soit le Conseil européen qui traite le Brexit plutôt que la Commission ?

M. Jean Bizet, président. – C'est le cas.

M. Xavier Pintat. – Ce n'est pas si clairement établi.

Mme Nicole Gnesotto. – La Commission européenne s'intéresse aux questions de défense depuis longtemps. Elle pourrait financer des programmes de recherche en matière de défense. Arrêtons la méfiance systématique. La Commission est parfaitement légitime à exercer une responsabilité stratégique.

Après la guerre froide, le projet européen consistait à exporter la démocratie et la prospérité. Dix ans après, nous voilà inquiets face à l'insécurité de notre voisinage et à l'absence de prospérité qui se dessine ; la situation s'est inversée. Pour rétablir notre sécurité intérieure, nous devons stabiliser notre voisinage, d'où la nécessité d'une défense européenne.

Il faudrait parler de différences entre les 28 plutôt que de divergences. Il est normal que les Baltes misent davantage sur l'Otan que sur la défense européenne ; de leur point de vue, la menace russe n'est pas une vue de l'esprit ! M. Poutine est entré dans une guerre froide dangereuse pour nos partenaires européens. En réinvestissant l'Otan, la France se montrerait solidaire de ces pays. Il faut, bien sûr, une convergence en matière de défense. Or nous ne sommes pas nombreux à converger. Si la France ne doit pas s'afficher comme donneur de leçon, *de facto* c'est elle qui verse le plus au pot commun.

M. Alain Le Roy. – Je comprends les réflexions de Nicole Gnesotto, mais le contexte n'a jamais été aussi favorable au développement d'une politique de défense européenne. Y a-t-il une vraie volonté politique ou n'est-ce qu'un affichage ? L'Europe s'est dotée d'un commissaire européen à la sécurité, même si le poste a été confié à un Britannique. Création d'un poste de commissaire européen à la sécurité, création d'un corps européen de gardes-frontières, interconnexion des fichiers d'Europol, actions de lutte contre le terrorisme : l'Europe qui protège est déjà une réalité. C'est au Conseil européen de décembre 2016 que seront mesurées les avancées en matière de PSDC.

Le débat sur la négociation du Brexit n'est pas encore tout à fait arbitrée. Un Conseil européen négociant grâce aux analyses techniques de la Commission, telle semble être la solution la plus probable.

M. Stéphane Beemelmans. – L'Europe de la défense n'est pas un thème par défaut. Les peuples européens s'intéressent davantage à la sécurité qu'à la défense, sans pour autant être opposés à l'idée d'une défense commune. Les touristes qui viennent en France ont le sentiment que leur sécurité est garantie par tous ceux qui portent l'uniforme, qu'il s'agisse du

personnel de Securitas, de la police, de la gendarmerie ou de l'armée. C'est une vision globale de la sécurité. Son champ va des migrations aux frontières à la criminalité, au terrorisme, au banditisme, et même à la menace Poutine, de plus en plus concrète, passés le Rhin puis l'Oder. On ne parviendra pas à mobiliser les peuples européens sur l'Europe de la défense en tant que telle.

Le couple franco-allemand n'a pas d'équivalent parmi les 28. Pour l'instant, on en reste aux textes... Plus les projets sont concrets, plus ils sont renvoyés aux calendes grecques ! Preuve en est le quartier général européen : entre Ulm et Strasbourg, chacun cherche à vendre son projet déjà fini et pas encore terminé. Le couple franco-allemand est incontournable. Il peut faire mieux, il doit faire mieux. Il est inconcevable que la France et l'Allemagne n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le choix d'un fusil d'assaut. Nous ferons mieux bientôt, dans un monde meilleur !

La réunion est levée à 16 heures 15.

Mercredi 26 octobre 2016

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères et

La réunion est ouverte à 8 h 35

7. Audition de S. Exc. M. György Karolyi, ambassadeur de Hongrie en France (mercredi 26 octobre 2016)

M. Jean Bizet, président. – Monsieur l'ambassadeur, bienvenue au Sénat où nous avons chaque fois grand plaisir à converser avec vous, qui êtes très francophile et tout à fait francophone.

À la demande du président Larcher, la commission des affaires européennes et la commission des affaires étrangères ont fondé conjointement un groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne. La situation du Brexit est un peu plus claire depuis l'annonce d'une échéance pour l'activation de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. La refondation m'apparaît comme le premier sujet à aborder avec vous, étant donné le rôle important de la Hongrie dans l'Union européenne, par son action au sein du groupe de Visegrad. Comment voyez-vous l'Europe de demain ? Quelles sont les mesures à mettre en œuvre pour affirmer l'unité de l'Europe après le Brexit ? Celui-ci a mis fin à 43 années d'ambiguïté. À nous de reconstruire l'Europe à 27.

M. Christian Cambon, président. – Quel sera le statut des travailleurs hongrois au Royaume-Uni, qui seraient entre 200 000 et 300 000 ? Alors que l'inquiétude est vive, les déclarations du nouveau gouvernement

britannique sont contradictoires. Que vous inspire ce Brexit, au regard des intérêts des Hongrois présents sur le territoire britannique ?

Le Brexit affectera le montant des fonds européens alloués aux projets structurants. Le produit intérieur brut hongrois baisserait de 3 à 4 % si les fonds structurels s'amenuisaient, privés de la contribution britannique à partir de 2020. Quelle parade la Hongrie pense-t-elle trouver ?

J'en viens aux perspectives de refondation de l'Union européenne. Un référendum sur le plan de répartition des réfugiés dans les pays membres a été organisé le 2 octobre par le président Janos Ader. Si les électeurs n'ont pas été suffisamment nombreux pour que le référendum soit validé juridiquement, ils ont néanmoins exprimé à 98 % leur accord avec le président, qui a affirmé qu'il en tiendrait compte. Que faut-il en attendre ?

L'un des buts de notre groupe de travail est de tenter de réconcilier nos concitoyens avec le projet européen. Votre pays, étant donné certaines de ses positions, fait l'objet de notre plus grande attention.

M. György Karolyi, ambassadeur de Hongrie en France. – Merci de votre accueil et de l'honneur que vous témoignez à notre pays d'Europe centrale, en l'invitant à participer à la réflexion sur le Brexit et la refondation de l'Europe. Ces deux sujets sont étroitement liés. L'un nous invite à réfléchir à l'autre – ce qui aurait aussi été le cas si le résultat du référendum britannique avait été inverse.

La Hongrie fait partie des pays qui regrettent le plus amèrement le Brexit. Quelques semaines avant le vote, elle s'était même singularisée par une publicité payante, parue dans les journaux britanniques, disant aux électeurs que la décision leur revenait mais que les Hongrois aimeraient qu'ils restent dans l'Europe. Il faut prendre acte du vote britannique, sans chercher d'échappatoires. En démocratie, tous les votes se valent, qu'ils soient issus de la City, d'Ecosse ou d'ailleurs. Nous devons maintenant gérer cette situation.

Nous ne croyons pas à la contagion du Brexit. Le Royaume-Uni est un grand pays qui a passé une bonne partie de son existence hors de l'Union européenne – le président Giscard d'Estaing l'a rappelé devant vous. Son adhésion prend fin au bout de 43 ans. La situation est délicate mais pas ingérable. Les autres pays d'Europe qui manifestent leur euroscepticisme ne sont pas dans la même situation – la Hongrie notamment. Quand on annonce son départ, encore faut-il savoir où l'on va. Je ne peux pas imaginer un seul instant que la Hongrie quitte l'Union européenne ; où irait-elle ? J'affirme ici avec la plus grande détermination qu'il n'y a aujourd'hui ni volonté politique du Gouvernement, ni majorité dans la population en faveur d'un quelconque éloignement de l'Union européenne, bien au contraire.

Selon la Hongrie, le Brexit a des conséquences sur l'organisation de la défense. Le Royaume-Uni et la France sont les deux principaux pays européens à être dotés d'armées puissantes. La sortie britannique de l'Union

européenne divise par deux ses capacités militaires, ce qui est extrêmement dangereux. Nous avons donc lancé l'idée d'une armée européenne. On nous rétorque que c'est un rêve, une idée de très long terme à la limite de l'utopie. Il faut néanmoins y réfléchir. L'Union européenne doit se doter des capacités de défense dont elle ne dispose pas encore. Je le dis dans le respect total de notre adhésion à l'Otan, en qui nous avons confiance. Au début des années 1990, cette adhésion a été approuvée par plus de 80 % des électeurs hongrois lors du premier grand référendum ouvert au monde libre. Dans toute armée bien constituée, à côté de l'artillerie lourde et des canons de marine - c'est l'Otan -, les obusiers ont aussi leur importance. Dans un monde qui change, face aux périls qui nous guettent, l'Europe doit se doter d'une capacité de défense. Trois échelons se compléteraient : l'Otan, l'armée européenne - avec 450 millions d'habitants, l'Union européenne exerce une grande influence mondiale - et l'armée nationale.

Quant à la gestion du Brexit, le pouvoir décisionnaire doit relever du Conseil européen, c'est-à-dire des chefs d'État et de gouvernement démocratiquement élus. La Commission, appareil administratif de l'Union européenne, doit évidemment être mise à contribution. Mais dans un dossier aussi politique, aussi sensible, le pouvoir ne doit pas lui appartenir. Le Conseil européen doit donner l'impulsion de départ des négociations mais aussi contrôler en permanence l'exécution des mandats de la Commission.

Comme la France et d'autres pays de l'Union européenne, la Hongrie est principalement attachée à l'indissociabilité des quatre grandes libertés. Le Brexit ne peut être aménagé : c'est tout ou rien.

La Hongrie se soucie de la protection des droits de ses ressortissants travaillant au Royaume-Uni, au nombre de 100 000 à 150 000, bien moins que les 800 000 à 900 000 Polonais. La négociation, que nous suivons avec attention, en donnera les modalités.

Je ne m'étendrai pas sur la logique du Fonds de cohésion. On me fait observer que la Hongrie profiterait de l'Union européenne, mais tous ici au Sénat s'accorderont pour dire qu'il s'agit non pas d'une aumône mais d'une initiative de l'Union européenne préexistante à l'adhésion des pays d'Europe centrale, dont le but est d'équilibrer les économies des pays adhérant au marché commun, et dont les niveaux en divergent.

La répartition du Fonds de cohésion, dont le Royaume-Uni est l'un des principaux contributeurs, devra être redéfinie après 2020. Le calcul de la différence entre les sommes que le Royaume-Uni ne versera plus et celles qu'il ne recevra plus montre que tous les pays souffriront. Nous sommes tous dans le même bateau. La Hongrie se prépare d'ores et déjà à la fin du Fonds de cohésion en prenant des mesures économiques.

L'Europe à 27 est une réalité. Née à six, pour des raisons contraintes, puisque beaucoup de pays qui auraient voulu faire partie des fondateurs ne l'ont pas pu, l'Union européenne a été élargie jusqu'à sa configuration

actuelle, dont on ne peut que se réjouir. Il fallait l'élargissement, comme il fallait la réunification de l'Allemagne. Cette décision historique s'imposait, toutes choses égales par ailleurs. La gestion de l'Europe à 27 ne ressemble pas à celle de l'Europe à six. Les pères fondateurs n'avaient pas envisagé ce défi. L'histoire évolue, les hommes passent. Ce qui a été imaginé au début doit être repensé.

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ; les États membres de l'Union européenne aussi. Ce principe doit guider la refondation de l'Europe. Les pays d'Europe centrale s'estiment tout aussi européens que l'Allemagne, l'Italie ou tout autre pays fondateur. L'attachement de la Hongrie à l'Europe est au moins aussi fort que celui de la France.

Le bloc de 27 membres n'empêche pas la formation de sous-ensembles, qu'il s'agisse du groupe de Visegrad, du Benelux, de l'axe franco-allemand ou du Triangle de Weimar. Ils n'ont pas pour but de diviser ni d'affaiblir l'Union européenne, mais plutôt de contribuer à la réflexion commune, à la manière de *think tanks*. C'est ainsi que nous entendons le groupe de Visegrad, qui proposera une série de conférences sur la refondation européenne.

Nous sommes extrêmement attachés à une redéfinition très claire des fonctions du Conseil européen et de la Commission. L'Europe, c'est le Conseil européen. Le président Giscard d'Estaing l'a dit devant vous, et nous ne pouvons que nous féliciter qu'il ait créé ce conseil. L'Europe est née de la volonté politique de certains pays de s'unir. L'administration - la Commission - est le ciment qui fait tenir la maison ; le Conseil européen en est le maçon. Beaucoup a été dit sur le prétendu rôle politique de la Commission, auquel nous sommes défavorables. Elle est une administration, dont le rôle est strictement défini par les traités constitutifs de l'Union européenne. Or la politique est l'art de gérer l'imprévu, souvent sous la contrainte des événements, en étant responsable vis-à-vis des électeurs. La Commission en est bien incapable. Elle doit avoir un pouvoir d'instruction des dossiers, peut-être de proposition, mais la décision politique doit rester entre les mains du Conseil.

Pour paraphraser la constitution française, le Conseil européen détermine et conduit la politique de l'Union ; la Commission l'exécute.

La Commission s'est fourvoyée à chaque fois qu'elle a voulu jouer un rôle politique. Ainsi, elle a divisé l'Europe sur les quotas obligatoires de migrants, suscitant une foire d'empoigne malheureuse entre les pays membres après avoir refusé de suivre le mandat du Conseil européen. De même, elle a proposé de réviser la directive sur les travailleurs détachés sans qu'aucun État membre, pas plus que le Conseil européen, ne demande rien. Sa proposition a suscité un carton jaune d'onze États représentant quatorze parlements. La Commission souhaite passer outre : sur quel mandat

s'appuie-t-elle pour faire ainsi fi du souhait de tant de pays membres ? C'est en respectant les traités et la place de chacun que l'on pourra avancer.

L'Europe n'est pas aussi divisée qu'on le croit. Il est de bon ton de dire qu'il n'y a pas d'Europe s'il n'y a pas de solution commune. C'est à la fois vrai et faux. Il est bien entendu préférable d'obtenir l'unanimité, et les pays européens s'entendent sur beaucoup de sujets. Mais, sur d'autres, ils ne peuvent ni ne doivent être d'accord, sans que cela affaiblisse l'Europe. Pourquoi ne pourrait-elle pas faire état de sa diversité ?

La devise européenne consacre l'union dans la diversité. Les deux termes doivent recevoir leur dû, selon les moments. En matière de contrôle des frontières extérieures, on sous-entend que les initiatives individuelles des pays sont un fourvoiement, la solution devant être commune. Or une décision européenne peut être prise par un seul État. Si celui-ci est aux frontières de Schengen, il n'exerce pas les mêmes responsabilités que ceux qui sont entièrement enclavés, comme la République tchèque, et l'Union européenne n'a pas les mêmes attentes à son encontre. Lorsque nous avons procédé au contrôle de la frontière serbo-hongroise, nous avons appliqué la solution européenne. Tous les joueurs d'une équipe de football n'évoluent pas au même poste. Demande-t-on au gardien de marquer des buts ? L'Europe peut très bien fonctionner si chaque pays prend ses responsabilités européennes à son niveau.

Il y a soixante ans, à l'heure où nous parlons, les combats faisaient rage à Budapest. La Hongrie avait eu la témérité d'enfoncer un premier coin dans la toute-puissance de l'empire soviétique. Nous avons longtemps attendu la solidarité du monde libre ; elle n'est pas venue. Nous avons été écrasés. La porte à laquelle nous avons eu le courage de frapper ne s'est pas ouverte, et nous en avons repris pour trente-quatre ans. Quelques mois après cet événement - hasard ou non -, la partie européenne du monde libre créait le marché commun à Rome, devenu la Communauté économique européenne, puis l'Union européenne. Nous avons dû attendre quarante-huit ans pour la rejoindre. Ce simple fait devrait suffire à persuader tous nos interlocuteurs que la Hongrie est profondément attachée à l'Europe et qu'elle ne la quittera pas.

M. Jean Bizet, président. - Merci pour la clarté et la profondeur de vos réflexions, Monsieur l'ambassadeur.

M. Jean-Pierre Masseret. - Merci d'avoir confirmé l'attachement de la Hongrie à l'Union européenne. Monsieur l'ambassadeur, vous apportez un début d'explication à l'euroscpticisme en pointant du doigt l'espace occupé par la Commission, qui est supérieur à ce qu'il devrait être. Est-ce dû à l'absence de projet politique européen réel, capable de concilier les énergies et d'imposer à la Commission des directives plus précises ?

Une communauté de 450 millions d'habitants, sur sept milliards, ayant des intérêts puissants, devrait être un acteur respecté et respectable du

monde. Mais le projet commun doit être conjugué avec l'exigence croissante de souveraineté nationale. L'unité dans la diversité est compliquée à réaliser. La refondation ne sera pas à la hauteur des défis du XXI^e siècle si le Conseil européen ne définit pas de projet cohérent qui entraîne l'ensemble des nations. La montée des populismes et des nationalismes est le plus grand danger.

M. Jacques Gautier. – Merci de cet exposé clair, tranchant par moments. Les amis doivent se dire les choses. Monsieur l'ambassadeur, vous avez rappelé l'attachement viscéral, historique, de la Hongrie à l'Europe. Vous connaissez notre proximité.

Vous avez montré votre foi en une armée européenne, au sein de l'Otan. Nous y sommes engagés, comme pour des capacités européennes de défense, même si nous sommes plus sceptiques à court terme sur une armée européenne. Nous avons plaidé pour avancer avec ceux qui le veulent et le peuvent. J'ai cru comprendre que la Hongrie pouvait être un de ceux-là, et je m'en félicite.

Vous avez rappelé que l'Otan constituait l'artillerie lourde, et qu'il y avait place pour une posture de défense européenne, plus « légère ». Néanmoins, quand ils intègrent l'Union européenne, certains Etats membres choisissent des avions de combat américains et non européens. Récemment, aux hélicoptères européens ont été préférés des américains. Pourtant, nous devons partager des matériels communs.

Mme Gisèle Jourda. – Monsieur l'ambassadeur, vous soulignez que l'espace européen pourrait bénéficier de sa propre défense, avec une armée européenne qui ne remplace pas les armées spécifiques à chaque pays. Les capacités militaires de l'Europe sont déstabilisées par le départ du Royaume-Uni. Sans le remettre en cause – c'est hors de question –, un accord de défense ne peut-il être trouvé entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ?

M. György Karolyi. – Contrairement à la Pologne, la Hongrie n'a pas acheté d'avions américains, mais suédois. Quant aux hélicoptères, les négociations hongroises en la matière sont encore en cours, notamment avec Airbus.

M. Jacques Gautier. – Il est exact que je faisais plutôt allusion à la situation polonaise....

M. György Karolyi. – Nous sommes membre de l'Otan, que nous continuons à juger indispensable, mais nous avons cessé de penser qu'il n'était plus nécessaire de nous défendre. À l'époque du pacte de Varsovie, l'armée hongroise était en mesure de résister un quart d'heure à une agression. C'est dire d'où nous partions... La Hongrie est encore loin de consacrer 2 % de son budget national aux investissements de défense, mais elle progresse à marche forcée. Nous sommes parfaitement conscients que l'Europe ne peut pas rester un nain militaire. La Hongrie fait tout ce qu'elle

peut pour construire l'Europe de la défense, même si ses modalités restent à définir.

Le Brexit, sur ce point comme d'autres, conduira à une redéfinition. Le verre, que d'aucuns jugeaient à moitié plein, a été totalement vidé, mais il se remplira à nouveau : des accords avec le Royaume-Uni seront noués dans les années à venir, sur d'autres fondements. Je ne peux pas imaginer qu'il n'y en ait pas sur la défense.

Après soixante ans d'existence, l'Union européenne souffre de la maladie, classique, de la routine. Le projet de départ a suscité un enthousiasme qui a diminué au fur et à mesure de sa réalisation. Ce n'est pas une catastrophe, ni une surprise, mais un phénomène naturel à prendre en compte, auquel s'en ajoutent deux autres : l'éloignement chronologique de la Seconde Guerre mondiale - l'Union européenne a été fondée sur la volonté d'éviter les conflits - et le fondement de l'Union sur la prospérité, c'est-à-dire la certitude que les générations futures vivraient mieux que les générations présentes et passées. Or, avec les crises à répétition, nous ne pouvons plus l'affirmer. Ces raisons produisent un euroscepticisme qui n'est pas diabolique, mais grave.

Loger le projet européen dans les institutions, qui ne sont qu'un instrument, est illusoire. Le projet doit venir des pays. Ce sont eux qui font la force de l'Europe, non les institutions. C'est le maçon, et non le ciment, qui fait la maison.

Le référendum hongrois a fait l'objet de beaucoup de malentendus qu'il me faut lever. On a dit qu'il était invalide. Selon la constitution hongroise, un référendum n'est valide que s'il rassemble au moins 50 % des électeurs. Mais cette notion n'a de sens que pour un référendum normatif, puisque s'il n'est pas valide, le Gouvernement n'est tenu à rien. En l'espèce, le référendum hongrois était non pas normatif, mais consultatif. Les électeurs hongrois devaient dire s'ils étaient d'accord pour que l'Union européenne impose l'implantation collective de citoyens non hongrois en Hongrie sans l'approbation du Parlement hongrois. La réponse ne donnait lieu à aucune obligation pour quiconque. La notion de seuil n'a donc aucun sens. Il faut plutôt analyser le nombre de votants et le résultat. Quelque 44 % des électeurs se sont déplacés, pour voter à 98 % en faveur de la position du Gouvernement. Les députés européens ont été élus par moins d'électeurs, sans que personne ne rejette leur élection comme invalide.

Avec ce référendum, nous avons tenté de répondre à l'éloignement des populations de leurs dirigeants européens, puisque nous avons posé aux Hongrois une question qui préoccupe l'ensemble des Européens. Nous avons également mis en avant le rôle du Parlement, soulignant qu'une décision aussi importante pour un pays que la composition de sa société ne peut être prise sans l'accord du parlement national. L'Union européenne ne peut pas faire abstraction des représentants élus réunis au sein des parlements.

Mme Éliane Giraud. – Je suis d'accord avec M. l'ambassadeur sur la responsabilité politique, mais si l'Europe veut se projeter dans l'avenir, elle doit être ouverte, accepter une circulation importante des hommes et femmes ainsi que du négoce. Nous devons développer des cultures communes, progressivement travaillées pour la politique étrangère.

Le problème des migrants est international. Le changement climatique l'accroîtra dans le siècle à venir. Sans culture commune, sans réaction commune, l'Europe laissera place à des cultures d'exclusion et de fermeture. On ne peut pas progresser sur l'armée sans position commune sur les étrangers.

M. Jean-Marie Bockel. – L'impression de migrations sans limite, notamment issues du continent africain, provoque une angoisse à laquelle nous sommes loin de savoir répondre. Face au problème très concret des réfugiés, on ressent une distorsion. La chancelière Merkel s'est engagée très fortement, pour diverses raisons. La France reçoit peu de réfugiés mais exprime de grandes craintes, car tout est lié dans l'esprit des gens.

Votre exposé, Monsieur l'ambassadeur, est très argumenté. En arrière-plan se dessine toutefois l'image de votre gouvernement et ce qu'elle sous-tend d'inquiétudes de dérives populistes qui creuseraient davantage les clivages.

M. György Karolyi. – Ces propos me confortent dans mon idée : nous sommes beaucoup moins divisés que nous ne le croyons.

Certains pays, comme l'Allemagne, ont des raisons propres d'accepter les réfugiés. L'Allemagne subit le vieillissement de sa population, le manque de main d'œuvre. D'une certaine façon, la Hongrie aussi, mais elle pense qu'elle peut y faire face autrement. Cette diversité me semble tout à fait admissible dans le cadre de l'Union européenne.

Il est clair que des politiques communes doivent être trouvées. Par notre attitude parfois qualifiée d'euroseptique, nous tentons de contribuer à la réflexion de l'Union européenne sur des attitudes communes cohérentes et bénéfiques pour tous.

Le problème ne porte pas tant sur la gestion actuelle des flux migratoires que sur leur avenir. Personne n'a la réponse. La Hongrie estime, avec d'autres, que le problème doit être traité à la source, sans quoi l'Union européenne se prépare à intégrer entre dix et trente millions de personnes dans les prochaines décennies – c'est inconcevable. Il faut développer les pays africains et stabiliser sur place tous ceux qui voient en l'Europe un eldorado. Les systèmes de répartition au sein de l'Union européenne ne sont que des succédanés. La solution réside dans des accords de non départ avec les pays africains, c'est-à-dire des politiques de développement incitant les gens à rester chez eux. L'ambassadeur du Sénégal en France a lui-même déclaré que fondamentalement, l'homme souhaitait trouver son bonheur là où il a ses appuis : là où il est né, là où il a toute sa vie.

M. Jean Bizet, président. – Merci de cet éclairage qui renvoie au sommet de La Valette et à l’Union pour la Méditerranée, qui, prémonitoire, n’a pas été bien comprise. C’est dans les pays de départ qu’il faut œuvrer.

La réunion est levée à 9 h 35.

Mercredi 2 novembre 2016

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

La réunion est ouverte à 16 heures.

8. Audition de M. Marc-Etienne Pinault, coordinateur Brexit au secrétariat général du ministère de l’intérieur, M. Gilles Barbey, commandant de police, chef de la section « négociations européennes » à la direction centrale de la police judiciaire et M. Frédéric Baab, membre national d’Eurojust pour la France (mercredi 2 novembre 2016)

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Nous accueillons MM. Marc-Etienne Pinault, M. Gilles Barbey, et Frédéric Baab pour évoquer la coopération policière et la coopération judiciaire, deux enjeux majeurs pour repenser la sécurité intérieure du territoire européen. Deux de nos collègues sont plus particulièrement chargés de ces questions : Jean-Marie Bockel et Didier Marie.

M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères. – La France – nous en sommes fiers – exerce une influence positive dans le domaine de la coopération policière et judiciaire et y joue un rôle moteur, que ce soit par l’alimentation des bases de données européennes, notamment le Système d’information Schengen (SIS), ou au sein des structures européennes qui sous-tendent cette coopération, à savoir Europol et Eurojust. Néanmoins, de nombreux États membres sont encore assez réticents à coopérer dans ces matières largement régaliennes.

Le partage de l’information policière avec Europol ou avec les autres États membres reste difficile. Il en va de même pour la coopération judiciaire. Selon un rapport d’information du Sénat, seule une cour d’appel sur 36 s’acquittait en 2013 de son obligation d’information à l’égard d’Eurojust. Ce défaut de coopération a été mis en évidence à l’occasion des récentes attaques terroristes. La coopération policière a-t-elle progressé depuis, notamment en matière de lutte contre le terrorisme ? Que faudrait-il faire pour aller plus loin ?

Par ailleurs, où en est le projet de création d'un parquet européen, auquel un certain nombre d'États membres sont opposés ? Le Brexit change-t-il la donne en la matière ou l'option privilégiée reste-t-elle celle d'une coopération renforcée avec le Royaume-Uni ?

Enfin, pourrez-vous nous dire un mot des mesures prises pour renforcer les contrôles de sécurité des flux migratoires et la lutte contre les passeurs, en particulier dans les hotspots ? Europol y déploie depuis peu des équipes composées d'agents et d'experts mis à disposition par les États membres. Quelle est précisément leur mission et comment l'information recueillie a-t-elle vocation à être utilisée ?

M. Didier Marie. – Je veux revenir sur les aspects qui ont fait l'objet de résolutions de la commission des affaires européennes du Sénat.

D'abord, l'activation de l'article 50 du traité de Lisbonne par le Royaume-Uni fragilisera l'architecture des collaborations européennes en matière de sécurité et de justice. Quelles sont les conséquences éventuelles en termes de lutte contre le terrorisme ? Cela risque-t-il de créer des failles ? Quelles collaborations – bilatérales ou multilatérales – peuvent être envisagées à l'avenir, et sur quels champs ? Quel est l'impact du retrait du Royaume-Uni sur Europol, souvent considéré comme une réussite ? Quel est votre sentiment sur la mise en œuvre du nouveau règlement de mai 2016, qui doit entrer en application en 2017, et sur ses conséquences pour l'échange d'informations, qui est souvent insuffisant ?

Ensuite, quel bilan tirez-vous de l'activité du comité permanent opérationnel de sécurité intérieure, chargé d'évaluer et d'orienter la coopération opérationnelle et d'assister le Conseil au titre de la clause de solidarité ? Le Brexit aura-t-il des conséquences sur son fonctionnement ?

Enfin, nous attendons la mise en œuvre effective du futur parquet européen. Quels délais peuvent être envisagés ? Quelles sont les difficultés rencontrées et les obstacles mis en œuvre par certains États membres ? Quelles sont les évolutions possibles de son champ d'intervention ? La commission des affaires européennes du Sénat a adopté plusieurs résolutions demandant son élargissement à la lutte contre le terrorisme et à la criminalité transfrontalière. Quelle est la position de la France sur le futur parquet européen ?

M. Jean-Marie Bockel. – Où en est l'interopérabilité des fichiers ? Quels sont les points de blocage et à quoi tiennent-ils ?

Quelle peut être la portée de la directive PNR qui, en son temps, a fait couler beaucoup d'encre, alors qu'elle permet simplement de coordonner des PNR nationaux, dont seuls 4 à 5 États membres sur 27 sont dotés ?

Où en est la proposition de modifier le code frontières Schengen en vue d'étendre aux ressortissants des États membres les contrôles systématiques aux frontières extérieures de l'Union européenne ?

Quid du centre européen de lutte contre le terrorisme, créé en janvier 2016 au sein d'Europol ?

En 2015, ont été rétablis les contrôles à certaines frontières intérieures de l'Union, en lien avec la lutte contre le terrorisme - en France - ou la maîtrise des flux migratoires - en Autriche, en Allemagne et en Suède. L'Union les a inscrits dans un cadre légal pour une durée temporaire. Quelles sont aujourd'hui les perspectives ? Envisage-t-on à l'avenir de renforcer de manière permanente les contrôles au sein de l'Union européenne ?

M. Marc-Etienne Pinaudt, coordinateur Brexit, secrétariat général du ministère de l'intérieur. - Les questions de sécurité relèvent de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, qui comprend quatre domaines : la circulation des personnes - immigration, frontières, asile, visas - fortement marquée par le régime spécifique accordé au Royaume-Uni, qui n'a pas adhéré à Schengen et a pris ce qui l'intéressait dans le cadre de son droit d'option ; la coopération judiciaire en matière civile ; la coopération judiciaire en matière pénale ; et la coopération policière.

Il est difficile de prévoir les conséquences du Brexit. On peut imaginer de nombreux scénarios, mais tout dépendra des positions, encore incertaines, des Britanniques. Pour le moment, il faut imaginer des solutions où le Royaume-Uni est un État tiers, et non plus un État membre, et les conditions dans lesquelles on peut conclure des accords spécifiques avec lui. Le Brexit conduit à une remise en cause des modalités et, sans doute, des possibilités de coopération. Il faudra trouver comment poursuivre les coopérations entamées dans le cadre de l'Union.

L'Union européenne a mis en place des outils qui permettent de centraliser les informations des États membres et d'apporter un soutien aux autorités nationales dans le cadre des affaires transfrontalières. Le Brexit conduira de fait à la cessation de tout effet juridique de ces instruments pour le Royaume-Uni.

Pour certains systèmes, aucun accord avec les États tiers n'est prévu. Je pense au SIS II. Dans le cadre de son droit d'option, le Royaume-Uni y a accès ; quand il ne sera plus membre de l'Union européenne, la sortie du SIS II ralentira les possibilités de détection des personnes recherchées, disparues ou surveillées, et des véhicules et objets disparus ou volés, que ce soit au Royaume-Uni sur des signalements européens ou dans des pays connectés sur des signalements britanniques. Si l'on veut continuer les échanges d'informations, il faudra conclure un accord spécifique. Néanmoins, les conséquences doivent être relativisées : le Royaume-Uni n'a adhéré au SIS II que depuis dix-huit mois environ, y contribue peu et le consulte peu. Je pense aussi au cadre du traité de Prüm, appelé aussi Schengen III, qui régit l'échange de données ADN, les empreintes digitales, l'immatriculation des véhicules et la transmission d'informations pour la prévention des

infractions pénales, dont le terrorisme. Le Royaume-Uni n'est pas encore relié à ce réseau, mais il avait émis le souhait d'y participer.

D'autres systèmes prévoient des accords avec des pays tiers. C'est le cas du PNR européen. La directive PNR le prévoit, au cas par cas, d'une manière assez encadrée et contraignante pour l'État tiers. Le Royaume-Uni pourrait sans doute bénéficier de cette possibilité. C'est aussi le cas de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, qui admet d'ores et déjà des pays tiers, comme la Norvège et la Turquie. Le Royaume-Uni pourrait se maintenir dans cet observatoire et dans le réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies, le REITOX.

Les États membres sont soumis au régime d'une directive relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Cette directive prévoit que les transferts de données à destination d'un pays tiers sont soumis à une décision de la Commission dans le cadre de la comitologie et reconnaissant le caractère adéquat du niveau des garanties que ce pays peut apporter en matière de protection des données personnelles. Le Royaume-Uni était soumis à ce texte en tant qu'État membre ; quand il ne le sera plus, il devra, pour bénéficier de ces systèmes d'information, apporter les garanties demandées dans son droit interne. Cette disposition n'est pas anodine et peut soulever des problèmes, compte tenu du droit britannique.

Le Brexit entraînera, de fait, la sortie du Royaume-Uni d'Europol, qui est une agence de l'Union. On peut penser que cela entraînera aussi la suppression des données britanniques. Si l'accès à Europol est réservé aux États membres, trois décisions du Conseil ont défini des règles de coopération avec des États tiers listés. Les coopérations envisageables sont opérationnelles, intégrant l'échange de données personnelles, techniques ou stratégiques. Les États tiers ne peuvent bénéficier de l'ensemble des données d'Europol et de ses interventions. Europol a développé un réseau de partenariats au sein de l'Union avec Eurojust et Frontex et, au-delà, avec les États-Unis, l'Australie, la Norvège, la Suisse et Interpol. La Commission et Europol étudient les pistes d'une coopération accrue avec les pays tiers.

Europol s'adapte continuellement à ses missions. On le constate avec la création du centre européen de lutte contre la cybercriminalité en 2013, du centre européen de lutte contre le terrorisme en 2015, du centre européen pour la lutte contre le trafic des migrants et avec la stratégie Europol 2016-2020. Ses effectifs augmentent - 90 personnels supplémentaires sont prévus dans le budget pour 2017.

Europol ne peut devenir pour le moment un FBI européen : il n'a pas de pouvoir exécutif. C'est un service de soutien, et la France souhaite qu'il en reste ainsi. Les officiers d'Europol ne sont pas habilités à arrêter des suspects, à intervenir sans l'approbation des autorités nationales.

En termes d'effectifs, le retrait du Royaume-Uni aura des incidences : le directeur d'Europol est britannique, mais son mandat se termine en 2018. Les fonctionnaires britanniques mis à disposition par le Royaume-Uni ont vocation à partir tout comme les officiers de liaison ; reste le cas des personnels britanniques recrutés par Europol.

Le renseignement relève de la sécurité nationale, qui demeure de la seule responsabilité des États membres. Cela n'empêche pas une coopération multilatérale, notamment des services anti-terroristes, mais en dehors du cadre de l'Union, sans la présence de la Commission et du Conseil. La Commission cherche à décloisonner les services répressifs et du renseignement. Mais comment le faire en préservant le secret sur les méthodes opérationnelles, qui restent de la compétence des autorités nationales ?

Les effets du retrait du Royaume-Uni peuvent être comblés par des accords ad hoc, même si la coopération sera certainement moins intégrée. Il ne faut pas oublier que les outils de la coopération bilatérale sont nombreux, pour le moment très orientés sur la frontière trans-Manche. Au-delà des accords au sein de l'Union européenne, des conventions ou accords ont été adoptés sous l'égide de l'ONU et du Conseil de l'Europe, qu'il faudrait redécouvrir.

La demande de retrait qui sera déposée par le Royaume-Uni donnera des indications sur la façon dont ce pays voit la poursuite de la coopération policière avec l'Union. Il faudra déterminer une position nationale puis une position communautaire, et éviter qu'une éventuelle négociation sectorielle ne conduise à diviser les États membres entre eux.

M. Frédéric Baab, membre national d'Eurojust pour la France. - Eurojust est un organe intergouvernemental. Chaque membre national représente son pays. D'où le désintérêt affiché à notre égard par la Commission européenne, qui considère qu'Eurojust appartient au passé. Je vous démontrerai le contraire : sa structure intergouvernementale assure son efficacité opérationnelle. Nous n'avons aucune prérogative, aucun pouvoir d'enquête propre, et c'est heureux ! C'est notre transparence sur le plan juridique qui nous permet d'obtenir des dossiers. Si le procureur de Paris, par exemple, ou les juges d'instruction antiterroristes pensaient que nous pouvons nous emparer de leurs dossiers et les traiter à leur place, ils ne nous saisiraient plus...

L'article 695-4 du code de procédure pénale donne pouvoir au membre national de délivrer un mandat d'arrêt européen ou une commission rogatoire internationale si les autorités françaises chargées de l'enquête lui en font la demande. Mon prédécesseur Mme Sylvie Petit-Leclair et moi-même n'avons jamais fait usage de cette faculté pour ne pas entrer en concurrence avec les autorités judiciaires françaises. Il n'y a pas un siège pour deux ; il n'y en a qu'un, qui appartient au procureur de la République ou au

juge d'instruction, lesquels restent maîtres des enquêtes. C'est la raison pour laquelle les autorités judiciaires n'éprouvent aucune réticence particulière à faire appel à Eurojust.

En 2015, l'unité Eurojust a été saisie de 2 214 nouveaux dossiers. Environ 40 % des dossiers français sont multilatéraux, c'est-à-dire importants, mettant en jeu de la criminalité organisée et complexe, impliquant plusieurs États membres de l'Union. Nous avons peu ou prou la même compétence matérielle qu'Europol. En effet, une liste d'infractions graves est visée dans la décision Eurojust, avec une disposition subsidiaire qui permet de nous saisir pour d'autres infractions dès lors que deux États membres sont concernés. Notre compétence est donc, de fait, quasiment illimitée. Nous sommes saisis des plus importants dossiers d'action publique ouverts en France, notamment en matière de terrorisme depuis 2015. La lutte contre le terrorisme s'inscrivait auparavant le plus souvent dans une dimension bilatérale, par exemple avec l'Espagne pour lutter contre le terrorisme basque. Avec Daech, les choses ont changé, nous sommes passés à une dimension multilatérale. Plusieurs États membres sont concernés par les attentats du 13 novembre. Le seul organe de coopération judiciaire en Europe à pouvoir assurer la coordination des enquêtes dans un dossier comme celui-là est Eurojust. En pratique, nous organisons des réunions de coordination avec les juges d'instruction, les procureurs et les services de police de tous les pays concernés.

Nous sommes intervenus aussi dans le dossier du crash de l'airbus A320 dans les Alpes de Haute-Provence. Nous avons organisé une coordination entre la France, qui mène l'enquête principale, l'Espagne, qui a eu 50 victimes, et l'Allemagne, qui en a eu 75.

Il a été dit qu'Eurojust ne recevait aucune information des cours d'appel. Ce n'est plus le cas. Nous recevons une information régulière, en matière de terrorisme, de la section antiterroriste du parquet de Paris. Nous recevons également des informations en matière de criminalité organisée des cours d'appel et des juridictions interrégionales spécialisées.

J'en viens aux conséquences du Brexit. Le Royaume-Uni va sortir d'Eurojust, il n'aura plus de bureau national ni de membre national. Des États tiers bénéficient d'un statut privilégié grâce à des accords spécifiques prévoyant la mise en place de procureurs de liaison rattachés à Eurojust. Ceux-ci sont actuellement au nombre de trois : un Américain, un Suisse et un Norvégien. Quand le Royaume-Uni quittera Eurojust, il demandera certainement à pouvoir bénéficier lui aussi d'un procureur de liaison. On me rétorquera que cela ne remplace pas un membre national. La réponse doit être nuancée. Le procureur de liaison suisse, par exemple, peut ouvrir des dossiers à Eurojust, organiser des réunions de coordination, les présider. La Suisse peut également signer des équipes communes d'enquête - l'un des outils de coopération judiciaire les plus efficaces aujourd'hui - avec des États membres, car elle a ratifié le deuxième protocole additionnel à la convention

européenne d'entraide judiciaire pénale de 1959. Avec son procureur de liaison, le Royaume-Uni arrivera donc, peu ou prou, au même résultat que s'il était resté dans Eurojust. Ce d'autant qu'il y mettra certainement les moyens matériels et humains nécessaires – adjoints et secrétariat.

La rupture avec la situation actuelle se fera dans le domaine des instruments de reconnaissance mutuelle, comme le mandat d'arrêt européen. Il existe d'autres instruments basés sur la reconnaissance mutuelle qui permettent la saisie ou le gel d'avoirs bancaires ou leur confiscation – un instrument pour lequel le Royaume-Uni a opté. Il y a aussi la décision d'enquête européenne, *European Investigation Order*, qui remplacera les commissions rogatoires internationales à partir de 2017. Le Royaume-Uni ne pourra pas continuer à bénéficier de ces instruments. Il en fera peut-être la demande dans le cadre des négociations qui s'ouvriront sur les modalités du Brexit, mais il faudra rester ferme : on est dans l'Union ou on n'y est pas. Ces instruments présupposent un niveau de confiance mutuelle élevé qui ne peut être accordé qu'à un État membre. Par ailleurs, si on accédait à sa demande, d'autres pays tiers nous feraient aussitôt la même demande, comme la Norvège ou la Suisse...

Le parquet européen est une négociation difficile. J'ai participé à la rédaction de la déclaration commune franco-allemande publiée en mars 2013, qui en fut le point de départ. La Commission a déposé son projet en juillet 2013. Nous avons imposé l'idée que le parquet européen devait conserver une représentation de chaque État membre en son sein, c'est-à-dire reposer sur une structure collégiale. La Commission voulait un procureur unique, assisté d'adjoints, qui puisse enquêter quand il veut, comme il veut, où il veut, en application d'une procédure pénale européenne assise sur le principe de légalité des poursuites... Le parquet européen sera créé à partir d'Eurojust. La négociation pourrait aboutir à la fin de l'année, mais l'accord politique ne se fera certainement pas à 25 États membres – trois sont d'ores et déjà en dehors.

M. Jean-Marie Bockel. – Est-ce si grave ?

M. Frédéric Baab. – Ce sera sans doute une coopération renforcée. Ce parquet européen aura une compétence matérielle limitée à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Le débat porte actuellement sur l'intégration ou non de la fraude à la TVA, l'un des éléments les plus importants de la protection des intérêts financiers. On s'oriente vers son intégration, mais sous des conditions très restrictives. En réalité, cette compétence pourrait être extrêmement réduite avec des seuils de compétence élevés. Une disposition figurant dans la partie du règlement déjà négociée prévoit que le parquet européen ne sera compétent que si le préjudice subi par l'Union européenne est supérieur au préjudice subi par les États membres.

Cela peut sembler logique, sauf qu'en matière de TVA, le préjudice d'un État membre sera toujours supérieur à celui de l'Union européenne. Bref, la complexité des dispositions est telle que ce parquet européen ne suscitera sans doute pas une adhésion unanime.

Faut-il étendre sa compétence matérielle à d'autres infractions, comme les infractions terroristes ? Je ne le crois pas. Le système judiciaire actuel dans le domaine de la lutte contre le terrorisme a démontré son efficacité. Rappelons d'abord que dans un certain nombre d'États membres les dossiers sont centralisés au niveau national. C'est par exemple le cas en France avec le parquet de Paris, en Allemagne avec le parquet général fédéral de Karlsruhe ou en Espagne avec l'Audience nationale. Même en Italie où les parquets locaux restent compétents, il existe une agence de coordination des enquêtes au niveau national. Lorsqu'une coordination est nécessaire au niveau européen, il y a, pour le renseignement, Europol - qui peut traiter des volumes très importants de données - et, pour la coordination des enquêtes, Eurojust qui peut au besoin délocaliser ses réunions n'importe où en Europe. Nous avons ainsi organisé, il y a quelques mois, une coordination à Salzburg dans une affaire particulièrement sensible, parce que les Autrichiens ne voulaient pas prendre le risque de déplacer leurs dossiers. Je ne crois pas qu'il faille faire évoluer cette organisation vers un système européen plus intégré. Sans compter que l'article 86 du Traité imposerait pour ce faire une décision unanime du Conseil européen...

M. Gilles Barbey, chef de la section « négociations européennes » à la direction centrale de la police judiciaire. - Le rôle d'Europol, agence dynamique et réactive, ne fait que croître. Elle vient de se réorganiser autour de centres de lutte contre des phénomènes spécifiques, au sein desquelles les informations et les ressources sont mieux partagées. Sa cellule IRU (*Internet Referral Unit*) est en pointe dans l'analyse des réseaux sociaux, grâce à des outils nouveaux et très onéreux. La création de la *task force* « Fraternité » répond à la question suivante : les attentats commis en France ne sont-ils pas l'effet sur le territoire national d'un phénomène plus vaste, plutôt qu'un problème local aux répercussions internationales ? Grâce à d'imposants moyens informatiques, cette *task force* analyse dix-huit téraoctets de données fournies par les États-membres. Quant au centre européen de lutte contre le terrorisme, il doit se voir affecter une bonne partie des 90 postes créés l'an prochain pour Europol.

Les *guest officers* déployés au bénéfice des autorités nationales demanderesse (Grèce et Italie) effectuent sur les *hot spots* des contrôles de deuxième ligne, où ils s'assurent que les pays concernés adressent bien les bonnes informations à Europol. Les premiers ont été déployés fin octobre.

Avec l'entrée en vigueur du nouveau règlement en 2017 - la base légale actuelle datait de 2009 - Europol collectera davantage d'informations, en provenance d'entités privées ou d'États tiers. Avec les Britanniques, en cas de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, l'échange de données

personnelles sera régi par la nouvelle directive « protection des données ». À vrai dire, le Royaume-Uni avait transposé la directive 95-46. Comme il n'appliquera pas celle de cette année, il sera en-deçà des standards européens en matière de protection des données personnelles, ce qui compliquera les échanges.

L'alimentation des bases de données d'Europol n'est pas évidente pour les services de police, qui ont tendance à conserver leurs informations, de peur qu'elles soient mal utilisées ou qu'elles profitent à un service concurrent. Aussi faut-il mieux les informer, pour transformer leur culture en la matière. En effet, le codage mis en place par Europol laisse celui qui alimente le fichier entièrement maître de la diffusion de l'information qu'il partage. Il est indispensable de faire évoluer les mentalités, car le besoin est réel. Europol y travaille : elle a rendu plus convivial son système d'échange d'informations Siena, et va élever son niveau d'habilitation au niveau « confidentiel UE ».

Le Royaume-Uni devra sortir d'Europol. La soixantaine de personnels britanniques qui y travaillent seront remplacés par d'autres Européens. Le retrait du bureau de liaison britannique sera plus gênant, du moins tant qu'un substitut ne lui aura pas été trouvé. En effet, les échanges entre bureaux de liaison, où sont représentés la police, la gendarmerie et la douane, sont intenses. Les données de la base Europol ont une durée de vie de trois ans, renouvelable. La question du devenir des données fournies par les Anglais ne se posera donc pas très longtemps. Mais leurs informations nous manqueront – comme les nôtres leur manqueront. Et pour le SIS, je ne vois guère de solution. Le Royaume-Uni sera bien démuni ; comme du reste pour le PNR, puisque les spécifications de la directive l'organisant en excluront sans doute le Royaume-Uni, pour des raisons de protection des données.

Avec la refonte du règlement Schengen, un accès plus large au SIS II sera peut-être accordé à Europol. Le SIS n'est pas un outil d'analyse mais de contrôle et d'interrogation.

Quant à l'interopérabilité des fichiers, elle fait l'objet d'une feuille de route rédigée en décembre 2015 et comportant une cinquantaine de mesures. Il existe toutefois des difficultés techniques, car les fichiers de chaque État membre sont bâtis différemment. Les progrès de l'informatique promettent, heureusement, d'importantes avancées. Ils se manifestent aussi dans le projet Quest (*Querying Europol Systems*), qui vise à donner à l'utilisateur un accès simplifié aux données d'Europol et aux bases nationales.

Mme Fabienne Keller. – Votre enthousiasme fait plaisir ! Strasbourgeoise, je suis sensible au fait que le SIS y soit implanté. Le problème du partage des informations est ancien. Avec l'accélération des actes terroristes et de la cybercriminalité, sentez-vous une motivation plus forte des États membres pour alimenter les fichiers ? Le terrorisme n'a pas de

frontières ! Il est donc difficile d'accepter que les réticences des services fassent obstacle à sa mise en échec. Le Parlement européen a créé des garde-côtes. Comment travaillent-ils ? Quelle articulation avec les services de chaque État ? Quelles seraient les conséquences d'une dénonciation des accords du Touquet ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Nous vous avons rencontrés à Bruxelles, où l'on entend partout qu'il faut plus d'intégration. Je suis ravi de vous entendre dire l'inverse ! Me confirmez-vous qu'Europol et Eurojust fonctionnent suffisamment bien ?

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Le rétablissement des frontières intérieures, décidé par la France en novembre 2015 à cause des attentats, ou par l'Autriche, la Suède ou l'Allemagne face aux flux migratoires, perdurera-t-il ? Cinq États membres se sont dotés d'un PNR. Pensez-vous qu'une majorité d'États membres feront de même ?

M. Marc-Etienne Pinault. – L'accord du Touquet est bilatéral, et n'est donc aucunement affecté par le Brexit, sauf à ce qu'une discussion politique s'engage. Seuls les accords de l'Union européenne avec le Royaume-Uni sont remis en cause.

Le corps des garde-côtes ne se substitue pas aux autorités nationales. Si un État est défaillant, une procédure est prévue.

Mme Fabienne Keller. – Mais comment travaillent-ils ? Connaissent-ils les 27 procédures, les langues de chaque pays ?

M. Marc-Etienne Pinault. – Comme ce corps a été créé le mois dernier, il est trop tôt pour vous le dire.

M. Gilles Barbey. – Il y a 1 500 garde-frontières, déployés via l'agence Frontex pour faire respecter le code des frontières prévu par les accords de Schengen et ceux de Dublin 2. Comme ce sont des règles communes, il n'y a pas de difficulté. C'est aux pays où ils sont déployés qu'il appartient de mettre en œuvre d'éventuelles procédures. Un pays peut être défaillant, il n'en reste pas moins souverain. On peut lui prêter assistance, pas se substituer à lui.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – La réactivité de ce corps sera fondamentale.

M. Marc-Etienne Pinault. – Europol, qui était à ses débuts un organisme intergouvernemental de coopération policière, a été « communautarisé » par le Traité de Lisbonne et est devenu une agence européenne en 2010. De son côté, la coopération entre services antiterroristes se fait dans un cadre informel – et la France, pour le moment, y tient. Pour l'heure, la sécurité nationale n'est pas une compétence communautaire. L'intégration n'est pas une garantie d'efficacité.

M. Frédéric Baab. - Eurojust va aussi devenir une agence européenne, mais cela ne changera rien.

M. Marc-Etienne Pinaudt. - Pour aider les États-membres à mieux alimenter les bases de données, il faut mettre en place des procédures. Décloisonner l'information, la partager davantage pour mieux coopérer est essentiel, pourvu que chacun reste dans le cadre de ses compétences. Sur certains systèmes d'information, les Britanniques sont moins demandeurs. En dehors de l'Irlande, comme ils ont pour seule frontière la Manche, la coopération policière revêt un aspect différent.

M. Gilles Barbey. - L'alimentation des bases de données est meilleure, oui. Quant à l'intégration, un FBI européen n'est pas pour demain ! Le règlement qui sera appliqué en 2017 en exclut même la possibilité, puisqu'il ne donne aucune possibilité d'action coercitive à l'agence. En revanche, il faudrait améliorer l'accès des services répressifs nationaux aux différents fichiers existant en Europe. C'est en ce sens qu'il faut viser l'intégration. Il y a un débat, car les accès déjà accordés à Eurodac, par exemple, sont peu utilisés. Mais cela s'explique par le fait que les conditions d'accès ne sont pas satisfaisantes pour les services de police. Il faut remplir de nombreuses conditions, et on ne peut même pas savoir si la réponse proposée est pertinente ! Pour des policiers soucieux d'efficacité, cet outil n'est pas utilisable au quotidien, sauf pour des enquêtes anciennes ou médiatiques. Mieux vaudrait un accès plus aisé, qui respecterait toutefois les impératifs de protection des données.

M. Yves Pozzo di Borgo. - Confirmez-vous toutefois que le système est efficace, en l'état actuel ?

M. Frédéric Baab. - La transmission d'information a connu un tournant après les deuxièmes attentats de Paris, pour Europol comme pour Eurojust. À vrai dire, le bureau français d'Eurojust avait rarement été saisi auparavant en matière de terrorisme. Comme nous étions les seuls à pouvoir assurer la coordination multilatérale, le parquet de Paris et les juges d'instruction antiterroristes ont fait appel à nous. De même, Europol a reçu une masse d'informations, ce qui l'a d'ailleurs obligé à faire évoluer sa structure.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - La réunion interparlementaire initiée par le président Larcher le 30 mars 2015 a abouti à une déclaration soulignant plusieurs points pour une action européenne plus efficace dans la lutte contre le terrorisme. Ce qui n'a pas été dans un sens contraire à cette évolution.

M. Frédéric Baab. - Une décision européenne avait prévu l'alimentation des deux agences, mais n'était que peu appliquée. Les attentats ont aussi provoqué un rapprochement entre Europol et Eurojust, ce qui fut une bonne chose. En ce qui concerne le terrorisme islamiste, les deux principaux fichiers d'analyse criminelle, ou focal points, ouverts par

Europol sont « Hydra » et « Travellers », et j'en suis le point de contact pour Eurojust. Je suis invité à participer, en tant qu'observateur, à toutes les réunions opérationnelles de ces deux focal points. Le partage d'informations se fait désormais sans réserve.

Cela dit, si l'on ne protège pas suffisamment les renseignements, les services n'alimenteront plus les agences. Europol a défini plusieurs niveaux de confidentialité, de sorte que le propriétaire du renseignement reste maître de sa diffusion et de son exploitation. De même, à Eurojust, nous fixons au début de chaque réunion de coordination les règles d'utilisation des informations échangées.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Chaque pays doit-il communiquer l'ensemble des informations dont il dispose – quitte à demander leur confidentialité ?

M. Frédéric Baab. – Non, c'est une décision qui lui appartient.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Merci.

La réunion est levée à 17 h 40.

Mercredi 9 novembre 2016

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères

La réunion est ouverte à 8 heures.

9. Audition de M. Sandro Gozi, secrétaire d'Etat italien chargé des affaires européennes (mercredi 9 novembre 2016)

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Nous sommes très heureux d'accueillir au Sénat Monsieur Sandro Gozi, secrétaire d'Etat italien auprès du président du Conseil des ministres, en charges des affaires européennes. Depuis notre dernière rencontre un groupe de suivi commun aux deux commissions des affaires européennes et des affaires étrangères a été mis en place à la demande du Président du Sénat. Le Sénat entend suivre avec une grande vigilance le processus de retrait du Royaume-Uni. Il sera également force de proposition pour engager la nécessaire refondation de l'Union européenne.

Nous en savons désormais un peu plus sur la date de notification de la décision de retrait qui devrait intervenir d'ici fin mars. Mais on voit que le débat demeure assez vif au Royaume-Uni avec la récente décision de la Haute Cour de justice de Londres. Celle-ci a en effet jugé que le gouvernement britannique devait obtenir l'accord du Parlement pour

déclencher la procédure de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (TUE) fixant les modalités de retrait de l'Union européenne. Ce passage devant le Parlement britannique ne me heurte pas personnellement. Il rendra sans doute un peu de vigueur au débat outre-Manche.

Dans ce contexte difficile, chacun voit bien qu'une nouvelle impulsion politique est nécessaire. L'Italie est un grand pays fondateur dont l'engagement européen ne s'est jamais démenti. Il peut jouer un rôle important avec la France et l'Allemagne dans la relance européenne. Nous en avons parlé lors de notre dernière rencontre du 15 juin dernier.

L'Europe doit répondre aux défis de l'heure. Je pense en particulier à la crise des migrants à laquelle l'Italie est particulièrement exposée et pour laquelle ce pays fait preuve, au même titre que ma Grèce, d'une grande générosité. Mais aussi aux enjeux en matière de sécurité, de parachèvement du marché unique et de construction de l'union de l'énergie. Nous entendrons vos analyses avec intérêt. L'annonce de la victoire du candidat républicain à l'élection présidentielle des États-Unis envoie un message fort à l'Europe qui doit maintenant se prendre en main à plus d'un titre.

M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères. – Monsieur le Ministre, comment percevez-vous l'impact que le Brexit pourrait avoir sur l'Italie ? La période de conciliation permettant de rapprocher les positions du Conseil et du Parlement européen sur le budget de l'Union européenne prendra fin dans 10 jours. Pourriez-vous, dans ce contexte, nous dire quelle est la position de l'Italie dans cette négociation ? La perspective d'un veto italien au budget de l'Union s'éloigne-t-elle de nous ou, au contraire, a-t-elle une acuité plus grande ?

Dans la mesure où ces questions sont forcément liées, pourriez-vous également nous éclairer sur la façon dont se passent les discussions entre l'Italie et l'Union ? Il semble que le déficit public italien de 2,3 % du PIB en 2017 soit supérieur aux attentes de Bruxelles mais repose en partie sur des dépenses liées à l'accueil des migrants et aux conséquences du tremblement de terre d'août 2016. Avec 155 000 migrants accueillis en 2016, et 168 000 personnes hébergées, on comprend que la question des migrations soit centrale pour les finances publiques italiennes. Votre analyse de ces enjeux éclairera notre compréhension de ces questions.

Monsieur Matteo Renzi défend le point de vue de son pays sur ces questions, et dans ce contexte le résultat du référendum du 4 décembre sur la réforme constitutionnelle pourrait être crucial. La victoire du « non » à ce référendum ne semble aujourd'hui pas exclue. Partagez-vous ces pronostics pessimistes ? La perspective d'une démission en cas de victoire du « non » semble s'écarter, pouvez-vous nous le confirmer ?

Enfin la dernière question sur laquelle nous souhaiterions connaître vos analyses concerne l'avenir de la défense européenne. L'Italie est un acteur de poids dans ce domaine, porteur d'une vision politique exprimée

dans son Livre blanc de 2015, où elle fait, au même titre que la France, de la zone euro-méditerranéenne le barycentre de ses intérêts stratégiques. Seuls nos deux pays partagent cette analyse alors que l'ensemble des autres États européens donnent plus d'importance aux frontières orientales.

Comme la France, votre pays est également un acteur clé de l'industrie de la défense avec Leonardo - Finmeccanica, un des quatre plus grands groupes européens de défense. Comment envisagez-vous la perspective de travaux communs entre italiens, français, allemands et espagnols ? Les ministres de la défense de ces quatre États ont adressé à leurs homologues, début octobre, une lettre commune en faveur d'« *une défense européenne robuste est essentielle dans le contexte actuel* ». Pourriez-vous nous préciser comment l'Italie souhaite avancer sur ce sujet, car il est aujourd'hui évident que nous devons avancer ensemble ?

Il s'agit des questions qui, bien que diverses, nous semblent essentielles. Elles sont les pistes d'un rebond post-Brexit qui rendrait l'Europe de demain plus performante et proche de ses habitants. C'est là toute notre ambition. Vos analyses nous seront précieuses du fait de votre connaissance conjointes des problématiques liées à votre pays et de celles liées à L'Union européenne.

M. Sandro Gozi, secrétaire d'Etat italien chargé des affaires européennes. – Je vais aborder l'ensemble de ces points. Ils représentent, en effet, un large panel de questions d'actualité, au centre de l'agenda européen.

L'Italie se prépare, à l'heure actuelle, à une double négociation suite au Brexit. Je ne sais, d'ailleurs, pas à quel point les deux phases de cette négociation pourront se succéder ou, à l'inverse, se mener en parallèle.

La première de ces deux phases porte sur la négociation de la sortie de la Grande Bretagne et de ses 43 ans d'acquis communautaire. Elle sera basée sur les articles 50 du TUE et 118 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La seconde partie des négociations concernera les liens futurs entre le Royaume-Uni et l'Union européenne qui auront certainement pour base juridique les articles 218 et 207 du TFUE relatifs aux accords internationaux et aux accords commerciaux. Ces futures négociations posent le problème de leur préparation et de la manière dont elles pourront effectivement se dérouler.

Le Brexit est, depuis le referendum britannique, un point central de l'agenda du Comité interministériel aux affaires européennes que je préside en tant que délégué du Président du Conseil. Mais, devant la haute technicité des négociations qui se profilent, notre gouvernement est en train de mettre en œuvre un processus de coordination interministérielle ad hoc afin de garantir un niveau maximum d'expertise. Ces négociations se feront, en effet, à l'inverse de celles qui ont habituellement lieu à l'occasion des procédures d'élargissement et d'adhésion à l'Union européenne. Il s'agit

donc là d'un exercice nouveau que nous devons préparer. Lors du référendum britannique, nous avons déjà, dans cette optique, procédé à une évaluation des points qui nous semblaient les plus importants pour l'Italie en cas de sortie du Royaume-Uni. Ces points vont maintenant faire l'objet d'une étude plus approfondie. Ils concernent, en premier lieu, la libre circulation des personnes du fait de la présence de ressortissants italiens sur le sol britannique. Ils concernent également l'ensemble des règles et standards relatifs au marché unique et enfin, comme évoqué en introduction, les règles portant sur l'immigration ou la sécurité. Ces trois questions sont, en effet, particulièrement sensibles du point de vue italien.

S'il est aujourd'hui difficile de prédire la manière dont les négociations vont effectivement se dérouler avec le Royaume-Uni, il est en revanche possible de penser qu'elles porteront sur trois aspects majeurs.

Le premier sera budgétaire car il sera nécessaire de définir le processus qui organisera l'effacement progressif de la contribution britannique au budget communautaire. Comme pour la séparation d'un ménage, il faudra alors de procéder au « partage des biens ». Il s'agit d'un cas nouveau sur lequel pèsent encore beaucoup d'interrogations. Le deuxième thème central des négociations portera sur les quatre libertés fondamentales de l'Union européenne et sur le marché unique. Le troisième concernera, enfin, la dimension extérieure avec des problématiques commerciales mais aussi quelques aspects de politique étrangère et de sécurité.

Ces derniers aspects ne seront pas très nombreux car l'acquis communautaire est, pour l'heure, peu avancé sur ces sujets. La question commerciale sera ici centrale, même si la place spécifique du Royaume-Uni en matière de sécurité et de défense ne pourra pas laisser ces thèmes au second plan dans l'établissement de nouveaux liens entre cet État et l'Union européenne. Face aux problèmes de contenu et de base de juridique se pose également la question du calendrier et de la méthode de conduite de ces négociations.

Les déclarations récentes de la Première ministre britannique nous ont indiqué les bases de ce calendrier puisqu'elle envisage une notification de sortie de l'Union européenne avant la fin du mois de mars 2017. Elle a, en outre, précisé que la saisine de la Haute Cour de Londres ne devait pas remettre en cause cette prévision. J'ai déjà eu l'occasion d'exprimer au gouvernement britannique que, du point de vue de l'Italie, le plus tôt serait le mieux. Notre gouvernement est, en effet, en train d'organiser en ce moment la célébration du sixième anniversaire du Traité de Rome. Elle aura lieu les 24 et 25 mars 2017 dans notre capitale et nous souhaiterions que cette anniversaire symbolique soit une opportunité de réaffirmer notre engagement européen. Il sera, en ce sens, l'occasion de revenir sur 60 ans d'intégration, de paix, de prospérité et de développement mais aussi de s'engager pour une nouvelle phase d'intégration politique de l'Union

européenne. Il serait donc particulièrement négatif que cette célébration soit concomitante avec la notification de la sortie de la Grande Bretagne. Ce serait perçu par Rome comme une tentative de détourner l'attention de la question centrale qui consiste à savoir comment doit aujourd'hui être organisé l'avenir commun des 27 États membres restant, afin d'améliorer leur intégration.

Le Brexit est une décision démocratique que je respecte mais que je ne partage pas car ni l'Europe ni le peuple britannique n'ont à y gagner. Maintenant que cette décision est prise, il convient d'organiser correctement cette sortie afin d'en limiter au mieux les dégâts. La seule conséquence éventuellement positive du Brexit serait qu'émerge une nouvelle conception du sentiment européen en réaction à cette rupture. Un groupe de pays membres pourraient ainsi, à l'issue du Brexit, se différencier et approfondir leur intégration, comme le souhaite d'ailleurs l'Italie dans certains domaines importants comme la défense au sujet de laquelle vous évoquiez le Livre blanc de 2015. Ces pays pourraient ainsi montrer l'exemple et pousser à un approfondissement de la notion d'adhésion à l'Union européenne. Le Brexit peut donc, en ce sens, être l'opportunité de mener plus loin la réflexion autour d'une différenciation des niveaux d'intégration. La France utilise le concept des trois cercles concentriques, nous parlons d'adhésion à densité variable, mais il s'agit finalement là de la même idée.

Si la date de notification de sortie du Royaume-Uni est un paramètre qui reste à la discrétion de Downing Street, l'Italie est, pour l'ensemble de ces raisons, favorable à ce qu'elle se fasse au plus tôt. Dès le mois de février par exemple. Le Conseil européen du milieu du mois de mars pourrait, dans cette hypothèse, être mis à profit pour orienter les négociations à venir. Les célébrations de la fin du mois de mars seraient, quant à elles, préservées et consacrées au seul approfondissement de l'intégration politique au sein de l'Union.

Se posera également la question de la méthode inhérente aux négociations à venir. Elle devra se baser sur l'expérience mitigée que l'on peut tirer des premières années de fonctionnement du Conseil européen. Je suis, en ce sens, très peu convaincu du système mêlant sherpas et réunions informelles qui aboutit à ce que ce soit les conseillers personnels des premiers ministres ou présidents qui préparent les décisions les plus importantes du Conseil européen. Cette méthode peu transparente échappant au contrôle parlementaire et démocratique pourrait, à la rigueur, être acceptée si elle était synonyme de résultats concrets et positifs. Ce n'est, toutefois, pas le cas ! Le dernier sommet de Bratislava nous montre encore, à l'inverse, qu'ils sont à la fois confus et négatifs.

Il est donc important que les négociations du Brexit aient pour vecteur les institutions communes, leurs procédures et leurs règlements. Il conviendrait, en conséquence, de créer un groupe de travail *ad hoc* sur le Brexit, ayant pour modèle ceux qui sont créés dans le cadre du processus

d'élargissement. Il conviendrait également que la gestion quotidienne technique et juridique du Brexit revienne au Comité des Représentants Permanents (CoRePer). Le traitement politique ordinaire devra, quant à lui, se faire par le biais du Conseil Affaires générales et Relations extérieures puisque son rôle, tel que décrit dans le Traité de Lisbonne, est de préparer et donner suite aux Conseils européens. Il s'agit, selon nous, de la bonne méthode à suivre. Si elle ne fait pas obstacle à des réunions informelles et à l'intervention de conseillers personnels pour dénouer certains problèmes ponctuels, il ne faudra, toutefois, pas en abuser. La méthode actuelle semble souvent peu efficace pour préparer des conclusions de deux ou trois pages à l'occasion de sommets européens, ce sera *a fortiori* le cas pour défaire et refaire 43 années d'acquis communautaire britannique ! Il est pour moi nécessaire de soulever cette question car je crois qu'elle vous concerne également et qu'il sera important qu'elle soit défendue ou, a minima examinée, par un partenaire majeur comme la France.

La balle est maintenant, en tout état de cause, dans le camp britannique qui décidera quand la notification aura lieu et de quelles propositions elle sera accompagnée. Je rappelle néanmoins l'attachement de l'Italie aux conclusions du Conseil européen de juin dernier qui affirmaient que le marché unique est constitué de quatre libertés indissociables. Nous ne voulons pas « détricoter » le marché unique et serions favorables à une solution prise sur le modèle norvégien afin de maintenir une présence britannique sur ce marché et la contribution budgétaire qui l'accompagne.

Ce modèle ne semble toutefois pas transposable au Royaume-Uni. Le rejet de la libre circulation des citoyens et notamment des travailleurs est, en effet, devenu une condition *sine qua non* pour Londres qui compte de cette manière suivre la position exprimée lors du referendum. Cette voie demeure cependant pour nous la plus appropriée. Si un nouveau modèle devait être créé ex nihilo au profit de la Grande Bretagne à l'issue de sa sortie, il est primordial qu'un éventuel accès au marché unique se fasse sans que ne soient dissociés les quatre libertés fondamentales qui l'accompagnent. Seules ne comptent pas la libre circulation des services financiers, des capitaux ou des biens. La libre circulation des personnes compte également ! Il convient maintenant d'attendre la notification et les propositions des britanniques pour connaître exactement leurs projets en la matière.

Je ne me permets pas d'apporter un jugement sur les règles constitutionnelles applicables en Grande-Bretagne et sur la décision de la Haute Cour de Londres. Je sais seulement que cette décision a fait l'objet d'un recours et que la décision définitive de la Cour suprême sera rendue le 5 décembre prochain. Si la décision actuelle devait être maintenue, Westminster serait amenée jouer son rôle d'orientation politique. Une dialectique plus ample serait ainsi mise en œuvre face à l'exécutif britannique. Le Parlement ne se bornera sans doute pas à prendre acte, mais

donnera des orientations, indiquera des paramètres ou manifestera des préférences.

L'Italie est contre le fait d'entreprendre toute négociation en amont de la notification britannique. Mes dernières rencontres avec mes homologues outre-manche ne m'ont pas conduit à intervenir mais principalement à écouter leurs propositions et remarques. J'ai ainsi pu constater que la position britannique est encore en phase d'élaboration. Il convient d'attendre.

La deuxième de vos interrogations portait sur la position de mon gouvernement au sujet de la révision du budget multi-annuel de l'Union européenne. Cette question est d'actualité puisqu'elle est, pour l'Italie, le corolaire d'une question plus vaste portant sur le respect de l'obligation de solidarité. Il ne s'agit, en effet, pas seulement d'une valeur fondamentale de l'Union européenne, mais bien d'un principe juridique contraignant que l'on retrouve à une vingtaine de reprises dans les Traités. Il en est notamment question en matière de cohésion économique et sociale entre les territoires, mais également aux articles 78 et suivants du TFUE portant sur l'immigration et le droit d'asile.

Il est pour nous inacceptable que l'Italie réponde à son devoir de solidarité en matière de cohésion régionale et territoriale, en tant que contributeur net au budget de l'Union, alors que les principaux bénéficiaires de cette cohésion régionale se refusent, eux, à accomplir leur devoir de solidarité lorsqu'il relève de l'immigration ou du droit d'asile.

Je n'ai pas à interférer avec les prises de décisions nationales, mais il me semble positif, en tant que responsable européen, que le referendum hongrois sur une résolution de l'Union européenne portant sur la relocalisation de demandeurs d'asile n'ait pas atteint le quorum nécessaire à sa validité. Il est également heureux que le parlement de ce pays ait fait avorter la dernière tentative de révision constitutionnelle à ce sujet. Ce n'est pas la manière dont doit se conduire un État lorsqu'il fait partie d'une communauté. Il ne doit pas faire se confronter la démocratie nationale au détriment de la démocratie européenne lorsqu'une décision a été prise selon les règles fixées par les Traités et que le Conseil des ministres et le Parlement européen se sont légitimement exprimés.

Notre Président du Conseil a donc posé la question politique fondamentale du respect de l'obligation de solidarité. J'ai d'ailleurs présenté personnellement cette question devant le Sénat italien. Il a ainsi été décidé qu'elle serait introduite dans le débat relatif au prochain cadre budgétaire multi annuel 2020-2026 de l'Union européenne. Nous réfléchissons actuellement à la possibilité d'introduire des conditions attachées au respect de critères dépassant les paramètres économiques actuels, portant également sur le respect des droits fondamentaux et de l'obligation de solidarité. Ces propositions seront présentées en début d'année prochaine.

L'autre question d'actualité porte sur la négociation en cours pour la révision à mi-parcours du cadre multi-annuel actuel ayant pour échéance 2019. Nous étions, à ce titre, pleinement favorables à la première proposition de la Commission européenne. Elle prévoyait l'augmentation de ressources allouées aux chapitres que nous considérons comme prioritaires, sans toutefois augmenter le niveau global des dépenses ni des contributions des États membres. Ce projet était pour nous un début de véritable changement pour l'Union européenne et un début de prise en compte des problématiques effectivement au cœur des préoccupations des citoyens. L'Europe doit, en effet, prendre en compte les préoccupations des citoyens et ne pas y être sourde. Si elle ne les écoute pas, d'autres le feront à ses dépens, comme le montre l'actualité récente.

L'augmentation de 6 milliards d'euros des dépenses liées à la croissance avec le doublement du « Plan Juncker » et l'augmentation du montant des fonds dédiés à la sécurité et à l'immigration, ainsi que l'augmentation des moyens en faveur du programme de recherche « Horizon 2020 » et du programme de mobilité étudiante « Erasmus » était une source de satisfaction. Le programme Erasmus est, en effet, un véritable succès européen puisque même les personnes n'ayant pas bénéficié d'études supérieures le connaissent et savent qu'il s'agit d'une opportunité offerte par l'Europe à ses citoyens. Outre l'augmentation liée à ces chapitres, le projet initial de la Commission permettait une plus grande souplesse dans la gestion du budget européen car il prévoyait l'accroissement des sommes réservées pour faire face à l'émergence de nouvelles problématiques en cours d'exécution. Nous soutenions donc ce projet pour l'ensemble de ces raisons.

Or, les premières phases de négociation ont conduit à une proposition de compromis de la présidence slovaque qui ne nous semble pas, elle, aller dans la bonne direction. Son contenu est, en effet, très en deçà de celui du premier projet. Il ne nous paraît pas répondre au besoin d'envoyer un signal fort traduisant, dans son budget, les priorités politiques de l'Europe.

Ces priorités ont notamment émergé depuis le Brexit et concernent en premier lieu la croissance économique et la sécurité. Elles consistent aussi à se donner les moyens d'établir une réelle politique en matière migratoire pour ne plus seulement réagir au *a posteriori* dans ce domaine. Leur réelle prise en compte permettrait d'envoyer un signal fort à une jeunesse indifférente voire hostile à l'Union européenne. En conséquence, nous ne serons pas en mesure de témoigner notre accord à ce nouveau projet de révision budgétaire s'il venait à demeurer en l'état. Or, à la différence du budget annuel qui se décide à la majorité qualifiée au Conseil des ministres, la révision du cadre financier multi-annuel se décide, elle, à l'unanimité.

Il ne m'est pas possible d'entrer plus en détail dans ces problématiques liées au budget italien puisque des négociations sont en cours entre le ministre italien de l'économie et le commissaire européen aux

affaires économiques M. Pierre Moscovici. Je tiens toutefois à rappeler qu'avec un déficit de 2,3 %, l'Italie n'est pas le seul État membre à ne pas respecter les attentes de Bruxelles. Ce déficit trouve en partie ses sources dans deux crises majeures qui possèdent un caractère exceptionnel indiscutable.

La première est la crise migratoire qui se prolonge et pour laquelle nous souhaiterions disposer de marges de manœuvres moins étroites afin de continuer à faire face à nos obligations. L'Italie parvient aujourd'hui à identifier 100 % des migrants arrivant sur son sol mais des moyens supplémentaires sont nécessaires pour organiser l'accueil et la redistribution de ces migrants. Nous souhaitons, à ce titre, que les autres États membres assurent les obligations d'accueil qui leurs incombent, ce qui n'est aujourd'hui pas parfaitement le cas.

L'autre crise est la conséquence des tremblements de terre que l'Italie a récemment connus. Car une nouvelle secousse sismique extrêmement brutale a ébranlé le pays il y a une dizaine de jours, à la suite de celle du 24 août dernier. Nous avons maintenant pour priorité d'organiser un travail de reconstruction et d'établir un plan de mise en sécurité. Il est, par exemple, plus important pour nous de reconstruire aujourd'hui, à Nursie, la Basilique Saint-Benoît, saint patron de l'Europe, que de passer de 2,3 à 2,2 % de déficit public. Il ne s'agit pas d'une question de politique mais de simple bon sens. Bon sens que l'Europe devrait recouvrer afin de rendre un grand service à ses citoyens mais aussi, et en premier lieu, à elle-même.

Ce sont, de notre point de vue, les points centraux de ces négociations budgétaires. Nous devons, en ce sens reconnaître que l'insistance de certains États membres a permis d'obtenir de la nouvelle « Commission Juncker » une lecture plus intelligente des règles communes. Je pense ici à une nouvelle forme de flexibilité ainsi qu'à la communication de janvier 2015 sur le pacte de stabilité et de croissance que je considère comme des avancées nous ayant permis de faire des investissements nécessaires. Notre pays considère maintenant qu'il respecte les règles issues du pacte de stabilité et de croissance tel que nouvellement interprété par la Commission européenne, du fait notamment de la clause relative aux circonstances exceptionnelles que nous pensons parfaitement s'appliquer à la situation que l'Italie connaît actuellement.

J'évoquerai rapidement la question de la défense européenne puisque vous citez le Livre blanc de 2015 du gouvernement italien, ainsi que des initiatives conjointes des gouvernements français allemand et italien allant dans la bonne direction. Il me semble que l'Espagne a également témoigné son souhait de prendre part à une coopération plus approfondie en matière de sécurité et de défense. C'est pour nous le moment d'utiliser les opportunités offertes par les articles 44 et 46 du TUE afin d'organiser une coopération structurée entre les pays qui le souhaitent. Un premier travail intéressant consisterait déjà dans la mise en œuvre des projets qui ont

émergé au cours des dix dernières années en la matière. Je pense ici aux Groupements tactiques de l'Union européenne (*UE Battle Groups*), au fonctionnement de l'état-major du centre de coordination européen ou à une meilleure utilisation de l'Agence européenne de la défense.

Il conviendrait, en outre, de débiter une réflexion sur l'opportunité de programmes de recherche communs, notamment entre Italiens, Français et Allemands, afin de développer une industrie de la défense européenne. Il s'agit là de préoccupations dont témoigne le Livre blanc italien, au même titre que la position commune franco-allemande.

En ce qui concerne, maintenant, la relance du processus d'intégration européen, j'évoquais, dans mon propos introductif, l'importance que nous attachons à la célébration du soixantième anniversaire du Traité de Rome. Nous souhaiterions qu'à cette date, certaines réponses concrètes soient déjà données en la matière comme la décision formelle d'augmenter les montants du plan d'investissement « Juncker », une réelle réponse pour la croissance, la mise en œuvre effective des décisions prise en matière d'immigration et une réponse dans le domaine de la recherche et de l'éducation. Ces premières réponses concrètes et pragmatiques rendraient ainsi plus crédible le projet d'approfondissement de l'intégration européenne que nous souhaitons promouvoir à cette occasion. Il portera concrètement sur une nouvelle politique économique pour l'Union européenne, sur une meilleure gouvernance et intégration de la Zone euro et sur une véritable politique européenne de la sécurité, à la fois intérieure et extérieure. Ce projet sera également synonyme d'un retour de l'Europe à ses valeurs fondamentales que sont la culture, l'éducation, et la garantie du respect de l'État de droit.

Les prochaines élections en France et en Allemagne pourraient être la caisse de résonance de ce projet naissant mais il devrait d'ores et déjà être esquissé dès le début de l'année prochaine. La volonté affichée par le président Juncker de présenter, avant le 25 mars prochain, un Livre blanc sur l'avenir de l'Union européenne dans l'optique de ce soixantième anniversaire peut aussi être regardée comme une opportunité.

M. Jean-Pierre Masseret. – Si la Cour suprême britannique reconnaît définitivement le droit au Parlement d'intervenir dans le processus de mise en œuvre du Brexit, est-ce que le délai prévoyant une notification de sortie au mois de mars pourra être tout de même tenu par le Royaume-Uni ?

La Première ministre a indiqué la date butoir du 31 mars, vous souhaiteriez une annonce qui interviendrait plus tôt pour les raisons que vous avez évoquées, mais dans l'hypothèse où il y serait autorisé, le parlement britannique acceptera-t-il de limiter ses discussions pour respecter ce calendrier ?

Vous rappelez ici l'importance des quatre libertés fondamentales de l'Union européenne, face à des britanniques qui rejettent le modèle

d'intégration norvégien. La question est ici de savoir si l'unité des 27 va, ou non, voler en éclat à la suite de la sortie du Royaume-Uni puisque sa présence au sein de l'Union européenne a motivé un certain nombre d'États européens à l'y rejoindre.

Les exemples de relance économiques que vous citez sont, en mon sens, très technocratiques, notamment celui du « plan Juncker ». Mais où est le projet politique européen dans le contexte géopolitique mondial ?

M. Simon Sutour. – Je poserai peu de questions puisque vous en avez formulé les réponses au fur et à mesure de l'exposé détaillé que vous avez fourni. Votre présence parmi nous ce matin est importante puisqu'elle est la preuve que les grands pays se coordonnent dans la perspective des négociations de sortie de la Grande-Bretagne. Je fais ici également référence à la déclaration conjointe de l'Allemagne, l'Italie et la France de juin dernier. Il est nécessaire de continuer dans cette voie.

Les élections européennes de 2019 constituent, en tout état de cause, une date butoir pour la sortie du Royaume-Uni puisque l'on imagine mal comment les citoyens britanniques pourraient y prendre part alors même qu'ils ont voté le Brexit par référendum. Il faudra, quoi qu'il arrive, attendre le sens de la décision en appel de la Cour suprême britannique –annoncée plus tôt que prévu– début décembre afin de savoir si le Parlement interviendra et, le cas échéant, connaître sa position. Je souligne que, les négociations prendront quoi qu'il arrive fin deux ans à compter de l'enclenchement du processus de sortie prévu par l'article 50 du TUE, qu'elles aient abouti à un accord ou non. Seules des négociations bilatérales pourront alors perdurer, mais en dehors du cadre prévu par cet article. La visite récente de nos homologues britanniques nous conforte dans l'idée que nous sommes dans l'incertitude la plus totale. Le paysage de cette sortie est certes en train de se mettre en place, mais il est appelé à évoluer. Je pense donc que les États membres doivent entretenir une forte coordination. Cette coordination existe à l'échelle parlementaire puisque les relations que notre commission des affaires européennes entretient avec la commission des affaires européennes du Sénat italien ou celle du Bundesrat en est la preuve. Elle pourrait être approfondie par la mise en œuvre de groupes de travail communs.

Une question un peu éloignée du Brexit nous intéresse également en tant que sénateurs, en tant que Français et en tant qu'Européens. Elle porte sur le référendum constitutionnel organisé mis en œuvre en Italie. M. Jacques Gautier vous a, en effet, demandé si le Président du Conseil Matteo Renzi allait éventuellement démissionner en cas d'échec.

M. Jean Bizet. – Nous avons, à ce titre envisagé une visite au Sénat italien après le référendum du 4 décembre prochain afin d'en analyser les résultats et les conséquences, notamment en ce qui concerne les relations entre nos deux institutions.

M. Sandro Gozi.- Je confirme ici le risque sur le délai de notification que constituerait l'intervention du parlement britannique. Nous souhaitons, toutefois, que cette situation soit évitée afin de ne pas prolonger la situation d'incertitude dans laquelle nous sommes à l'heure actuelle. Nous souhaitons que le respect de ces délais soit, pour les britanniques, compatible avec celui des procédures constitutionnelles qui sont les leurs, et qu'ils s'organisent afin que puisse s'exprimer le Parlement et que soit respectée la volonté populaire.

Sur le lien politique entre les quatre libertés de l'Union européenne et l'unité des 27 États membres, je pense qu'il est également dans l'intérêt des britanniques que les 27 restent coordonnés. Car l'issue de la négociation avec l'Union européenne serait rendue très incertaine si une multitude de négociations bilatérales étaient entamées en parallèle, du fait notamment du délai impératif de deux ans déjà évoqué. Une décision unanime du Conseil européen peut certes proroger ce délai, mais une telle décision ne sera prise qu'au regard de la manière dont se sera déjà déroulée la négociation en cours. Les 27 ont donc un intérêt majeur à ne pas se désunir afin de pouvoir peser de tout leur poids. Il n'est pas ici question que cette unité se fasse au détriment des Britanniques car nous ne sommes en aucun cas animés d'un esprit de vengeance ou de revanche quelconque. L'Europe et la Grande-Bretagne demeurent partenaires et cela exclue toute idée de ce type. Le Brexit n'est pas une bataille que nous avons perdue, mais bien la décision souveraine d'un peuple.

S'il est crucial que la Grande-Bretagne obtienne un accord de sortie, il ne faut pas que, en sortant de l'Europe, elle obtienne des conditions d'intégration « à la carte » plus favorables que celles dont bénéficient les États qui demeurent membres à part entière de l'Union européenne. L'intérêt de l'Europe doit ici passer devant celui des Britanniques aux yeux de l'Union européenne. Comme le disait l'économiste Milton Friedman, *There ain't no such thing as a free lunch* - « On ne va pas à un déjeuner sans payer l'addition ! ». Pour filer la métaphore, je considère que si le Royaume Uni est aujourd'hui, en quelque sorte, libre de choisir son restaurant, il devra quoi qu'il arrive payer pour ce qu'il consomme...

La question de la relance économique de l'Union européenne est aujourd'hui majeure, notamment prise sous l'angle de la croissance, du niveau d'investissement et d'une dimension sociale qui en est indissociable. Il existe, à l'heure actuelle, trop d'écart dans les différents standards sociaux des pays de l'Union. Ces différences engendrent des tensions croissantes dans les pays d'Europe centrale et orientale, même si je ne vais pas évoquer ici la directive sur les travailleurs détachés.

Je réaffirme la nécessité d'une nouvelle politique de croissance donnant la priorité aux investissements, d'une nouvelle politique sociale qui élève les standards sociaux au lieu de les faire baisser ou de les mettre en concurrence, ainsi que d'une véritable coopération dans le domaine de la

sécurité pour lutter contre le terrorisme et en prévenir la menace. La garantie par l'Union européenne de l'État de droit et des libertés fondamentales est également primordiale, notamment en ce qui concerne la liberté de la presse ou l'indépendance des magistrats. Comme indiqué en début de propos, il est enfin important que l'Union européenne renoue avec son identité fondamentale en soutenant de grands projets culturels ou liés à la recherche et en permettant plus de mobilité ou d'opportunité pour ses citoyens. Je ne pense pas qu'il s'agisse ici d'aspirations technocratiques mais, au contraire, de réponses concrètes aux attentes des citoyens européens.

Pour des raisons de temps, je n'ai pas non plus évoqué la politique extérieure, sur laquelle il faut maintenant que l'Union européenne obtienne des résultats. Elle peut et doit ainsi mieux faire dans les domaines relatifs à la Méditerranée et à l'Afrique, en tant qu'acteur politique et pas seulement en tant qu'acteur financier. Ces questions sont fondamentales car en lien direct avec les problématiques de sécurité ou d'immigration. Une plus grande implication permettrait, en outre, de garantir une exploitation plus concertée des ressources naturelles entre Europe et Afrique, face à la concurrence chinoise, indienne ou face à celle des États-Unis.

Les relations de l'Union européenne avec la Russie sont également à mettre au premier plan. Au même titre que l'Italie, je pense que l'Europe doit aussi intervenir sur des problématiques de gouvernance globale, notamment autour du G20 ou du G7 afin d'initier de nouveaux modèles. Les résultats électoraux outre-Atlantique donnent aujourd'hui toute la portée de ce sujet.

M. Jean-Pierre Masseret. - J'aurais souhaité que vous donniez en premier lieu ces orientations politiques avant que vous nous présentiez les outils opérationnels pour y parvenir.

M. Sandro Gozi. - Je prends note !

En ce qui concerne maintenant la question du referendum constitutionnel italien, nous voudrions qu'il soit, pour nous, l'occasion d'être l'exception qui confirme la règle en matière de consultation populaire. Le referendum colombien a en effet échoué, l'issue du referendum sur le Brexit n'est, selon nous, pas positive et le referendum hongrois ne peut être regardé comme une satisfaction - sans parler des élections outre-Atlantique.

Notre pays possède une certaine culture du referendum. Nous savons que tout l'enjeu est ici de sensibiliser suffisamment les électeurs sur le contenu proposé afin que leurs votes portent bien sur le texte et non sur son contexte. Le texte semble relativement consensuel car il condense l'ensemble des points principaux qui ont marqué les débats institutionnels italiens au cours des trente dernières années. Il vise ainsi à remettre en cause le caractère égalitaire du bicamérisme italien, le nombre trop important de parlementaires, le coût trop élevé du fonctionnement des régions et le manque de rationalité de la répartition des compétences entre ces régions et l'État italien. Car le contentieux lié à cette répartition de compétences a

monopolisé pas moins de 48 % du temps de travail des juges de la Cour constitutionnelle italienne lors des quinze dernières années ! Simplement pour déterminer qui fait quoi ! Le referendum vise également à supprimer le Conseil national de l'économie et du travail, institution qui n'a jamais effectivement joué le rôle prévu par la constitution.

Il est donc difficile d'aller à l'encontre du contenu de ce texte puisqu'il porte sur des points soutenus par les citoyens et qui ont, d'ailleurs, fait l'objet de tentatives de révisions au cours des trente dernières années. Ces tentatives, de droite ou de gauche, étaient accompagnées d'autres mesures plus politisées, mais le referendum actuel ne reprend que les évolutions objectivement nécessaires. Le gain du referendum est donc subordonné à notre capacité de sensibiliser sur son contenu. Si au cours des quinze jours qui précéderont le scrutin, l'attention du public se porte, à l'inverse, sur le contexte économique et social - il est vrai peu satisfaisant - ou sur le contexte européen de l'immigration, alors l'issue du vote sera incertaine.

Nous sommes cependant confiants et allons mettre en œuvre toute la pédagogie nécessaire pour expliquer, informer, convaincre et mobiliser le plus grand nombre de citoyens. Car nous tenons à ce que ce referendum bénéficie d'une forte participation, même en l'absence de quorum légal conditionnant sa validité.

Je ne suis maintenant pas à même de prédire la réaction de notre Président du Conseil en cas d'échec. Je peux en revanche vous dire que les réformes que nous mettons en chantier sont solides et que vous en bénéficierez en tant que membre de l'Union européenne et membre de la Zone euro. Car les effets attendus de la réforme du marché du travail, de notre administration publique ou de notre justice dépasseront sans doute nos frontières.

Rendez-vous est donc pris au 5 décembre prochain, qui sera la date de la décision de la Cour suprême britannique, mais aussi celle de la décision toute aussi suprême et souveraine du peuple italien appelé aux urnes !

M. Jean Bizet. - Je vous remercie Monsieur le ministre. J'aurais dû commencer par là et vous adresse l'expression de toute notre sympathie pour le drame que votre pays a récemment connu. S'il n'a pas fait de victime physique, ce séisme a gravement détérioré des joyaux de l'architecture italienne à laquelle les Français sont particulièrement sensibles. Je formule le souhait que vous puissiez reconstruire l'abbaye de Saint-Benoît car elle fait partie de l'image de l'Italie, mais également de celle de l'Europe.

La réunion est levée à 9 h 10.

Mercredi 16 novembre 2016

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères

La réunion est ouverte à 8 heures.

10. Audition du Général Patrick de Rousiers, ancien Président du Comité militaire de l'Union européenne et Conseiller spécial de Mme Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (mercredi 16 novembre 2016)

M. Jean Bizet, président. - Merci, mon Général, d'avoir répondu à notre invitation. Les fonctions que vous avez exercées et celles qui vous ont appelé aujourd'hui auprès de Madame Mogherini soulignent l'intérêt de votre audition devant notre groupe de suivi, créé à l'initiative du Président Larcher, et rassemblant des membres de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de la commission des affaires européennes.

Nous sommes convaincus que l'Europe doit s'affirmer comme une puissance pour faire entendre sa voix et défendre ses intérêts dans un monde globalisé. Elle doit, à cet effet, se donner les moyens d'accomplir des progrès significatifs en matière de sécurité et de défense. Nous entendrons avec intérêt vos analyses sur ce point.

Deux de nos collègues, Madame Gisèle Jourda et Monsieur Jacques Gautier, suivent plus particulièrement ces questions au sein de notre groupe de suivi et vont introduire notre débat.

M. Jacques Gautier, rapporteur. - Mon Général, j'éprouve un plaisir certain à vous recevoir et je vous transmets les salutations du Président Jean-Pierre Raffarin qui n'a pu être présent ce matin. Après avoir présidé le comité militaire de l'Union européenne, vous êtes devenu le conseiller spécial de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Madame Federica Mogherini. À ce titre, vos analyses nous intéressent tout particulièrement sur de nombreux sujets.

Premièrement, le conseil des affaires générales et le conseil des affaires étrangères se tiennent en ce moment. Vous est-il possible de nous éclairer d'ores et déjà sur ce qui pourrait être l'ordre du jour du prochain Conseil européen sur le domaine de la défense ? Quelles pourraient-être les orientations qui seront soumises au Conseil ?

Pourriez-vous nous dire, et c'est mon deuxième point, si les initiatives franco-allemandes ont prospéré ? Elles avaient été reprises début octobre dans la lettre des ministres de la défense de l'Allemagne, l'Espagne,

de l'Italie et de la France adressée à leurs homologues affirmant comme essentielle la mise en œuvre d'« *une défense européenne robuste* ». Quels échos rencontrent auprès de la Haute représentante les propositions formulées à cette occasion : renforcer l'autonomie stratégique européenne dans ses dimensions opérationnelles et industrielles, établir une capacité permanente de planification et de conduite des missions et des opérations de la PSDC, sorte de quartier général permanent qui ne dit pas son nom, et envisager la coopération structurée permanente ? De manière peut-être moins officielle, mon général, j'aimerais connaître votre sentiment sur la réalité de la convergence réelle des positions allemandes et françaises. Nous serons à la mi-décembre au Bundestag pour évoquer ce point avec nos collègues allemands. De nombreuses questions se posent dans ce domaine, certains en Allemagne évoquent désormais un livre blanc de l'Union européenne, pensez-vous qu'il faille aller sur cette voie ? J'en étais resté à une analyse partagée des menaces qui n'est toujours pas réalisée.

Mon Général, j'aimerais également connaître votre sentiment sur les perspectives réelles de mise en œuvre d'une défense européenne. Pendant longtemps l'opposition britannique était un alibi tout trouvé au piétinement du développement de la défense de l'Europe. L'opposition britannique cachait en fait le problème de fond, dont le sous-investissement dans le domaine de la défense fournit l'un des aspects. Au regard notamment des menaces présentes sur la frontière orientale, les pays membres de l'Union européenne peuvent-ils vraiment dans ces conditions sortir du « *réflexe otanien* » ? Dans le contexte nouveau induit par les résultats de l'élection présidentielle américaine, partagez-vous l'analyse selon laquelle, dans un premier temps du moins, les pays européens de l'Est et du Nord pourraient se crispier sur ce réflexe otanien et geler toute perspective de développement d'une défense de l'Europe, par crainte d'achever de détourner les États-Unis du Vieux continent ? Je mènerai une délégation de sénateurs, dont notre collègue M. Jean-Marie Bockel fait partie à la 62^{ème} session plénière de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN qui se tiendra cette fin de semaine à Istanbul. Cette question y sera largement débattue.

Que penser de l'idée de repli, par rapport à l'idée de quartier général européen, consistant à permettre à un Français d'occuper le poste de « *Deputy Supreme Allied Commander Europe* » (DSACEUR), actuellement tenu par un Britannique ?

Vos analyses nous seront particulièrement précieuses pour tenter de définir aujourd'hui « l'Europe puissance » dont nous rêvons tous et que nous ne voyons pas arriver. Comment construire une Europe de la défense, lutter contre le terrorisme et assurer la sécurité ensemble ? L'Union n'est pas un simple marché unique, elle doit répondre à l'aspiration à la sécurité de ses citoyens. On constate aujourd'hui un décalage entre la vision européenne technocratique et la réalité des attentes. Au-delà de toutes ces questions, que pensez-vous de la pérennité des accords de Lancaster House dans le contexte

du Brexit ? Pensez-vous que le maintien de ce lien particulier avec les Britanniques nous empêche de renforcer nos relations bilatérales avec notre partenaire allemand ? Je ne mentionnerai pas les relations avec le Gouvernement polonais, alors que l'offre de l'avionneur français Dassault pour équiper sa flotte affaire, vient d'être écartée. Nous sommes manifestement entrés dans une phase dure où les États européens, situés sur la frontière orientale, ont fait le choix des Américains et de la protection de l'OTAN. Tels étaient les éléments que je souhaitais aborder à titre liminaire de votre intervention devant nous.

Mme Gisèle Jourda. - Monsieur le Président, chers Collègues, Général, je vous remercie de votre présence aujourd'hui. Lors de la préparation de cette réunion intervenue dans le droit fil du Brexit, nous étions loin d'anticiper le résultat des élections américaines qui avive l'urgence de nous poser les questions fondamentales sur le rôle de l'Europe de la défense et de la sécurité. En effet, la question de la défense et de la sécurité, dans ce contexte international, me paraît être l'un des axes de la recomposition et de la relance de l'Europe.

Nous sommes au surlendemain d'une réunion importante du Conseil Affaires générales - Défense qui avait pour objectif de formaliser les nombreuses propositions de renforcement de la PSDC, dans la suite de la stratégie globale de politique étrangère et de sécurité présentée en juin dernier par la Haute-Représentante. Nous entrons donc dans le « dur » de la réforme de défense et de sécurité européennes. Pourriez-vous nous indiquer ce qui a été validé par les ministres, en prévision du Conseil européen de décembre ?

Qu'en est-il ainsi de la mise en œuvre des dispositions du Traité de Lisbonne sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) jamais appliquées à ce jour : en particulier le recours à des coopérations structurées permanentes, et pour faire quoi ?

Le projet de création d'un quartier général européen est-il validé ? Cette proposition conjointe figure parmi les nombreuses initiatives contenues en particulier dans la lettre des ministres franco-allemands de septembre dernier. Elle évoque aussi, entre autres, une nécessaire réforme du mécanisme européen de financement « Athena » des opérations militaires.

Plus largement, à travers l'idée d'un fonds européen pour la recherche de défense, l'insertion des questions de défense dans le mécanisme du semestre européen et le développement d'une véritable base industrielle et technologique européenne de défense, il s'agit d'impliquer l'Union européenne dans le financement de la PSDC, en complément des ressources des États membres. Quelle évaluation en faites-vous ?

Pensez-vous réalisable l'une des propositions franco-allemandes vers, je cite, « une coordination et une transparence accrue des États

membres sur leur développement capacitaire et leurs budgets de défense, dans le but de promouvoir la coopération européenne en la matière » ?

Enfin, deux sujets d'actualité que vous ne manquerez pas d'évoquer: qu'en sera-t-il d'abord de la poursuite, avec la Grande-Bretagne, de la coopération bilatérale de défense fondée par le Traité de Lancaster ? Ensuite, la relation avec l'OTAN ne doit-elle pas être réévaluée à l'aune des intentions du nouveau président élu des États-Unis qui a clairement marqué sa volonté de distanciation de son pays à l'égard des alliances militaires en général ? Cette coopération avec l'OTAN se doit d'être forte mais n'exclut pas l'acquisition, au cœur de cet espace européen très original du point de vue stratégique, d'un poids accru et la construction d'une Europe politique.

Général Patrick de Rousiers. - Je m'exprimerai en mon nom personnel et j'évoquerai les actions conduites par Madame Federica Mogherini relatives aux dossiers que vous venez d'évoquer.

À titre liminaire, je rappellerai que les Européens perçoivent la profonde dégradation du paysage sécuritaire et ce, pour au moins quatre raisons. Première raison : l'attitude de la Russie, avec l'invasion de la Crimée, le front au Donbass, la gestion calamiteuse de la destruction du vol Malaysian-Airways MH-17 ont conduit le Conseil européen à modifier les modalités de dialogue avec elle. Seconde raison : la crise de l'immigration illégale et des réfugiés, qui s'inscrit dans la durée, a profondément déstabilisé nos pays. Troisième raison : la déstabilisation du Moyen-Orient dont l'issue demeure incertaine. Quatrième raison enfin : l'émergence du terrorisme islamique et ses conséquences dramatiques notamment en Europe. Ces facteurs avivent l'inquiétude des peuples et ont motivé, dans certains pays, l'augmentation du budget de la défense et la réinstauration du service militaire. La première des réponses à ces enjeux est d'abord nationale, quitte à engendrer une forme d'isolationnisme. Si une approche collective s'inscrit sur le long terme, le très court terme trouve sa réponse au niveau national, avant que des relais bilatéraux et multilatéraux ne soient mis en œuvre. Dans un tel contexte, Madame Mogherini a considéré qu'il fallait aller de l'avant, la défense et la sécurité représentant un volet qui pourrait redonner corps à la solidarité entre Européens.

Certaines avancées sensibles ont été conduites. Six opérations militaires - commandées pour deux d'entre elles par l'Italie et pour chacune des autres par l'Angleterre, la France, l'Autriche et la Belgique - sont en cours. C'est dire si les Européens s'engagent ! Certaines de ces opérations ont d'ailleurs été lancées dans des délais extrêmement courts - je pense notamment à l'opération Sophia en Méditerranée - ce qui démontre que, face à des crises, l'Europe des 28 sait réagir vite.

Seconde avancée sensible : le positionnement de la Commission a évolué et les termes de défense et d'autonomie stratégique ne sont plus tabous, et le Président de la Commission n'hésite pas à évoquer l'idée - à

terme - d'une d'armée européenne. Un plan d'action européen de la défense est en cours d'élaboration au sein de la Commission et sera soumis à l'approbation des États à la fin de cette année. Manifestement, les lignes bougent progressivement sur ce volet défense au sein des institutions de l'Union européenne.

La troisième avancée sensible concerne la stratégie européenne de sécurité. Le choix de Madame Mogherini s'est porté sur l'ouverture pour l'élaboration de cette stratégie, grâce à de très nombreuses sessions dans les Parlements et les groupes de réflexion des pays membres de l'Union, avant de la présenter, dans sa forme finalisée, aux ministres puis aux chefs d'Etat et de Gouvernement. Considérant, compte tenu de l'urgence, que la rédaction d'un Livre blanc prendrait trop de temps, Madame Mogherini a ensuite fait préparer, au lendemain du Brexit et en l'espace de quatre mois, la déclinaison opérationnelle de cette stratégie. Celle-ci présente un niveau d'ambition élevé, tout en laissant aux États, dans leur domaine régaliens respectifs, la responsabilité du choix de leur implication. Au bilan, les 28 ministres des affaires étrangères et les 28 ministres de la défense ont acté un premier train de mesures qui doivent être mis en œuvre dans les tous prochains mois (www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence).

La quatrième avancée sensible concerne la relation entre l'Union européenne et l'OTAN. Si l'accès aux informations classifiées n'est pour le moment pas possible, l'UE et l'OTAN se sont très sensiblement rapprochées ces dernières années. Pour preuve, le Secrétaire général de l'OTAN est systématiquement invité aux réunions des ministres de la défense de l'Union et Madame Mogherini assiste, quant à elle, aux réunions ministérielles organisées sous l'égide de l'OTAN. Une telle interaction se retrouve également dans les relations entre l'ensemble des structures de l'Union européenne et celles de l'OTAN. Enfin, la déclaration commune (Varsovie le 8 juillet 2016) du Président du Conseil européen, du Président de la Commission et du Secrétaire Général de l'Alliance Atlantique a lancé une nouvelle dynamique.

J'en viens à présent au Conseil affaires étrangères-défense de ce début de semaine qui a lancé, à mes yeux, une véritable dynamique opérationnelle. Celle-ci s'inscrit dans un cadre global que constituent, le plan d'action de la Commission dans le domaine industriel qui sera présenté à la fin de cette année, le développement d'un plan d'amélioration des relations avec l'OTAN, qui devrait comporter une quarantaine d'actions concrètes et être présenté lors d'un prochain conseil commun, et enfin, le développement d'une approche intégrée et globale de l'Union européenne, présentée dans les prochains mois.

Le Conseil a non seulement pris note du document de déclinaison stratégique de Madame Mogherini, mais il a également fixé un niveau d'ambition et décidé d'actions concrètes. Ce niveau d'ambition s'articule en

trois objectifs : il s'agit, d'une part, de répondre aux crises extérieures et aux conflits, de bâtir, d'autre part, les capacités de nos partenaires et de protéger, enfin, les concitoyens de l'Union européenne. Comme l'a rappelé Madame Mogherini, il ne s'agit ni de créer une armée européenne ni de dupliquer ce qui existe par ailleurs notamment à l'OTAN. Pour autant, la stratégie européenne de sécurité mentionne la possibilité d'un engagement dans tout le spectre des opérations et la nécessité d'acquérir une autonomie stratégique. Son paragraphe 2 mentionne explicitement le rôle stratégique et la capacité d'agir de façon autonome si nécessaire ; cette disposition ayant été approuvée par les 28 ministres des affaires étrangères et leurs homologues de la défense. Il est également mentionné que des actions rapides et décisives sur tout le spectre d'engagement doivent pouvoir être menées.

Une dynamique volontariste est manifestement en œuvre qui aura conduit, en moins de neuf mois, à l'adoption d'une stratégie induisant la mise en œuvre d'actions concrètes.

Les actions concrètes tournent, quant à elles, autour de trois thèmes. Le premier concerne le développement des priorités capacitaires, par l'organisation de missions civiles plus réactives et adaptées aux nouveaux besoins et le développement, pour les opérations militaires, de nouveaux scénarii d'emplois. Ce sont des actions concrètes dont la mise en œuvre devrait intervenir au premier trimestre 2017.

Le second thème concerne le renforcement de la coopération dans le domaine de la défense. La revue annuelle de défense coordonnée est l'un des éléments-phares de cette stratégie et vise à donner plus d'efficacité et de visibilité aux actions de coopération tout en optimisant les investissements de défense. Ainsi, de fructueuses coopérations, à l'instar du commandement du transport aérien européen, pourraient être déclinées dans d'autres domaines.

Le troisième thème consiste à adapter les structures et les financements. Les moyens accordés à la structure de gestion des crises au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) seront revus d'ici au premier trimestre 2017. Ainsi, les missions non exécutives - c'est-à-dire de conseil et d'entraînement - devraient acquérir un réel niveau stratégique. C'est là un changement profond et souhaitable. Par ailleurs, l'utilisation des structures binationales, comme l'Eurocorps, pour l'entraînement des forces et la synergie des moyens seront explorées. Madame Mogherini doit également présenter, dans le cadre de la révision du processus ATHENA intervenant en 2017, des propositions destinées à accroître la solidarité financière entre les États-membres en cas d'engagement. Enfin, les partenariats stratégiques entre l'UE et certaines nations (actuellement aussi divers avec la Géorgie, la Nouvelle-Zélande ou encore les pays d'Amérique du Sud), seront placés dans un cadre stratégique renouvelé, dont la géométrie variable doit permettre de mieux prendre en compte la spécificité

des engagements et des attentes de ces nations. Une clause de rendez-vous a ainsi été fixée en juin 2017.

En résumé, quatre pistes d'action sont privilégiées : définir de nouvelles priorités aux capacités, mettre en place une revue annuelle coordonnée de défense, instaurer une structure permanente de planification des opérations et des missions militaires de l'Union européenne et explorer la coopération structurée permanente.

Tout ceci me conduit à évoquer les grandes réunions au cours desquelles les États-membres seront appelés à se prononcer, en commençant par le Conseil européen de décembre prochain dont l'ordre du jour n'est pas encore défini mais qui - à mes yeux - pourrait aborder les questions suivantes : la relation avec la Russie, la Chine et les États-Unis d'Amérique, la solidarité entre les Européens, l'éventuelle création d'un Conseil de sécurité européen, ainsi que l'évolution des formats d'intervention ministérielle lors des conseils de l'UE notamment. Ces questions découlent directement du rapport présenté par Madame Mogherini.

J'évoquerai à présent le Brexit qui - à mon sens - est une très mauvaise nouvelle du point de vue de la défense. En effet, l'apport du Royaume-Uni y est considérable à maints égards. D'abord, le Royaume-Uni est membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et, le Brexit consommé, seule la France, en sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité, sans présager des États européens appelés à y siéger de manière temporaire, sera en mesure d'y porter les sujets de manière constante. Ensuite, le Royaume-Uni dispose d'un réseau diplomatique considérable et est à même d'appréhender, de manière globale, les enjeux internationaux et - point important - de le partager avec les autres membres de l'UE. Son renseignement civil et militaire contribue à nourrir un service européen par ailleurs dépourvu de capacités de recueil d'information à l'exception du SATCEN de Torejon. En outre, le ministère de la défense britannique dispose d'une expérience réelle en matière d'engagements militaires robustes. Il est ainsi de bon conseil pour les planifications d'engagements opérationnels. Enfin, l'engagement des Britanniques fournit un autre gage de crédibilité.

Le Brexit est ainsi une entrée dans l'inconnu. Quel type d'accord l'Union européenne et le Royaume-Uni vont-ils conclure ? Il est à mon sens impensable de passer un accord stratégique avec Londres similaire à ceux liant l'Europe aux autres pays. Peut-on conclure un accord particulier ? Attendons de voir. Ce sera là un point très important, car je ne vois pas un membre permanent du Conseil de sécurité des Nations-Unies demeurer isolé, ou le cas échéant, être cantonné à un strapontin en matière de planification opérationnelle d'engagement.

Pour conclure, l'Europe des solidarités repose sur des interdépendances et l'initiative franco-allemande de constituer une unité conjointe d'avions de transport C130J est particulièrement idoine, car elle

permet de créer des solidarités opérationnelles et industrielles, ne serait-ce qu'en matière d'évolution des standards et de réflexion sur les cadres d'emploi. Il faudrait ainsi développer une approche similaire à tous niveaux, que ce soit sur le terrain ou en matière de planification. La solidarité résulte ainsi de l'ensemble de ces interdépendances.

Pour que l'Europe puissance existe, il faut disposer d'un renseignement efficace. Comment faire face à cette perte considérable de capacité de renseignement générée par le Brexit ? Faut-il que l'Europe se dote de capacité de renseignements au moins dans le spectre sécurité-défense et plus particulièrement pour la surveillance de ses frontières et de l'environnement maritime?

En matière de planification, autre volet de la puissance, une première étape a été franchie par la décision prise, il y a deux jours, en matière d'opérations non exécutives.

Il n'y a pas de puissance sans action. Certes, la volonté d'agir demeure nationale, mais la création d'un conseil de sécurité de l'Union européenne assurerait, me semble-t-il, la permanence à cette dynamique d'action et garantirait l'aboutissement d'une réflexion commune sur ces enjeux.

Enfin, l'Europe protectrice doit devenir un acteur visible et présent de la réassurance en cas de crise. Les missions de gestion de crise sont exclues du champ du territoire de l'Union européenne, et de nombreux États demeurent réticents à engager des forces armées pour faire face à des menaces intérieures. Cette réassurance de l'Union européenne est difficile à concrétiser. Il nous faut réfléchir sur ce point.

Au bilan, l'Europe de la défense est plus celle de la solidarité. La défense européenne n'est pas là pour protéger le territoire européen, mais pour développer des capacités d'action dont l'engagement permet de contribuer à la sécurité des citoyens européens et de fournir à la politique étrangère commune un levier à son action diplomatique.

Je répondrai à présent à vos questions.

Comme je viens de l'évoquer, le choix délibéré a été fait de ne pas débiter la rédaction d'un Livre blanc européen. Cette perspective pourrait cependant être fixée au début du prochain mandat de la Commission. En tout cas, il n'y a pas eu de débat public sur les enjeux et les risques communs auxquels nous devons bientôt faire face à vingt-sept. La situation internationale rend sans doute cette discussion compliquée. Il faut néanmoins s'y préparer, car à défaut de le faire, nous risquons de perdre des opinions publiques européennes.

Il n'y a pas d'opposition, mais une complémentarité, entre l'OTAN et l'Union européenne. Six ans auparavant, il n'y avait que peu de réunions conjointes avec l'OTAN, et la dynamique d'interaction entre ces deux

organisations est désormais approuvée par tous les États. Les Européens s'engagent dans les opérations, à l'instar de l'Allemagne qui l'a fait très significativement au Mali que ce soit dans le cadre de l'Union européenne, ou dans celui des Nations-Unies, avec des moyens robustes. Cette dynamique s'inscrit dans une démarche politique de rétablissement de la sécurité et de soutien économique. Ce seul exemple démontre l'engagement des Européens. Cependant, de nombreux pays considèrent que d'autres modalités d'action s'avèrent plus efficaces que l'engagement des forces armées, surtout dans les actions dites de « vives forces ».

La France ne pourra pas occuper dans le même temps les postes d'adjoint au SACEUR (DSACEUR) et de commandant suprême allié de la transformation de l'Otan (*Supreme Allied Command Transformation* - SACT). Seuls deux commandements stratégiques, SACT et SACO (*Supreme Allied Command Operations*), existent et ils sont en interaction constante avec le Secrétaire général de l'OTAN, et au-delà, avec les ministres de la défense des 28 pays membres et leurs délégations pour l'armement respectives. Le poste de SACT détenu par la France est donc véritablement « stratégique ». Avec le Brexit se posera la question du commandement des opérations conduites dans le cadre des accords de Berlin+ (contrôle politique UE et moyens de commandement OTAN). D'autres solutions existent en dehors de celle qui consisterait à assumer le poste de DSACEUR – option irréaliste à plus d'un titre car elle obligerait à quitter le poste de SACT.

L'initiative franco-allemande, qui a permis de faire bouger les lignes, a été incitative pour d'autres pays. Cette dynamique est très forte, mais prenons garde à ne pas marginaliser d'autres pays qui présentent des enjeux de sécurité et de défense, car le départ des Britanniques va remettre en cause l'existence des actuels cercles et partenariats.

La coopération structurée permanente inclusive entre un petit nombre de pays est clairement un pis-aller démontrant notre incapacité à nous entendre à vingt-huit. Si elle devenait pérenne – et la nouvelle « norme » – le risque d'une telle démarche serait d'aboutir à une Europe à plusieurs vitesses. On peut toutefois certainement progresser, à la condition que cette forme de coopération soit perçue comme l'élément catalyseur d'un mouvement destiné à être rapidement commun à l'ensemble des États-membres. Il faut être perçu comme inclusif et non « marginalisant ».

M. Jean-Marie Bockel. – Le Président Jacques Gautier a fait allusion à la réunion de l'assemblée parlementaire de l'OTAN qui se tiendra cette fin de semaine à Istanbul et où ces sujets seront débattus. J'y dois moi-même présenter un rapport sur le budget des États et les conditions du passage à 2 % du PIB. Votre témoignage de conseiller spécial auprès de la Haute-représentante est fort intéressant. Il y a certes une opportunité à faire bouger les lignes, mais cette démarche s'avère complexe. Si l'on n'introduit pas de géométrie variable, il ne va jamais rien se passer, mais, d'un autre côté, avec la nouvelle politique américaine de basculement vers l'Asie, qui avait

d'ailleurs déjà commencé lors de la Présidence Obama, nous sommes désormais face à des enjeux de cohérence et de compréhension. Tels sont les questionnements que je souhaitais rappeler durant ce débat.

Mme Éliane Giraud. – Je suis très inquiète. Nous sommes bousculés à la fois par des questions de politique étrangère et intérieure. Une telle tension va croître, du fait de l'entremêlement de ces deux théâtres complexes, auxquels s'ajoutent les difficultés climatiques lorsqu'elles ne les déterminent pas. Dans un tel contexte, comment redonner du sens à une politique industrielle ? Ce point était d'ailleurs en arrière fond notamment des discussions en cours avec les Anglais. Dès lors, comment redonner une impulsion plus globale à l'Union européenne ? En outre, comment l'Europe va-t-elle appréhender la question de l'Arctique, qui est très stratégique et se situe au carrefour des préoccupations européennes et internationales ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Cette situation que nous regrettons tous n'est-elle pas, en définitive, une source d'opportunités ? En effet, on constate de réels changements d'orientation. Vous avez mentionné le cas de l'Allemagne laquelle, à l'instar des autres pays du Nord de l'Europe, refusait totalement toute implication dans la défense au niveau européen. Or, une prise de conscience des enjeux s'y est opérée très récemment. Lorsque le Président Obama avait donné l'exemple de la Grèce, qui était seule capable de consacrer 2,5 % de son PIB à la défense, dans le contexte de désengagement de l'OTAN, il avait souligné l'absence de motif légitime pour les autres États qui ne consentaient pas à une telle dotation. Évidemment, nous sommes tous très inquiets, et les Pays baltes en particulier, de la perspective d'une remise en cause de l'article 5 du Traité de Washington, encore que je ne pense pas que le Président Donald Trump aille jusque-là. Dans un tel contexte, ne pourrions-nous pas pousser les États européens à s'engager dans ce contexte de prise de conscience globale des problèmes sécuritaires ?

Général Patrick de Rousiers. – Il y a en effet une opportunité qui a été perçue à Bruxelles et a été évoquée comme telle par un certain nombre d'États, comme l'Espagne ou les pays membres du Groupe de Visegrad qui militent en faveur du changement. Ma perception est que les décisions prises avant-hier au conseil auraient été inenvisageables il y a cinq ou six ans. À l'époque, l'idée d'une augmentation du budget de la défense suscitait l'opposition d'un grand nombre d'États, lorsqu'ils ne contestaient pas la légitimité de l'Union d'œuvrer dans ce domaine. La perception des menaces demeure cependant distincte selon les États. Il nous faut oser franchir le pas d'une définition commune des enjeux afin d'aller de l'avant.

Il est aussi important de ne pas se focaliser sur le taux de 2 % du budget national consacré à la défense, car celui-ci ne présage nullement d'un engagement solidaire. En effet, de tels financements répondent bien souvent à des nécessités de court terme, comme l'entraînement des forces ou la protection du territoire national. L'Agence européenne de défense a, quant à

elle, précisé un certain nombre de critères comme le pourcentage du budget consacré à l'équipement des forces ou au financement d'étude de recherche et de développement pour préparer l'avenir. On pourrait aussi s'attarder sur le volume des forces nationales engagées dans un cadre multilatéral, quel qu'il soit, en le rapportant à la population de chaque nation. Autant de critères au moins aussi pertinents que les 2%.

S'agissant des accords à géométrie variable, ceux-ci sont certes nécessaires pour bousculer les lignes, mais ils ne sont nullement suffisants. Ainsi, les exemples de coopération entre la Belgique et les Pays-Bas dans le domaine maritime, ou encore entre la Suède et la Finlande dans le domaine aérien, démontrent que, même dans des domaines régaliens, des partenariats peuvent être opérationnels. Mais la généralisation de telles dynamiques peut conduire à relativiser la portée de la coopération initiée à l'échelle de l'Union.

Les vingt-huit États, pris individuellement, ont une dynamique industrielle dans le domaine de la défense profondément différente. C'est la raison pour laquelle les textes sur le sujet sont rédigés de manière très précise afin de permettre à chacun de ses États de trouver une réponse à ses attentes. Si les avancées sont difficiles, la prochaine étape, que constituera la recension des besoins communs à l'ensemble des États-membres notamment destinés à favoriser l'harmonisation, à terme, des standards, me paraît essentielle. Pour le moment, seules les thématiques ont été évoquées. Ces propositions seront discutées au printemps 2017 voire, pour certaines d'entre elles, lors du sommet de la fin de cette année durant lequel devraient déjà être précisées plusieurs pistes.

Je ne suis pas en mesure de répondre sur la question de l'Arctique. Cependant, j'ajouterai que la protection des lignes maritimes suscite une forte réticence parmi les pays limitrophes quant à une intrusion d'autres États dans cet espace.

M. Jean Bizet, président. – Vous avez évoqué la Russie. Or, on ne pourra pas continuer à vivre en crispation avec ce grand voisin de l'Union européenne. On ne peut pas non plus continuer à accepter le déclenchement de conflits gelés, que ce soit en Géorgie ou en Ukraine. Les Pays Baltes et la Pologne sont d'ailleurs très critiques vis-à-vis de la Russie, du fait de leur histoire. En outre, la Russie ne souscrit pas toujours aux traités internationaux. Que vous inspire un tel contexte ?

Général Patrick de Rousiers. – Le Conseil européen s'est prononcé de manière réitérée en faveur de l'interaction avec la Russie, pour des raisons de proximité géographiques et historiques, tout en insistant sur la nécessaire résolution de problèmes et notamment le respect des accords de Minsk. Ce dialogue s'effectue au niveau diplomatique et Madame Mogherini est évidemment très fréquemment en contact avec Monsieur Lavrov, ministre

des affaires étrangères de la Fédération de Russie pour aborder une multitude de sujets variés.

Depuis la crise en Ukraine, l'interaction de défense avec la Russie s'est arrêtée au niveau politique. On est en attente d'une reprise. Cependant, nous ne sommes pas engagés dans des théâtres d'opération où l'interaction avec la Russie soit nécessaire. Nous sommes prêts à interagir avec elle, mais nous laissons évidemment le pas à la diplomatie et aux interactions politiques avant d'aller plus loin. D'ailleurs, nous avons déjà coopéré avec la Russie lors de notre intervention au Tchad où, quelques mois après la Géorgie, nous avons bénéficié d'une capacité de transport aérien avec des hélicoptères. La volonté politique d'engager la Russie à nos côtés était alors présente. Laissons du temps au temps et soyons confiants.

M. Jacques Gautier, président. - Sur la capacité à avoir des programmes communs, le budget de l'AED a été gelé à 30 millions d'euros en raison de la position des Britanniques. Peut-on penser que leur départ va permettre à cette agence de bénéficier de nouveaux moyens et d'élever le niveau de ses missions ?

Général Patrick de Rousiers. - Le budget de l'agence vient d'être enfin augmenté, à l'occasion de la toute-dernière réunion du comité directeur de l'Agence européenne de défense et ce, pour la première fois depuis six ans. Les lignes bougent et l'on peut s'en réjouir d'autant que la décision a été prise à 28 ! Cette agence représente une pépinière de partenariats et un forum d'échange et de concertation, il est important qu'elle puisse agir notamment sur des sujets aussi dimensionnant que celui du programme « ciel unique européen » aux conséquences opérationnelles, techniques et financières des plus importantes.

M. Jacques Gautier, président. - Mon Général, merci de votre intervention.

La réunion est levée à 9 h 15.

Mercredi 23 novembre 2016

Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Jean-Pierre Masseret, commission des affaires étrangères et de la défense

La réunion est ouverte à 8 heures.

11. Audition de M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général aux affaires européennes (mercredi 23 novembre 2016)

M. Jean Bizet, président. - Monsieur le Secrétaire général, merci d'avoir répondu à notre invitation. L'Union européenne s'apprête à entrer

dans une négociation avec le Royaume-Uni pour parvenir à un accord sur son retrait de l'Union européenne.

Mme Teresa May a indiqué que la notification prévue par l'article 50 sera prête d'ici fin mars. Des incertitudes demeurent au Royaume-Uni, notamment à la suite de la récente décision de la Haute Cour de justice, qui demande que le Parlement soit associé à la procédure.

Dans ce contexte, les questions ne manquent pas. Quelle est votre appréciation sur la situation actuelle au Royaume-Uni ? Nous nous interrogeons également à propos de la façon dont l'Union européenne s'organise. Chaque institution a désigné ses négociateurs. Quelle organisation sera en définitive retenue ? En sait-on un peu plus sur ce point ? Le Conseil européen ne devrait-il pas être maître de cette négociation ? Comment le Gouvernement et notre administration sont-ils organisés pour affronter celle-ci ?

Au-delà, nous souhaitons être force de propositions pour une refondation de l'Union européenne. Nous voulons une Europe qui se donne les moyens d'agir en puissance en matière de sécurité, mais aussi d'accords commerciaux.

Notre visite à Strasbourg, lundi et mardi, a démontré qu'il existait un souci de mettre en place une Europe de la défense, plus réaliste et bien moins naïve en matière de négociations commerciales internationales. Nous n'avons ressenti aucune volonté de repli, comme de l'autre côté de l'Atlantique !

Nous voulons également une Europe recentrée sur l'essentiel, qui fasse la preuve de sa plus-value. Nous voulons aussi une Europe qui soit proche des citoyens, avec un contrôle démocratique effectif qui fasse toute sa place aux parlements nationaux.

Autant de questions auxquelles vous êtes habitué. Nous attendons avec impatience vos réponses, après l'intervention de Jean-Pierre Masseret, qui représente ici le président de la commission des affaires étrangères, Jean-Pierre Raffarin.

M. Jean-Pierre Masseret. - Monsieur le secrétaire général, quelle est la lecture du Gouvernement sur l'article 50 du traité de l'Union ?

La question du rôle du Conseil européen vient d'être évoquée par le président Bizet, je n'y reviens donc pas. Cependant, quel est le calendrier du Gouvernement s'agissant du Brexit ? S'en est-il donné un ? Colle-t-il sur celui de Mme May, dont il est bien sûr tributaire ?

Quelles sont, dans la négociation qui va s'ouvrir, les lignes rouges - s'il en existe - que le Gouvernement se fixe dans ce moment ? À partir de là, voyez-vous des marges de discussion qui peuvent aboutir à un statut, après négociation ? Quel pourrait éventuellement être la nature de ce statut ?

Où en est aujourd'hui la réflexion du Gouvernement sur la refondation ? Va-t-il proposer une Europe à plusieurs vitesses, à cercles concentriques, et renforcer la coopération entre certains États ? Dans quels domaines et selon quelles modalités ?

M. Jean Bizet, président. - Monsieur le secrétaire général, vous avez la parole.

M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général aux affaires européennes. - Monsieur le président, Messieurs les Sénateurs, le champ des questions est assez vaste.

Je rappellerai les procédures qui sont prévues pour le retrait du Royaume-Uni et la manière dont nous nous y préparons, sachant qu'il existe une part d'indétermination, liée à la situation du Royaume-Uni qui n'a pas encore décidé de sa position, mais également au fait qu'il s'agit d'un exercice inédit. L'article 50 du Traité, tout en précisant les objectifs et les procédures de cette négociation, laisse une marge d'interprétation.

La première étape est formée par la notification de l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union européenne. C'est donc à l'initiative du Gouvernement britannique que peut s'engager cette procédure.

Mme May s'est engagée à effectuer ces démarches avant fin mars. Elle a confirmé cette échéance après l'arrêt de la Haute Cour, qui requiert du Gouvernement qu'il saisisse et demande l'autorisation du Parlement britannique. Le Gouvernement a fait appel. La Cour suprême devrait se prononcer en dernier ressort avant la fin de l'année ou au début de l'année prochaine.

Plusieurs hypothèses sont possibles : soit la Cour suprême confirme l'arrêt de la Haute Cour, ce qui est attendu par la plupart des observateurs à Londres. Le Gouvernement devrait alors saisir le Parlement. Il y a là des modalités que la Cour suprême pourrait préciser sur la nature de l'autorisation. S'agirait-il d'une loi proprement dite ? C'est l'orientation de la Haute Cour, qui créerait un risque de retard, d'autant que la Chambre des Lords, bien qu'elle ne puisse avoir le dernier mot, peut utiliser ses pouvoirs pour amener à une procédure plus longue. S'agirait-il d'un simple vote de soutien ? Dans ce cas, les délais peuvent être plus courts. Cela dépendra de ce que dira la Cour suprême.

L'hypothèse la moins probable - mais qui n'est cependant pas exclue - est que la Cour suprême renverse l'arrêt de la Haute Cour. Le gouvernement britannique pourrait toujours intervenir devant le Parlement - ce serait sans doute son choix - mais n'aura pas à solliciter un vote.

En tout état de cause, même dans le cas le plus contraignant, l'intention de Mme May est de notifier l'intention de retrait du Royaume-Uni avant la fin du mois de mars. Nous nous fondons donc sur cette hypothèse de travail.

Durant cette période, les vingt-sept États membres se sont engagés à ne pas prénégocier : d'une part il ne serait pas acceptable que le Royaume-Uni pose des conditions à sa notification, d'autre part, il faudrait que les vingt-sept États membres se coordonnent, ce qui n'est pas réalisable avant la notification. Chaque État membre se prépare donc, les institutions également, mais il n'existe pas de prénégociation avec les Britanniques.

En France, nous avons mis en place un dispositif organisé, pour ce qui est de l'administration, autour du Secrétariat général des affaires européennes. Une petite équipe en son sein anime, auprès du Secrétaire général, les travaux interministériels. Nous avons mis en place, dès juillet, un groupe qui comprend environ quarante-cinq directions générales de l'administration, la négociation ayant en effet vocation à couvrir un très grand nombre de compétences, que nous mobilisons afin de disposer de leur expertise, de leur évaluation des enjeux et des options qu'elles préconisent. J'ai encore réuni ce groupe hier pour faire le point sur nos travaux. J'y reviendrai.

Les autres États membres s'organisent de manière comparable, avec des équipes restreintes et des réseaux dans l'administration. La Commission européenne elle-même, autour de Michel Barnier, a mis en place une *task force* de quelques dizaines de personnes. Il s'agit donc d'une petite équipe de négociateurs, mais elle peut avoir recours en tant que de besoin aux directions générales. Enfin, le secrétariat général du Conseil dispose lui-même du même type d'organisation, sous l'autorité du Président du Conseil européen.

Nous avons à ce jour procédé à une première étape de notre évaluation. Elle nous a permis de parvenir à une analyse d'ensemble sur la manière dont la négociation peut s'organiser, les intérêts à défendre, les enjeux pour la France et pour l'Europe, et nous allons affiner ces analyses dans les semaines à venir.

Nous commençons parallèlement à comparer cette évaluation avec nos principaux partenaires, dont l'Allemagne en premier lieu, et la Commission européenne, pour vérifier que nous avons la même méthodologie, les mêmes catégories et, progressivement, on peut l'espérer, la même position.

Jusqu'à présent, de ce que nous savons, la ligne est très largement convergente entre la France, l'Allemagne et la Commission européenne. Elle vise à définir clairement nos objectifs dans la négociation afin de limiter les incertitudes. Il s'agit également d'une ligne de fermeté, de manière à ce que toutes les conséquences du choix britannique soient tirées, que la cohésion politique des vingt-sept États membres de l'Union européenne soit préservée et leurs intérêts défendus.

D'autres États membres peuvent être plus concentrés sur un petit nombre d'intérêts et ouverts sur les autres sujets, ou bien particulièrement

inquiets du fait des liens politiques, stratégiques ou économiques qu'ils entretiennent actuellement avec le Royaume-Uni. Il faudra donc préserver dans la durée l'unité des vingt-sept États membres. C'est aussi pourquoi il sera important de mettre en place une structure ordonnée qui suive et contrôle la négociation conduite par la Commission européenne.

Quelle sera la procédure une fois la notification reçue ? Le Conseil européen à vingt-sept membres devra arrêter des orientations qui formeront le cadre pour la négociation.

Il devra procéder assez rapidement pour ne pas perdre de temps. C'est pourquoi le président du Conseil européen a d'ores-et-déjà engagé les discussions sur le contenu de ces futures orientations. Un sommet à 27, sans conclusions, destiné à partager les informations sur l'état de cette préparation, aura lieu dès décembre. Si le Royaume-Uni devait notifier sa demande début mars, le Conseil européen pourra se réunir en mars ou début avril pour formaliser le texte.

Le Conseil européen devrait en principe se prononcer sur trois volets.

Le premier consiste à arrêter le dispositif de la négociation.

Le deuxième volet devrait identifier les sujets qui devront faire l'objet de l'accord de retrait selon les termes de l'article 50 et donc permettre une séparation ordonnée dans les domaines administratif, institutionnel, juridique, budgétaire. Il s'agit du « règlement du divorce » au sens strict.

Enfin, le troisième volet devrait poser des principes pour les relations futures entre l'Union européenne à vingt-sept membres et le Royaume-Uni. Ces relations ne sont pas négociées à proprement parler dans le cadre de l'article 50 (elles relèvent de bases juridiques et de modalités d'approbation différentes), mais il est -dans l'intérêt de tous qu'il y ait la plus grande clarté possible sur ce que serait la relation future, de manière à pouvoir orienter les opérateurs économiques, permettre aux États de se préparer et, si nécessaire, mettre en place une transition.

La négociation de ces relations futures, elle-même, ne pourra être conclue qu'après la sortie, avec le Royaume-Uni comme pays tiers, mais nous pouvons aller le plus loin possible vers la définition de ce que seront ces relations.

Il ne faut toutefois pas exclure une séparation sans accord. L'article 50 prévoit que la négociation dure au maximum deux ans. Elle peut en principe être prolongée à l'unanimité des États membres, mais ce ne doit pas être le scénario privilégié. La durée de deux ans à partir de la date de notification, prévue dans le traité, n'est pas déraisonnable pour négocier les modalités de sortie. Elle permet par ailleurs d'éviter autant que possible des contradictions qui pourraient s'aggraver entre le comportement du Royaume-Uni comme État membre et sa préparation à son statut futur. C'est

un motif de vigilance. Nous devons ainsi conserver la maîtrise du calendrier et mettre le rapport de force nécessaire en place pour que le Royaume-Uni soumette des propositions raisonnables s'agissant de sa sortie de l'Union européenne et de nos relations futures. Cette période de deux ans, qui se trouve dans la main de chaque État membre, chacun pouvant refuser sa prolongation, seront utiles à cette fin.

Notre hypothèse repose sur un Conseil européen qui se réunirait en mars ou avril pour engager cette négociation, avec l'objectif de parvenir à un accord sur les modalités du retrait en deux ans, et des principes aussi clairs que possible sur les relations futures, en nous préparant en même temps au scénario d'une absence d'accord en ce sens.

Ce scénario reviendrait donc à une sortie sèche du Royaume-Uni de l'Union européenne. Les relations avec le Royaume-Uni ne seraient pas placées dans un vide juridique. Elles seraient simplement fondées sur les cadres juridiques prévus par l'Organisation Mondiale du Commerce, le Conseil de l'Europe ou l'Organisation des Nations Unies, organisations dont il est membre.

Au-delà de la question des relations futures, une sortie sèche du Royaume-Uni de l'Union européenne ne peut pas non plus être totalement exclue s'agissant des modalités du retrait, auquel cas nous entrerions dans une période de contentieux très significatifs.

Notre travail consiste à la fois à préparer cette négociation et les orientations Conseil européen, tout en analysant finement les enjeux pour l'économie française et dans tous les domaines concernés, afin que chacun en France puisse s'y préparer, limiter les effets négatifs, voire puisse en tirer profit.

Une fois les orientations du Conseil européen arrêtées, à l'unanimité, la Commission européenne proposera un mandat détaillé - ce qu'on appelle des recommandations - qui sera approuvé par le Conseil à la majorité qualifiée. L'accord de retrait lui-même devra, le moment venu, être conclu par le Conseil à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.

Sur le fond, le dispositif de la négociation devrait être fondé sur les éléments suivants : tout d'abord, la Commission européenne devrait être chargée de la négociation. C'est la logique. Elle en a l'expertise et se trouve dans son rôle institutionnel mais, s'agissant d'une négociation très spécifique, elle devra faire l'objet d'un contrôle très étroit. Le Conseil européen et les vingt-sept chefs d'État et de gouvernement voudront certainement maîtriser pleinement le déroulé de cette négociation en obtenant les informations nécessaires, en se réunissant en tant que de besoin, en développant les propres orientations du Conseil européen s'ils le jugent utile.

De manière plus technique, nous mettrons en place à Bruxelles un dispositif d'échange avec la Commission européenne autour du secrétariat du Conseil. Les 27 représentants permanents, et les collaborateurs qu'ils désigneront, pourront ainsi se réunir afin de créer la confiance indispensable au suivi de cette négociation. C'est d'ailleurs l'esprit dans lequel Michel Barnier veut travailler.

Le Parlement européen voudra être impliqué le plus étroitement possible. C'est de bonne politique, puisqu'il devra, en fin de négociation, approuver l'accord de retrait. Il faudra néanmoins veiller à la clarté des attributions respectives, et nous réfléchissons pour mettre en place des canaux d'information transparents avec le Parlement européen, afin qu'il puisse parfaitement être au fait du suivi de la négociation.

Voilà pour le dispositif.

Je précise que la réflexion n'est pas arrêtée à ce stade à Bruxelles quant au fait de savoir qui présidera les travaux du Conseil à vingt-sept États membres : les présidences tournantes de l'Union européenne ou une présidence stable sous l'autorité du président du Conseil européen. Il existe une hésitation - que nous partageons - sur l'option qui consisterait à ce que ce soit la présidence tournante. Cette négociation doit en effet durer deux ans et il serait dommageable pour nos intérêts que quatre présidences différentes se succèdent. Il est important d'avoir une présidence forte, crédible et indépendante des intérêts britanniques. Nous réfléchissons donc à une certaine permanence autour de personnalités du Secrétariat du Conseil européen, désignées par Donald Tusk.

S'agissant de la négociation de sortie dans le cadre de l'article 50, il convient d'identifier les sujets nécessaires pour que le retrait soit ordonné. Nous avons à ce jour la liste suivante - elle n'est pas forcément tout à fait exhaustive, mais ce sont les principaux thèmes que nous partageons également avec la Commission européenne : sur le plan institutionnel et administratif, il faudra s'assurer qu'au jour de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, tous les représentants du Royaume-Uni quitteront leurs fonctions au Conseil européen, au Parlement européen, soit soixante-treize postes de députés, à la Commission européenne, dans les agences, dans les organes, au Comité économique et social, au Comité des régions, etc.

Le cas des fonctionnaires et des autres agents est différent et ne relève pas *a priori* - sauf si le Royaume-Uni en fait la demande - de la négociation. Il s'agit de décisions des vingt-sept États membres. L'objectif, pour la France, sera d'assurer à terme le retrait de tous les fonctionnaires et de tous les agents - temporaires, contractuels. Il y a là une discussion à avoir sur leurs droits individuels, les phases de transition, les indemnités éventuelles. La Commission européenne procède à cet examen. Elle est plus prudente que les États membres parce qu'elle doit gérer son propre corps social mais, sur un plan politique, il faudra veiller, le moment venu, à ce

qu'après une transition raisonnable, aucun ressortissant britannique ne soit plus actif dans les Institutions et autres organes. Il conviendra également de décider de la date à laquelle des Britanniques ne pourront plus se présenter aux concours de la fonction publique européenne.

Un certain nombre des cadres britanniques actuellement en fonction à la Commission européenne ou au sein du secrétariat du Conseil européen sont d'ailleurs en train d'acquérir soit la nationalité belge, puisqu'ils résident en Belgique depuis longtemps, soit la nationalité de leur conjoint s'il ou elle n'est pas britannique.

M. Jean Bizet, président. - Le mouvement est net.

M. Philippe Léglise-Costa. - En effet. Nous avons été informés de plusieurs cas individuels, y compris à des hauts niveaux de responsabilité dans l'administration de la Commission, ce qui pourrait accroître mécaniquement le nombre de fonctionnaires de nationalité française, encore plus de nationalité belge !

Le deuxième sujet au cœur de la négociation dans le cadre de l'article 50, sans doute plus lourd, concernera les questions budgétaires. Le Royaume-Uni – c'est notre position, celle de la Commission européenne et, je pense, celle des autres Etats membres – devra s'acquitter de l'ensemble de ses obligations et de tous les paiements correspondant aux engagements contractés. Aujourd'hui, ces restes à liquider, pour tout le budget européen, sont compris entre 250 milliards d'euros et 270 milliards d'euros, soit environ 35 milliards d'euros à 40 milliards d'euros pour le Royaume-Uni.

À cela s'ajoute d'autres obligations qui correspondent aux engagements qui ont été pris pour la durée du cadre financier pluriannuel 2014-2020, ainsi dans le cadre de la politique de cohésion. Des garanties sont par ailleurs incluses dans le budget, par exemple pour le plan Juncker, qui valent pour la durée des projets.

Enfin, il faut tenir compte de la part britannique de la contribution budgétaire aux pensions des fonctionnaires européens pour tous les droits totalisés durant la période pendant laquelle le Royaume-Uni aura été membre de l'Union européenne. Cela représente quelques milliards d'euros supplémentaires, le budget européen contribuant pour un tiers à ces pensions (le reste étant couvert par des cotisations).

Si l'on fait la somme de l'ensemble de ces engagements, selon la Commission européenne et nos propres calculs, l'on aboutit à des sommes comprises entre 55 milliards d'euros et 65 milliards d'euros. Ces chiffres doivent bien sûr être encore affinés.

M. Jean-Pierre Masseret. - Cette somme sera-t-elle payable en une fois ?

M. Philippe Léglise-Costa. - Ceci fera l'objet de la négociation. Il existe un risque pour le Royaume-Uni de se retrouver, le jour de sa sortie de

l'Union européenne - non seulement dans la situation de reprendre l'essentiel de l'acquis européen - c'est le sens de la loi annoncée par Mme May - mais également d'acquitter un montant qui serait donc considérable. Il est donc possible que des modalités de paiement doivent être discutées.

On peut penser que les Britanniques s'efforceront de réduire ces chiffres, en faisant par exemple valoir qu'ils ont aussi contribué à la formation d'actifs européens, ce qui sera sans doute contesté par les 27.

L'enjeu budgétaire est donc très important avec, comme dans une séparation, une question d'actif et de passif, mais probablement des exigences fortes des vingt-sept membres de l'Union européenne - et ce sera notre position.

Je passe sur d'autres sujets plus spécifiques, comme la sortie du capital de la Banque Européenne d'Investissement, ou sur les garanties qui devront être données sur l'achèvement de tous les projets souscrits jusqu'à présent.

Le troisième sujet concerne les droits acquis par les personnes physiques et morales. Il faudra s'assurer qu'il n'existe pas d'incertitude ni de risque de contentieux lors de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Un cas très spécifique concerne les droits des citoyens des vingt-sept États membres aujourd'hui installés au Royaume-Uni, et ceux des Britanniques installés dans les vingt-sept États membres - titres de séjour, permis de travail, droits relatifs aux études, coordination des régimes de sécurité sociale, droits à pensions, accès aux soins. Trois cent mille Français résident au Royaume-Uni et plus de deux cent mille Britanniques sont installés en France. Une partie des Britanniques qui vivent en France sont retraités et éprouvent des inquiétudes fortes. Ce sera l'un des objets de la négociation. Les deux pays où l'on trouve le plus de Britanniques sont, par ordre d'importance, l'Espagne et la France. On compte environ 2,7 millions d'Européens au Royaume-Uni, avec un grand nombre de Polonais et de Roumains en particulier.

Cette négociation devra faire partie de l'équilibre d'ensemble. On en voit la portée politique.

Le quatrième sujet est relatif aux agences européennes localisées au Royaume-Uni. On en dénombre deux, l'Agence européenne du médicament et l'Autorité bancaire européenne, toutes deux situées à Londres. Notre position est qu'elles devront déménager. Les modalités de ces déménagements seront sans doute à négocier avec le Royaume-Uni, mais les vingt-sept États membres devront aussi déterminer leur relocalisation sur leurs territoires. Nous partons du principe qu'elles se situeront en France, mais cela peut être contesté par d'autres !

Il s'agira, pour les villes qui sont candidates, de faire valoir qu'elles peuvent fournir le cadre le plus adapté. Certains États membres qui n'ont aujourd'hui pas du tout d'agence sur leur territoire revendiqueront

cependant ces relocalisations, ce qui peut dans certains cas poser problème pour l'une ou l'autre de ces agences, qui ont besoin d'un écosystème fort.

D'autres sujets peuvent se révéler très sensibles pendant la négociation, comme les frontières de l'Irlande du Nord, la question de Gibraltar, ou celle de Chypre.

J'en termine par un sujet extrêmement complexe, qui amènera sans doute à des négociations difficiles entre l'Europe et le Royaume-Uni, ainsi qu'au niveau international.

Après la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, celle-ci devra procéder à la déconsolidation de tous les accords multilatéraux et bilatéraux dont l'Union européenne est partie. L'Union européenne a contracté environ mille sept cents accords multilatéraux ou bilatéraux dans le monde, dans tous les domaines - environnement, transport, énergie, coopération judiciaire, etc.

Le Royaume-Uni devra en sortir à titre national lorsqu'il s'agit d'accords mixtes engageant l'Union européenne et les États membres. Ce sera mécanique, mais il faudra le notifier lorsqu'il s'agit d'accords de compétence exclusive pour l'Union européenne.

La question des accords commerciaux est particulièrement complexe. Que ce soit dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce ou désaccords bilatéraux, des pays tiers pourraient demander des compensations du fait de la réduction de la taille du marché de l'Union européenne. Nous refuserons évidemment que l'Union européenne acquitte de telles compensations. Nous considérerons, si elles étaient justifiées, que ceci relèverait de la responsabilité du Royaume-Uni.

Le mieux serait de mettre en place une approche coordonnée entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, de façon à ce que le Royaume-Uni prenne le moment venu des engagements équivalents à ceux de l'Union européenne partout où cela est possible.

Certaines questions seront très délicates, s'agissant d'engagements quantitatifs : les contingents agricoles, les niveaux de soutien qui, s'ils ne sont pas coordonnés avec le Royaume-Uni, peuvent amener des discussions difficiles.

Pour assurer que cet accord sera prêt en deux ans, il faut - étant donné les procédures d'approbation au Conseil, au Parlement européen et au Royaume-Uni, les délais nécessaires à la révision juridique et linguistique des textes - qu'un accord sur le fond intervienne dans les quinze à dix-huit mois, soit avant fin 2018.

Durant cette période de deux ans, des discussions pourront se tenir sur les relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Il s'agit à la fois de définir les principes sur lesquels devrait s'engager cette négociation une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union européen, d'envisager

une absence complète d'accord, et de s'assurer que l'Union européenne sera elle-même dotée des instruments qui lui permettent de gérer cette relation de façon ordonnée.

En effet, c'est la première fois que l'Union européenne doit concevoir une relation commerciale et économique avec un pays comme le Royaume-Uni, pays dont l'économie est très importante, très proche et aujourd'hui très intégrée à l'économie de l'Union européenne.

Les enjeux ne sont donc comparables à aucune des relations que nous avons contractées jusqu'à présent, soit avec des pays de taille bien plus limitée, soit bien plus lointains et qui ne posent pas du tout les mêmes défis. Il s'agit d'un travail de négociation avec le Royaume-Uni et de préparation au sein de l'Union européenne.

Le Royaume-Uni commence à s'organiser. Il a passé une phase très complexe de désorganisation de son administration, puisqu'il a dû à la fois préparer des options qui n'avaient pas du tout été anticipées et qui sont fondamentales pour l'avenir du pays et procéder à des modifications administratives importantes.

Il existe aussi au Royaume-Uni des divisions politiques importantes, dont certaines au sein du gouvernement, concernant les choix fondamentaux pour l'économie du pays. Certains responsables considèrent qu'il est préférable d'aller directement vers une sortie sèche du Royaume-Uni, le Royaume-Uni ayant selon eux une vocation à devenir une plateforme globale, relativement dérégulée, dans les fuseaux horaires européens. D'autres considèrent au contraire que l'intérêt profond du Royaume-Uni est de rester le plus proche possible du marché intérieur. Ce sont des choix très différents en termes économiques et sociaux pour le Royaume-Uni et dans la négociation avec l'Europe.

Nous devons donc tenir compte de ces arbitrages. Nous n'excluons pas l'hypothèse qui verrait le Royaume-Uni afficher, en début de négociation, des propositions en partie contradictoires, revendiquant des segments de marché intérieur et refusant un certain nombre de ces contreparties.

Nous préparons pour le Conseil européen de mars ou d'avril une position des 27, qui constituerait une forme de réponse aux propositions britanniques, à partir des principes dont le respect autoriserait le maintien du Royaume-Uni dans le marché intérieur et, en cas de rejet du Royaume-Uni, d'autres principes qui couvriraient des relations de nature différente.

Quels seront les principes du marché intérieur ? Les chefs d'État et de gouvernement ont commencé à les énoncer fin juin. Il s'agit de garantir la nature indivisible des quatre libertés. Si le Royaume-Uni veut continuer à accéder au marché intérieur pour les services, dont les services financiers, et les biens, il devra accepter la libre circulation des personnes telles que nous la concevons dans l'Union européenne. Ces principes devraient préciser

également la nécessité de respecter toutes les réglementations correspondantes sur le marché intérieur dans l'Union européenne, de reconnaître l'autorité de la Cour de justice, et de contribuer de manière suffisante et proportionnée au budget européen.

C'est ce qu'acceptent les Norvégiens, et qui semble correspondre à ce que le Royaume-Uni dit aujourd'hui refuser – réglementations européennes, Cour de justice, budget européen et bien sûr libre circulation des personnes.

Si le Royaume-Uni devait ne pas accepter ces contreparties, nous devrions poser les principes d'une relation commerciale et économique sur laquelle nous commençons à travailler. Quels peuvent-ils être ? Il existe tout d'abord un principe politique : le Royaume-Uni ne peut bénéficier à l'extérieur de l'Union européenne d'un régime aussi avantageux qu'à l'intérieur de celle-ci. Il ne peut non plus bénéficier d'un régime plus avantageux qu'un pays tiers dans une situation comparable, et ne saurait bénéficier de droits sans avoir les obligations correspondantes.

Deuxièmement, cet équilibre des droits et des obligations vaut à la fois pour chaque secteur et pour la relation d'ensemble. Il ne peut y avoir une segmentation qui amènerait le Royaume-Uni et l'Europe à négocier une série d'accords sectoriels, chacun ayant une logique mais dont l'ensemble serait déséquilibré, par exemple s'il privilégiait des secteurs où le Royaume-Uni considère avoir un avantage comparatif.

Troisième condition : pour chaque secteur, et de manière générale, il faut assurer des conditions d'échange dont l'équité peut être vérifiée dans la durée, de manière dynamique. Il faut en effet s'attendre, une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union européenne, s'il n'est pas dans le marché intérieur, à l'apparition progressive de divergences réglementaires. Chacune peut former une distorsion de concurrence potentielle. Dès lors que nous devons permettre des échanges avec le marché intérieur, il faudra vérifier qu'il n'y a pas de distorsions. Cela vaut pour les normes de produits, mais aussi pour les normes sur les processus de production que nous nous imposons en Europe, par exemple sur le plan environnemental. Il existe également des réglementations fiscales, en matière d'aides d'État, de propriété intellectuelle, de protection des données, des règles d'origine (permettant de s'assurer que des composants provenant de pays tiers n'entrent pas en Europe par le Royaume-Uni de manière détournée).

Cela signifie que nous devons vérifier cette équité pour tous les biens ou tous les services qui viendraient du Royaume-Uni vers l'Europe, avec un dispositif institutionnel suffisamment robuste pour réagir à tout défaut d'application. Afin de prévenir de tels cas, l'Union européenne à 27 devra se doter des instruments lui permettant de reconstituer des échanges équitables.

Il s'agit d'un sujet complexe. Nous sommes en train de passer en revue la manière dont les choses devraient fonctionner. L'exemple des services financiers est illustratif. Il s'agit d'un secteur dans lequel le Royaume-Uni occupe actuellement une place prépondérante, les institutions financières basées à Londres assurant le financement d'une part significative de l'économie européenne du fait de l'avantage comparatif que la City a acquis.

Aujourd'hui, ces institutions financières bénéficient le plus souvent du passeport financier. Dès lors qu'il est octroyé, elles peuvent fournir des services dans un Etat membre comme si elles y étaient installées. Pour les pays tiers, comme par exemple les Etats-Unis, il existe des régimes d'équivalence. Ces régimes permettent, de fournir certains services, mais sous des conditions bien plus restrictives.

L'analyse du Trésor français est que si l'on appliquait ces régimes d'équivalence actuels à la City, elle continuerait à avoir une place prépondérante, tout en autorisant une certaine dérégulation. Il faudrait donc renforcer très fortement ce régime d'équivalence pour pouvoir garantir l'application de réglementations prudentielles et financières suffisantes, définir clairement les conditions d'accès au marché européen et retirer ces équivalences si nécessaire.

Nous passons donc actuellement en revue l'ensemble des secteurs afin de nous préparer à la négociation avec le Royaume-Uni, sur la base de ce principe d'équité des échanges.

Ce principe suppose que le Royaume-Uni accepte de se conformer aux exigences qu'il implique, ce qui devrait être son intérêt économique, mais qu'il pourrait malgré cela refuser. C'est pourquoi nous ne pouvons pas exclure pas une sortie sèche du Royaume-Uni de l'Union européenne.

D'autres principes doivent également être posés, comme le principe de réciprocité (par exemple dans le domaine des marchés publics) ou un principe de protection, en matière de sécurité des consommateurs ou de stabilité financière de la zone euro. Il y a enfin un principe d'autonomie de décision de l'Union européenne : on ne peut accepter que le Royaume-Uni quitte l'Union européenne et continue à participer à l'élaboration des normes et réglementations européennes d'une manière ou d'une autre.

Ces mêmes principes devraient s'appliquer à une éventuelle période de transition, entre la sortie effective et la mise en œuvre d'un futur accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, s'il était convenu d'une telle transition. Elle devrait en effet préparer la relation future et entraîner d'emblée une dégradation du statut du Royaume-Uni par rapport à l'Union européenne.

En même temps que nous réfléchissons aux instruments de l'Union européenne, nous étudions ce que cela représente pour l'économie française. Nous avons engagé une concertation avec tous les acteurs économiques afin

de voir lesquels sont les plus exposés à des obstacles aux échanges qui apparaissent difficilement contournables aujourd'hui.

La France dispose d'un excédent commercial important, et il existe donc des secteurs exportateurs industriels ou agroalimentaires qui devront se préparer à une réduction de ces échanges. Ce sera vrai dans l'autre sens et il peut y avoir aussi des secteurs qui bénéficient actuellement d'importations britanniques.

Les chaînes de valeurs industrielles fondées en partie sur des investissements au Royaume-Uni devront pouvoir se réorganiser, avec des risques liés à l'avenir des investissements réalisés, mais aussi des opportunités, c'est-à-dire la possibilité d'attirer des investissements en Europe et en France. Il y a là un potentiel pour notre économie dès lors qu'elle démontre son attractivité. On l'a vu pour les institutions financières : c'est vrai aussi dans le domaine industriel.

Enfin, il faut envisager la reconstitution de ressources humaines et matérielles en premier lieu pour les douanes françaises, qui ne sont sans doute pas aujourd'hui pleinement équipées pour contrôler les importations venant du Royaume-Uni.

Je termine avec un certain nombre de questions sectorielles, qui devront faire l'objet d'une attention spécifique tout en respectant l'équilibre et la cohérence d'ensemble de la négociation.

La première concerne les personnes : ce qui est vrai pour les personnes déjà installées devra être défini pour les personnes qui ne le sont pas encore - Français voulant s'installer au Royaume-Uni, Britanniques désirant venir en France. Il faudra voir si les questions qui les concernent - résidence, sécurité sociale, accès aux soins, droits à pension, etc. - seront couvertes par un futur accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ou si elles devront être traitées différemment, y compris de manière bilatérale entre le Royaume-Uni et chaque Etat membre.

Parmi ces politiques sectorielles, il convient de signaler les questions liées à la pêche. Les pêcheries françaises sont dépendantes de l'accès aux eaux britanniques à hauteur de 20 % à 22 % des prises. Pour certains ports, dans le Nord, cela peut aller jusqu'à 70 %. Cet accès est inscrit dans les principes de la politique commune de la pêche. Si le Royaume-Uni en sortait complètement, il y aurait une difficulté.

En sens inverse, environ 28 % des exportations britanniques de produits de la pêche vont vers la France. La dépendance est donc symétrique.

Il faut donc se préparer à une négociation, sans pouvoir là-aussi exclure une sortie sèche du Royaume-Uni de l'Union européenne. Il s'agira donc, tout en portant ce sujet dans la négociation, d'examiner les formules alternatives, par exemple par l'accès à d'autres eaux, qui permettraient de

donner des garanties aux pêcheurs français. Peu d'États membres sont dans cette situation. Ce sera une spécificité française de la négociation.

Certains sujets sont liés au transport, comme le tunnel sous la Manche, pour lequel se poseront des questions de réglementation. L'Union européenne sera davantage en position de force s'agissant des transports aériens. Nous pourrions déterminer le nombre de « libertés » qui seront octroyées aux opérateurs aériens britanniques, ce qui peut aller de la suppression totale à des restrictions, par exemple sur le cabotage en Europe. Des compagnies comme easyJet ont un intérêt fondamental à maintenir les conditions actuelles ou à se réinstaller sur le continent.

Certaines questions sont liées à l'énergie et au climat. Il faudra y être attentif. Le Royaume-Uni voudra sans doute rester pleinement engagé dans la lutte contre le changement climatique. Il faudra voir dans quelle mesure il pourra être associé aux instruments européens. Il s'agira de préserver l'ambition globale, sans que cela n'entraîne des efforts supplémentaires pour la France du fait de la sortie du Royaume-Uni.

Les questions de recherche sont très sensibles. Le Royaume-Uni est un acteur très important de la recherche européenne. Ses chercheurs sont très liés au programme Horizon 2020. Un certain nombre d'infrastructures de recherche européennes sont par ailleurs basées au Royaume-Uni. Il y aura donc négociation.

Des questions se poseront en matière nucléaire civile, aéronautique spatiale ou d'industrie de défense. Il faudra s'assurer que l'Europe ne soit pas affaiblie dans ces domaines. Ceci peut concerner, soit des programmes européens, comme ITER, Galileo ou Copernicus, soit des enjeux de réglementation ou de normes, ainsi pour Airbus en matière de certification.

Nous serons précis sur toutes ces questions spécifiques.

Enfin, s'agissant d'un sujet très particulier, la coopération policière et judiciaire, dont le Royaume-Uni est pour nous un partenaire très important, en particulier pour la lutte contre le terrorisme. Si des instruments existent, dans un cadre bilatéral ou multilatéral (Conseil de l'Europe), ces instruments européens auxquels il participe actuellement sont les plus réactifs et les plus complets. Il faudra voir en tout d'état de cause quelles sont les modalités permettant d'assurer le même niveau de protection et d'échange d'informations.

M. André Gattolin. - Monsieur le secrétaire général, c'est avec un grand plaisir que nous vous accueillons dans cette commission. Espérons que ce ne soit pas la dernière fois ! Vous avez en effet beaucoup à nous dire. Or, nous étions habitués, dans le temps, à plus de relations entre parlementaires, d'où notre frustration à ne pouvoir poser plus de questions – ou du moins à ne pouvoir en entendre les réponses, car nous devons assister à d'autres réunions ce matin.

Parmi l'impact d'une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, il ne faut pas négliger celui sur les pays partenaires de l'espace économique européen. Président du groupe d'amitié France-Europe du Nord, je suis très souvent en Norvège et en Islande, où il existe un négociateur sur le Brexit. La Grande-Bretagne est leur deuxième partenaire commercial. Les Islandais sont très inquiets et n'ont pas de réponse.

De même, lorsqu'on négocie les grands traités commerciaux, comme le traité transatlantique, ils ne sont pas associés. Un pays comme la Norvège, tout en étant un partenaire loyal, se retrouve dans l'obligation de signer à « la sauvette » un contre-rapport. L'Union européenne doit donc comprendre qu'elle a des partenaires dans les discussions sur le Brexit. En Islande, on a vu ces deux derniers mois le taux d'euroscepticisme grimper.

Une des autres conséquences est l'explosion des migrants intra-européens, notamment Polonais et Baltes. Aujourd'hui, en Islande, la langue la plus parlée dans les administrations, après l'anglais et l'islandais, est le polonais. On n'a peut-être pas assez actionné notre réseau diplomatique.

Par ailleurs, où en est-on de la réflexion post-Brexit ? L'idée de répondre par une gouvernance de la zone euro ne paraît pas adéquate à un certain nombre d'entre nous. Certes, il faut une gouvernance, mais ce n'est pas une possibilité sérieuse d'aller plus loin. Je pense que nous pourrions avoir, même à l'intérieur de la zone euro, des problèmes avec certains pays, comme Chypre ou autres.

Nous ne savons pas si ce point a été abordé par les institutions, le Gouvernement français, le secrétariat général des affaires européennes, Bercy, ou le Quai d'Orsay. Nous sommes très demandeurs d'une telle réflexion en tant que parlementaires, à travers France Stratégie ou autres, dans laquelle nous pourrions être impliqués.

M. Richard Yung. - Monsieur le secrétaire général, vous avez mentionné plusieurs fois la possibilité d'une sortie sèche du Royaume-Uni de l'Union européenne. Pouvez-vous nous en dire plus ? Jusqu'à maintenant, on a toujours dit qu'on souhaitait un accord, dans l'intérêt de tout le monde. On comprend que ce n'est peut-être pas ce qui va se passer...

M. Simon Sutour. - Le président Valéry Giscard d'Estaing, lorsque nous l'avons auditionné, nous avait fait part de ce risque de sortie sèche du Royaume-Uni de l'Union européenne sous deux ans si rien n'aboutit.

Y aura-t-il bien un Conseil européen spécifique après le déclenchement de l'article 50, qui se confondra avec celui de début mars ?

M. Philippe Léglise-Costa. - En effet.

M. Jean Bizet, président. - Compte tenu de votre position centrale, il serait bon que vous veniez régulièrement devant notre commission.

Par ailleurs, le Sénat représente les territoires. Or, nous commençons à être interpellés par des entreprises dans nos propres régions. Il serait bon que vous puissiez dès que possible nous fournir des fiches sur l'agroalimentaire et d'autres secteurs économiques.

Nous comptons également parmi nos administrés un certain nombre de ressortissants anglais, qui commencent à nous poser des questions sur la protection sociale, la naturalisation, etc. Nous avons besoin de fiches pratiques, car nous sommes aujourd'hui dans l'incapacité de leur répondre.

M. Didier Marie. - Je souscris pleinement à ce que vient de dire le président Bizet. Je suis élu de Seine-Maritime, département frontalier de la Grande-Bretagne, qui connaît certaines interdépendances dans le domaine de la pêche, des transports, etc. Je suis donc très intéressé par la dimension pratique de l'évolution des négociations, de telle sorte qu'on puisse les anticiper - sachant que des fonds publics sont engagés dans les partenariats transmanche.

Par ailleurs, on voit bien qu'il existe des forces politiques contradictoires en Grande-Bretagne. On mesure bien la probabilité de l'activation de l'article 50, mais cela peut aussi ne pas se faire. Dans cette hypothèse, que se passera-t-il ? Fera-t-on comme si de rien n'était, malgré le référendum ? Que peut-il arriver ?

M. Jean-Pierre Masseret. - L'élection du nouveau président des États-Unis ne renforce-t-elle pas la probabilité de la sortie sèche du Royaume-Uni de l'Union européenne ?

M. Philippe Léglise-Costa. - Je suis à votre disposition, avec l'équipe du Secrétariat général des Affaires européennes, pour revenir devant vous et vous fournir toutes les informations dont nous disposons.

L'Islande et la Norvège sont inquiètes du fait de leurs relations commerciales avec le Royaume-Uni, des conséquences politiques que la sortie peut entraîner et d'une éventuelle adhésion du Royaume-Uni à l'Espace Economique Européen, ce qui n'est pas leur souhait. Elles sont aussi inquiètes à l'idée que le Royaume-Uni pourrait obtenir des avantages comparables à ceux dont bénéficient les membres de l'Espace Economique Européen, sans en avoir les mêmes obligations, au motif qu'il aurait de meilleures cartes de négociation. Nous serons bien sûr attentifs aux inquiétudes des Norvégiens et des Islandais.

S'agissant de l'avenir de l'Europe, le Président de République et le Gouvernement ont marqué, dès le lendemain du référendum britannique, en même temps que la volonté de gérer la négociation avec le Royaume-Uni de manière claire et ferme, leur souhait de donner à l'Europe des priorités fortes, de concentrer son action sur celles-ci et de rendre son fonctionnement plus simple et plus efficace.

Ils ont pris l'initiative, avec la Chancelière allemande et le Premier ministre italien, d'un premier sommet à 27 à Bratislava, qui a arrêté des priorités essentielles selon nos propositions : sécurité intérieure et frontières de l'Union européenne, défense, investissements, technologies et développement industriel pour l'avenir, cohésion sociale, jeunesse. Ces enjeux doivent former la priorité pour les Institutions européennes, ce qui signifie aussi qu'elles doivent être moins présentes sur les sujets qui relèvent des États membres dans le cadre de la subsidiarité.

Enfin, une feuille de route a été adoptée, avec des mesures concrètes à prendre dans les six mois. Le Conseil européen de décembre fera le point sur ce sujet. Beaucoup a déjà été fait en matière de protection des frontières extérieures, de sécurité, d'investissement avec le doublement du plan Juncker. Plusieurs mesures ont pu être prises grâce aux propositions annoncées par Jean-Claude Juncker en septembre.

Nous entrerons ensuite dans une deuxième phase, avec un sommet à vingt-sept à Malte, début février et, le 25 mars, la commémoration du soixantième anniversaire du traité de Rome, pour lequel nous devons préparer des propositions qui seront cohérentes avec ces grandes priorités, mais qui pourront éventuellement définir d'autres perspectives.

Il faut reconnaître qu'il n'est guère facile aujourd'hui de réunir les différents gouvernements de l'Union européenne autour d'orientations très fortes, des divergences et des fractures s'étant créées. Il faut néanmoins s'assurer de la cohésion des vingt-sept membres de l'Union européenne, ne serait-ce que pour la négociation avec le Royaume-Uni. La nécessité de rassembler ne doit cependant pas se faire au prix d'une paralysie ou d'un affaiblissement de l'Europe sur des enjeux décisifs. Il faut donc pouvoir avancer en tout état de cause, en premier lieu avec l'Allemagne. Des propositions devront donc être préparées, le moment venu, dans les domaines de la défense, de la zone euro ou de l'harmonisation fiscale...

S'agissant du Conseil européen qui arrêtera les orientations pour la négociation avec le Royaume-Uni, tout dépendra du calendrier britannique. L'idéal serait de pouvoir adosser ce Conseil européen à vingt-sept États membres au Conseil européen de mars. Cela permettrait de lever les incertitudes le plus rapidement possible et d'engager la négociation. Ce calendrier serait également cohérent pour l'Union européenne - il s'agit d'une coïncidence - car la période de deux ans permettrait d'aboutir encore avant les élections européennes de 2019, le renouvellement des institutions, et la mise en œuvre du prochain cadre financier pluriannuel. Il serait logique que le Royaume-Uni soit déjà sorti à cette date.

Si le Royaume-Uni devait repousser la notification à la fin du mois de mars, un sommet extraordinaire des vingt-sept États membres serait alors nécessaire. Le compte à rebours débutant au jour de la notification, il serait difficile d'attendre plusieurs mois avant d'engager les négociations. Il faudra

donc tenir ce sommet dans les trois à quatre semaines qui suivent. C'est pourquoi nous nous y préparons d'ores et déjà, de façon à minimiser le délai entre la notification et la réunion du Conseil européen.

S'agissant de l'article 50, le gouvernement britannique risque de devoir retarder la notification s'il doit obtenir l'accord du Parlement et procéder par la voie législative. On peut penser que le gouvernement britannique s'efforcerait de se limiter à un texte simple, mais la discussion parlementaire peut l'être moins.

Notre analyse est que la Chambre des communes sera sans doute encline à suivre plus directement le résultat du référendum, la majorité du peuple britannique s'étant exprimée. La Chambre des Lords ne serait pas nécessairement dans les mêmes dispositions. Elle ne pourrait pas bloquer l'adoption du texte *in fine*, mais peut la retarder.

M. Richard Yung. - Elle y est majoritairement défavorable.

M. Philippe Léglise-Costa. - La Chambre des Communes était hostile à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, mais le référendum est intervenu entretemps. La Chambre des Lords y était sans doute encore plus opposée. Pour ce qui est du Président des États-Unis, ainsi que l'a dit le Président de la République, l'élection de M. Trump aura amené l'Europe à répondre d'abord, à partir de ses valeurs et de ses intérêts, aux enjeux globaux et transatlantiques créés par l'arrivée de la nouvelle administration. Il faut à la fois nous organiser, défendre nos intérêts, et maintenir la coopération là où elle nous paraît indispensable, en matière de sécurité, de commerce, ou sur le climat.

Il peut également y avoir un impact sur les opinions publiques. Il faut que l'Europe réponde aux préoccupations des citoyens. La société américaine est différente, à bien des égards, des sociétés européennes, mais il peut y avoir des résonances. Cela doit amener l'Europe à renforcer encore ce qu'elle se préparait à faire, souvent à notre initiative, avec l'Allemagne, et qui doit pouvoir se traduire ces prochaines années.

Nous devons également compter, dans les semaines qui viennent, sur des échéances politiques en Europe. Je pense ici à l'Italie, où doit avoir lieu, le 4 décembre, un référendum dont les sondages disent aujourd'hui que M. Matteo Renzi le perdrait, ce qui peut créer une incertitude, même si bien sûr l'Italie est un pays solide et engagé en Europe.

M. Simon Sutour. - Cela sauverait le Sénat !

M. Philippe Léglise-Costa. - En effet, ainsi que le bicaméralisme italien. Dans un premier temps nous devons être attentifs à un éventuel impact financier, sachant que la zone euro est désormais beaucoup mieux préparée à prévenir d'éventuelles difficultés. Il y aura par ailleurs des élections présidentielles en Autriche le même jour. Certes, elles ont moins

d'impact, le président n'ayant pas des pouvoirs étendus, mais le symbole peut être fort si le candidat d'extrême-droite l'emportait.

Des élections législatives sont également prévues le 15 mars aux Pays-Bas.

M. Jean Bizet, président. - Je pense que l'on peut prendre la position de principe de se rencontrer régulièrement.

Je vous remercie par ailleurs de nous transmettre des fiches sectorielles.

La réunion est levée à 9h15.

Présidence conjointe de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

La réunion est ouverte à 14 h 30.

12. Audition de M. Gérard Mestrallet, président-directeur général de Paris Europlace (mercredi 23 novembre 2016)

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Monsieur le président, nous sommes heureux de vous retrouver pour cette audition du groupe commun à la commission des affaires européennes et à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Nous avons décidé de mettre sur pied un groupe de suivi du Brexit afin d'en percevoir les tendances, avec une inquiétude de fond qui porte sur la déconstruction de l'Europe, tout en ne perdant pas de vue les liens très importants que nous avons avec le Royaume-Uni, pays que vous connaissez particulièrement bien.

Parmi tous ces liens à redéfinir, la question de la réorientation des activités financières et du rôle de la place de Paris est essentielle. C'est principalement sur ce sujet que je voudrais connaître votre point de vue.

On voit bien que le cadre des relations avec le Royaume-Uni ne peut, à l'avenir, être aussi favorable qu'il le fut. S'il est en effet plus favorable, nous allons vers la déconstruction de l'Europe. Il nous faut néanmoins reconstruire cette relation, tout en espérant tirer parti pour le continent d'un certain nombre de phénomènes nouveaux. Dans ce domaine, la place de Paris présente une attractivité et des compétences, a réuni des réseaux, et bénéficie d'une reconnaissance internationale. On voit en effet la considération qu'un certain nombre de pays émergents portent à la place de Paris.

Dans ce contexte, où se situent nos contraintes et nos opportunités ?

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Je joins mes propos de bienvenue à ceux qu'a tenus le président Raffarin. Nous sommes ravis de vous accueillir ici.

Nous sommes très interrogatifs quant à l'avenir de la place de Paris à la suite du référendum britannique et du désir de nos amis anglais de quitter l'Union européenne. C'est un véritable choc pour la cohésion de l'ensemble de l'Europe.

J'ai lu avec intérêt vos propos dans un grand quotidien économique en date du 27 juin, dont je me fais l'écho. Vous avez déjà commencé à répondre à un certain nombre de questions.

Peut-on assister à un recentrage des activités financières vers les places situées dans la zone euro ? Quel sera le sort des chambres de compensation localisées à Londres ? Quels sont les atouts de la place de Paris ? Comment les fait-elle valoir ?

Vous avez la parole.

M. Gérard Mestrallet, président de Paris Europlace. - Merci de m'avoir invité à m'exprimer devant vous.

Je le ferai partiellement, s'agissant des conséquences du Brexit, en tant que président d'Engie - groupe international très européen, présent en Grande-Bretagne avec dix-sept mille salariés, soit plus que la plus grande banque étrangère de ce pays - et en tant que président de Paris Europlace, la place de Paris réfléchissant depuis le référendum pour tenter d'en tirer les conséquences sur plusieurs plans.

Je le ferai aussi en tant que citoyen français et très européen. J'ai été formé à la fois à l'école de Jacques Delors, d'Étienne Davignon, de Pascal Lamy, avec qui j'ai beaucoup travaillé. Nous avons essayé de construire un groupe profondément européen, français, belge, britannique, puisque nous avons fusionné avec des groupes étrangers, tous européens.

Je tire, avec ces différentes casquettes, un constat unique sur les enjeux vitaux de l'Union européenne d'aujourd'hui : stabilité, compétitivité, sécurité. Nous avons, nous, acteurs européens, un besoin impératif de visibilité, après la décision du peuple britannique.

Le Brexit est évidemment une triste nouvelle pour les Européens, qui avaient vu la construction européenne comme un édifice bâti par briques et extensions successives. C'est la première fois qu'on assiste à l'extraction d'une brique - et pas d'une petite.

Est-ce le début de la déconstruction de l'Europe ou l'Europe à vingt-sept membres va-t-elle au contraire opérer un sursaut ? Je suis un peu sceptique sur la possibilité de rebondir à vingt-sept membres, étant donné qu'on se demande si certains pays, comme la Pologne ou la Hongrie, sont encore très européens. La façon dont se fera le Brexit va conditionner leur attitude.

Une prime au sortant compliquera la vie de l'ensemble des autres pays européens, qui vont avoir face à eux des pays qui vont essayer de négocier leur maintien ou leur sortie. Le Brexit donnera quoi qu'il en soit la La de l'Europe de demain - en tout cas à vingt-sept. Raison de plus à notre sens pour réagir vite et fort, en s'appuyant sur quelques lignes clés.

Premièrement, le processus de sortie, on le sait, est forcément complexe. Personne n'a intérêt à une négociation longue. Traîner ne ferait qu'accroître inutilement le sentiment d'incertitude, de fébrilité de la démarche européenne elle-même. Ce sentiment d'indécision serait mauvais - peut-être même désastreux pour les Européens et pour les investisseurs, qui détestent plus que tout l'incertitude.

Deuxièmement, je crois que nous n'avons pas le choix : il faut être extrêmement ferme avec les Britanniques. La place de Paris avait décidé avec Valérie Pécresse, avant le référendum, de tenir une grande réunion de tous les acteurs financiers à La Défense pour dire aux Britanniques de rester, en leur expliquant que tout continuerait comme avant mais que, dans l'hypothèse où ils décideraient de partir, la place de Paris disposait d'atouts. En tant qu'entreprise, avec quelques autres, nous avons acheté des placards dans la presse britannique pour demander aux Anglais de rester avec nous.

Le peuple a tranché en sens contraire. Il ne s'agit pas de punir qui que ce soit, mais il faut être extrêmement ferme : le Royaume-Uni est désormais un pays tiers ! Je ne sais où conduira la négociation, mais la décision du Royaume-Uni de sortir de l'Union européenne semble irréversible. Il faut être clair sur ce point.

La City a pourtant essayé de semer le doute en assurant que les Anglais avaient arrêté un choix, mais que si on les consultait à nouveau, ils feraient le choix contraire et que tout ceci pouvait encore s'inverser. Entretenir le doute, pour la City, c'est essayer de retarder les décisions de traverser la Manche des grandes institutions non-britanniques implantées à Londres. C'est l'un des points clés pour la place de Paris.

Ne pas donner de prime aux sortants signifie, sur le plan économique, la fin du passeport financier européen. Ceci doit être clair : il ne doit même pas y avoir de discussions. Il existe, au sein de l'Union européenne, une notion de passeport financier européen : si vous vous installez dans un point quelconque de l'Union européenne - Paris, Francfort, ou Milan - vous pouvez à partir de là opérer et vendre des services financiers dans toute l'Europe.

Un certain nombre de grandes banques américaines, chinoises, ou japonaises, se sont installées à Londres pour opérer dans toute l'Europe, où la clientèle est considérable et constitue le plus grand marché du monde pour les banques internationales. Certaines des banques chinoises qui voulaient attaquer le marché européen se sont installées dans la capitale britannique pour des raisons de facilité et d'attractivité.

Les banques américaines, qui étaient présentes dans beaucoup de pays d'Europe, du fait du passeport financier européen, ont concentré leurs activités sur Londres. Une banque comme JP Morgan, qui est présente depuis cinquante ans en France, n'a plus ici que quatre cents personnes et emploie quinze mille personnes à Londres pour attaquer tout le marché européen grâce au passeport financier européen.

Après le Brexit, il ne doit plus être possible de vendre des services financiers dans toute l'Union européenne à partir d'une base extérieure à celle-ci. Et si ces grandes institutions américaines, japonaises, asiatiques, moyen-orientales, veulent comme elles le souhaitent avoir des clients dans l'Union européenne, il faudra qu'elles s'y installent.

La question est double pour elles : il ne s'agit pas de savoir si elles doivent transférer certaines activités hors de Grande-Bretagne, mais quand et où s'installer.

Pendant un certain temps, et du fait du doute instillé par la City, qui avait laissé entendre que le système était réversible, elles ont envisagé d'attendre l'activation de l'article 50 puis les deux années de négociation, ce qui repoussait assez loin les décisions.

Mme May a dit qu'elle allait activer l'article 50 avant la fin mars de l'année prochaine. Cela signifie que le processus, du point de vue du gouvernement britannique, est clairement irréversible. Les banques ont donc estimé qu'il fallait maintenant prendre la décision. Elles sont en train de réfléchir, et ce sont des milliers d'emplois qui doivent quitter Londres.

Il est certain qu'il existe une compétition entre Paris, Francfort, Amsterdam, Luxembourg et Dublin pour recevoir des implantations dans l'Union européenne, et il faut évidemment que Paris défende son rang et cherche à capter le maximum d'activités. C'est là le premier principe.

Le second principe réside dans une égalité dans les règles de concurrence. Après le Brexit, la Grande-Bretagne devient un pays tiers, sauf s'il existe des accords particuliers nécessitant l'application stricte du principe de réciprocité dans l'accès au marché intérieur, mais aussi à la libre circulation.

La Grande-Bretagne ne peut simplement demander l'accès à tous les marchés, même en mettant en avant le principe de réciprocité pour ce qui concerne les produits et les services, et être restrictive sur le plan de la libre circulation des personnes.

Enfin, le contrôle de la monnaie et des marchés est un point très important. L'Union européenne, sans la Grande-Bretagne, ne peut être dépendante de Londres. Il faut bien entendu contrôler les activités de compensation. On ne peut accepter que ces activités soient situées en dehors de l'Union européenne.

J'ajoute que le projet de fusion entre la Bourse de Francfort et celle de Londres crée une situation assez baroque. La place de Paris cherche donc à s'opposer à cette opération, née avant le Brexit, à un moment où personne ne pensait que le référendum aurait cette issue. Cette opération n'aurait jamais vu le jour si elle n'avait été lancée avant. Le problème vient du fait qu'elle a, sur le plan des marchés et dans les conseils d'administration, un aspect irréversible. Il n'y a plus que l'Union européenne qui puisse la bloquer aujourd'hui. C'est ce que nous souhaitons.

40 % des transactions sur l'euro ont aujourd'hui lieu à Londres. Ce n'est plus acceptable. Il faut retrouver le contrôle de la monnaie et des infrastructures monétaires et financières à l'intérieur de la zone euro. La place de Paris a des atouts. Elle s'est mobilisée, et je voudrais le souligner.

La place de Paris tient son rang par rapport à Londres, Francfort ou aux autres places européennes. Londres est en tête sur beaucoup de marchés, mais pas sur tous. Sur d'autres, Paris est en tête, et nous sommes en deuxième position sur beaucoup de segments. Au total, on peut dire que Paris est le numéro deux. Une fois Londres sortie de l'Union européenne, Paris a la première position sur les places financières.

Nous avons cinq banques françaises dans le top vingt européen, alors que l'Allemagne n'en compte qu'une, en mauvaise santé, la Deutsche Bank. Dans le domaine des émissions obligataires, Paris fait trois fois ce que fait l'Allemagne. Dans le domaine de l'*Asset management* - la gestion d'actifs, métier dans lequel Paris vient juste après New York - les activités de Paris représentent deux fois les activités allemandes.

Dans le domaine des *green bonds*, ces obligations environnementales, les activités se développent beaucoup et la place de Paris veut prendre une position de *leader* de la finance verte. Nous avons lancé, avec Arnaud de Bresson, délégué général de Paris Europlace, une initiative en matière de finance verte et durable, où Paris a beaucoup d'atouts. Paris a pris de l'avance et fait presque jeu égal avec New York pour les émissions de *green bonds*. Je signale qu'Engie a émis le plus gros *green bonds* jamais créé par une société dans le monde - 1,5 milliard d'euros - il y a un an et demi, grâce aux acteurs de la place de Paris.

Paris a aussi des handicaps économiques en matière de compétitivité et d'attractivité, comme de fiscalité ou de marché du travail.

Avec Arnaud de Bresson, nous avons fait le tour d'un certain nombre de grandes banques. L'activité bancaire est très cyclique. Quand les marchés vont bien, les banques de marché se développent beaucoup et les effectifs augmentent. Quand ils vont moins bien, les effectifs doivent pouvoir rétrécir. Or, en France, il existe des contraintes. On n'a pas assez de facilités de ce point de vue.

Sur le plan de la fiscalité, nous disons souvent qu'il faut remettre celle de l'épargne à l'endroit. En France, celle-ci favorise plutôt l'épargne

liquide et sans risque plutôt que l'épargne à long terme et à risques, c'est-à-dire les actions. Il faudrait en France une fiscalité qui favorise ce marché.

La taxe sur les salaires handicape principalement les activités financières, qui ne sont pas soumises à TVA. Bien qu'en France l'industrie financière génère 1,2 million d'emplois et finance l'économie, elle est pénalisée. Au moment de la localisation des activités, la taxe sur les salaires va constituer un problème et un handicap.

Néanmoins, immédiatement après le Brexit, l'ensemble des acteurs de la place ont réagi très positivement. Il se trouve que, quinze jours après le référendum, Paris Europlace organisait sa réunion annuelle au Pavillon d'Armenonville. C'est le lieu où le ministre des finances, qui vient régulièrement, trouve une tribune pour délivrer un message à toute la finance française et internationale.

Cette année, le Premier ministre, Mme Anne Hidalgo et Mme Valérie Pécresse sont venus dans une sorte d'union sacrée, tout le monde tenant le même discours et partageant le même objectif : faire de Paris la première place financière d'Europe et développer ses atouts.

Les éléments sur la table concernaient l'amélioration du régime des impatriés éléments très positifs, ce qui signifie que les Français qui sont aujourd'hui à Londres depuis plus de cinq ans pourront revenir et bénéficier d'un régime fiscal personnel favorable pendant huit ans. J'ajoute que cette disposition a été votée dans la loi de finances initiale par l'Assemblée nationale, droite et gauche réunies.

Deuxièmement, le Premier ministre a à nouveau confirmé que le taux d'impôt sur les sociétés passerait à 28 %. C'est dans la loi. On se rapproche de la moyenne européenne.

Troisièmement, un nouveau lycée international verra le jour, avec l'aide de la région Île-de-France et de l'État.

Enfin un guichet unique a été inauguré il y a quinze jours pour les entreprises qui veulent s'installer à Paris. Les administrations, la ville de Paris, la région Île-de-France et l'État ont réagi extrêmement vite.

Cette union sacrée jouit cependant d'une image un peu fragile. Elle a beaucoup marqué tous les interlocuteurs de la finance. Certains gardaient des images caricaturales du rapport à la finance.

Ce qui a été annoncé en juillet a été mis en œuvre, le guichet unique a été inauguré en quelques mois, les dispositions sur les impatriés votées à l'Assemblée nationale. Cela a eu énormément d'effets.

En revanche, je le dis très clairement, ce qui a fait mauvais effet, ce sont les initiatives prises par le Parlement sur les trois points que sont les actions gratuites, la taxe sur les transactions financières et la taxe *intraday*.

La disposition relative aux actions gratuites a été réintroduite dans la loi Macron. C'est à peu près le seul dispositif d'incitation à long terme qui subsiste, le reste ayant été supprimé ou n'ayant plus d'intérêt. Or, c'est absolument indispensable. Ce dispositif était dans la loi au moment où ont eu lieu les assemblées générales du printemps. Des entreprises cotées, comme Engie, ont utilisé ces dispositions pour voter la distribution d'actions à sept mille personnes. On envisage d'ailleurs une autre cession pour en donner un peu à tout le monde. C'est ce que l'on faisait dans le passé avec les dispositifs qui existaient.

Or cette disposition a été remise en cause lors de l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale.

Alors que les autres villes concurrentes de Paris sont en train de s'observer, on offre à Francfort et au Luxembourg l'argument de l'incertitude juridique et fiscale sur un plateau !

La taxe sur les transactions financières, dès qu'on en élèvera le taux, va faire fuir ces dernières. Or, il n'y a rien de plus volatile qu'une transaction financière. Ce n'est pas le moment de créer un handicap. Le faire maintenant est incompréhensible.

Enfin, on a créé une nouvelle taxe sur les transactions journalières qui affecte l'*intraday*, ces transactions qui ont lieu plusieurs fois dans la même journée.

Cela n'a rien à voir avec les transactions à haute fréquence, dans lesquelles on essaye de devancer le marché d'une microseconde grâce aux ordinateurs, et de profiter d'une information qu'on apprend juste avant qu'elle ne soit diffusée.

Ce n'est pas le cas dans l'exemple présent : les transactions s'opèrent naturellement dans la même journée, le matin, l'après-midi. Il se peut qu'elles aient lieu plusieurs fois dans la même journée. Il n'y a aucune raison de considérer qu'il s'agit de spéculation. C'est un signal inutile envoyé à un moment où il faut au contraire envoyer des messages dans l'autre sens.

J'abuse de votre invitation pour dire que le projet de loi de finances va revenir en deuxième lecture. Ses dispositions pourraient ne pas être examinées par le Sénat, mais je connais votre influence. Cette initiative est très regrettable.

La place de Paris est très mobilisée pour défendre ses intérêts. Nous avons des atouts. Les premières analyses ont été très positives. Il ne faut donc pas les gâcher, mais cela ne suffit pas. Il faut prendre des mesures encore plus générales.

Paris Europlace est en train de rédiger un Livre blanc assez court sur les mesures que nous aimerions pouvoir présenter aux différents candidats à l'élection présidentielle.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. - Messieurs les présidents, vous avez mis en place un groupe de travail sur le Brexit, et j'ai souhaité, avec le rapporteur général de la commission des finances, être associée à vos travaux dès lors qu'ils ont quelque chose à voir avec la finance.

La commission des finances a toujours accordé une grande importance à la place de Paris - le président Marini l'a maintes fois rappelé. Nous allons d'ailleurs mener des travaux approfondis en ce sens dans les jours qui viennent.

J'ai eu la chance de vous entendre hier soir, Monsieur Mestrallet, avec quelques collègues parlementaires, dans un autre lieu. Vous avez souligné les points encourageants de l'union sacrée, dont vous dites qu'elle est indispensable. Vous avez raison, et les parlementaires doivent en faire partie. C'est ce que nous ferons pour ce qui nous concerne.

Vous avez dit ce que vous pensiez du Brexit, qui constitue un sujet d'inquiétude pour tous. C'est peut-être une chance, tout comme l'arrivée de nouveaux dirigeants de l'autre côté de l'Atlantique. La loi Dodd-Frank sera-t-elle remise en cause ? Les régulations adoptées aux États-Unis peuvent-elles être un sujet de difficultés supplémentaires ? *Quid* de la place de New York par rapport à Londres ?

Soyez sûr de la disponibilité de la commission des finances à propos de ce sujet. Sachez que toutes les travées de notre assemblée accordent de l'importance à la place de Paris.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. - Je m'associe aux remerciements de la présidente s'agissant d'un sujet qui intéresse particulièrement la commission des finances, et sur lequel nous allons travailler dans les prochaines semaines.

Merci tout d'abord, monsieur Mestrallet, d'avoir souligné l'union sacrée qui se manifeste à travers ce guichet unique, mais aussi certaines contradictions, comme le régime des impatriés. On est peut-être passé à côté d'une catastrophe.

S'agissant de la taxe sur les transactions financières, la position du Sénat, même si elle ne s'exprime pas cette année dans la loi de finances, est connue. C'est en effet un sujet récurrent. Nous avons rejeté l'extension de la taxe l'année dernière. Nous avons d'ailleurs les plus grands doutes sur la constitutionnalité du dispositif qui pourrait être voté.

Ce sera un sujet dont nous serons, je pense, amenés à reparler. Il est en effet contradictoire d'afficher la volonté d'être compétitif par rapport à d'autres places et d'émettre en même temps des signaux défavorables qui ne pourront qu'être exploités par les concurrents de la place de Paris.

S'agissant du passeport financier européen, on a bien compris que le principal risque, pour les entreprises financières installées dans la City, était

de perdre leur passeport financier européen, mais certains analystes estiment qu'il pourrait y avoir des accords bilatéraux permettant d'en contourner l'absence. Quelle est analyse de ce point de vue ?

Ma deuxième question porte sur les atouts et les faiblesses des places concurrentes de Paris : Francfort, Luxembourg, Dublin, Singapour, Hong-Kong. Quelles sont les places qui ont le plus d'atouts ?

New-York ne présente-t-il pas un nouvel avantage, Donald Trump ayant annoncé sa volonté de mettre fin au « Dodd-Frank Act », ce qui conférerait un regain de souplesse aux États-Unis ?

Quel pays, en dehors de la France, risque d'être le plus attractif pour les entreprises amenées à quitter Londres ?

M. Christian Cambon. - Monsieur le président, vous avez exposé toutes les actions que mène Paris Europlace, l'Île-de-France mais aussi d'autres capitales européennes pour attirer des investissements, des sièges d'entreprises, notamment financières, qui quitteraient Londres. J'en suis le témoin, en tant que parlementaire d'Île-de-France, et j'essaie, avec nombre de mes collègues, d'en être aussi l'acteur.

Néanmoins, lorsque nous nous sommes rendus à Londres avec le président Raffarin, quelques jours avant le Brexit, nous avons rencontré un certain nombre d'interlocuteurs, qui nous ont conseillé de ne pas nous y tromper, que la Grande-Bretagne se redresserait et deviendrait à terme le Singapour et le Hongkong de l'Europe, après s'être débarrassée de toutes les réglementations européennes, et qu'elle aura à nouveau conclu des accords avec les grandes puissances, qui n'attendent que cela.

La Grande-Bretagne, après avoir absorbé ce premier choc et vécu une baisse de la livre, ne va-t-elle pas remonter la pente et apparaître dans deux ou trois ans comme un acteur économique particulièrement vigoureux ? Ne peut-on avoir face à nous un Royaume-Uni décomplexé qui, grâce à des baisses fiscales, attire à nouveau des entreprises vers Londres ?

M. Yves Pozzo di Borgo. - Monsieur le président, je vous félicite pour votre initiative de juillet, lorsque vous avez réuni le Premier ministre, ainsi que Mmes Hidalgo et Péresse. Je suis heureux que trois des quatre décisions qui ont été prises aient été mises en place - même si je suis plus sceptique sur la diminution de deux points de la pression fiscale sur les entreprises, qui ne va guère nous rendre plus compétitifs. Il s'agit d'un effort de la part du Gouvernement.

S'agissant du passeport financier européen, certaines banques londoniennes affirment qu'elles créeront des antennes en Europe et pourront ainsi continuer à fonctionner comme avant. Je ne sais si cet argument est valable, mais je le cite.

Nous venons d'avoir un débat sur le statut de Paris au Sénat. La ville de Paris s'enferme dans une logique de deux millions d'habitants. Or, Paris

est un ensemble, c'est le Grand Paris. J'en veux pour exemple le département des Hauts-de-Seine qui, avec La Défense, compte trois millions de mètres carrés de bureaux, ou celui de Seine-Saint-Denis, qui devient une grande puissance économique dotée de 1,6 million de mètres carrés de bureaux, avec Le Bourget, plus grand aéroport européen, et Roissy. C'est pourquoi je pense qu'il manquait à votre réunion de juillet les deux présidents de conseil général qui participent à cette dynamique.

J'ai dit à Jean-Louis Missika, qui n'a pas voulu me croire, qu'il commettait une erreur en interdisant les bureaux dans l'ouest de Paris au profit de l'est de la capitale. Paris est une très belle ville, et je suis convaincu que, sans notre environnement fiscal, nous n'aurions pas eu de concurrence avec Londres. Les gens seraient en effet plus volontiers venus à Paris plutôt qu'à Londres, mais nous avons un problème de plan local d'urbanisme. Ceux qui vivent à Londres préfèrent venir dans des quartiers réputés chics - VII^e arrondissement, VIII^e arrondissement, XVI^e arrondissement, ou dans le centre - plutôt que d'aller dans l'est parisien, bien qu'un gros travail y ait été fait.

Il est vrai qu'on a aussi un problème avec l'image de Paris. Les attentats nous ont coûté très cher. L'économie principale de Paris, c'est le tourisme. L'activité financière vient en second. Il s'est greffé des éléments négatifs sur cette question, comme les problèmes de sécurité. L'image de Paris se dégrade. Vous êtes très écouté : peut-être faudrait-il avoir une action au sein du Gouvernement, quel qu'il soit, des instances de la mairie et des conseils généraux, car je pense que c'est un des éléments qui n'est pas très positif pour l'image de la place de Paris.

Il y en a peut-être d'autres, mais je ne veux pas m'opposer à Anne Hidalgo en évoquant les problèmes de circulation...

M. Éric Bocquet. - Cette audition fort intéressante nous situe au cœur de l'un des sujets principaux du Brexit. Je partage le constat de notre collègue Christian Cambon à propos d'un Royaume-Uni décomplexé qui, demain, redressera la tête, cela ne fait aucun doute. Je pense même que le processus est déjà enclenché.

Pour autant, je ne rejoindrai pas l'union sacrée pour défendre à toute force la place financière de Paris, non que j'éprouve une phobie de la finance, mais je me méfie d'une certaine finance, qui génère les dégâts que l'on sait.

La machine compétitive est déjà en marche dans le monde, et pas seulement à l'échelle européenne : l'une des premières annonces de M. Trump a été de s'engager à diminuer l'impôt sur les sociétés de 35 % à 15 % et d'alléger la régulation du secteur bancaire.

Il s'agit de deux décisions majeures, alors que beaucoup d'observateurs économiques nous disent que les ingrédients d'une nouvelle crise financière sont réunis aujourd'hui, et que ceci pose question.

Les groupes du numérique sont déjà en train d'investir au Royaume-Uni, indépendamment du Brexit. Cela ne nuit en rien selon moi à la compétitivité fiscale et juridique du Royaume-Uni. Mme May vient d'annoncer elle aussi une diminution de l'impôt sur les sociétés, qui sera à 17 % pour 2020, avant de passer à 15 % à terme. Facebook vient de décider de construire un nouveau siège à Londres, entraînant dès à présent la création de cinq cents emplois et de quinze cents à terme. Google fait la même chose avec un milliard de livres d'investissement, un quartier général installé également à Londres dans l'ancienne centrale thermique de Battersea et mille quatre cents employés. Tout cela n'est donc pas fini, au contraire.

La place de Paris est effectivement en concurrence avec Dublin, Francfort, et Amsterdam à l'échelle mondiale. Je crains que l'on trouve là les ingrédients d'un *dumping* fiscal effréné pour attirer les activités de l'industrie financière, ainsi qu'un *dumping* réglementaire. Est-ce bien le moment, alors que l'Union européenne essaye de mettre en place l'union bancaire et monétaire afin de tirer les leçons de 2008 ? C'est un peu timide, mais il y a au moins là un affichage.

On met en cause les décisions contre-productives que le Parlement prend à propos de la taxe *intraday*, des transactions financières, et des actions gratuites : il en a le droit, que je sache ! On peut ne pas être d'accord, mais cela va dans le sens d'une régulation nécessaire de l'industrie financière qui nous a coûté très cher ces dernières années !

Moins de 2 % des transactions financières qui ont lieu dans le monde ont un rapport avec l'économie réelle et la production de biens et de services pour les citoyens ! C'est un vrai sujet : peut-on continuer à procéder ainsi ?

Ce sont là mes interrogations profondes sur le sujet.

M. Richard Yung. - L'une des questions qu'on peut se poser porte sur la relation avec l'Allemagne. Avez-vous des contacts avec les grandes banques, les banques moyennes et les financiers de l'autre côté du Rhin, voire avec le Gouvernement ? Y a-t-il un espoir d'avoir une action commune, même si celle-ci est rendue plus difficile du fait de l'union entre Deutsche Börse et London Stock Exchange ?

Par ailleurs, selon M. Léglise-Costa, secrétaire général des affaires européennes, que nous avons auditionné ce matin, l'hypothèse d'une sortie sèche, sans aucun accord avec la Grande-Bretagne, n'est pas complètement à écarter. C'est un choc pour moi, car je pensais qu'il était de l'intérêt de tout le monde de trouver un accord avec les Anglais.

Comment voyez-vous ce point ? Cela serait-il une bonne chose ou le redoutez-vous ?

Mme Fabienne Keller. - Monsieur Mestrallet, vous avez dit que dès lors que l'article 50 était déclenché, il ne serait plus possible pour le Royaume-Uni de bénéficier du passeport financier européen.

Je me permets d'insister après mes collègues : ne peut-on imaginer que les transactions continuent à être londoniennes et que, compte tenu de l'accord entre la Bourse de Francfort et la City, celles-ci passent par Francfort ? On est frappé par le pragmatisme de la City. Je n'exclus pas qu'ils travaillent sur ce sujet.

Par ailleurs, l'économie britannique bénéficie d'une dévaluation monétaire et presque d'une stratégie de dévaluation fiscale ou de *dumping* fiscal. Des annonces assez fortes ont été faites à ce sujet. Quelle est votre analyse ? Quelle pourrait être la réponse française ? Doit-on envisager la stabilité ou l'abaissement des taux ? Faut-il aller plus loin ?

M. André Gattolin. - Il ne suffit pas de dire que l'on n'accorde pas de passeport financier européen aux Britanniques pour ne pas se retrouver dans une situation délicate.

On a, dans le cadre de l'économie numérique, une déterritorialisation de la valeur. Il est donc tout à fait possible d'installer des bureaux de quelques centaines de personnes en Europe et d'opérer un transfert des opérations vers le Royaume-Uni. Est-ce un scénario envisageable ou risqué ? Existe-t-il une contrainte légale ? Il pourrait s'agir de sociétés françaises, avec un habillage britannique...

M. Gérard Mestrallet. - Tout d'abord, une observation générale sur l'utilité de la finance. Je ne suis pas banquier, mais industriel. Pour créer de l'emploi en France et à l'étranger, nous avons besoin ici d'une finance forte, compétitive et de proximité. C'est vrai pour les entreprises, les collectivités locales, et pour les particuliers.

En tant qu'industriel, je défends la finance et la défendrai jusqu'au bout. Nous avons impérativement besoin d'une finance forte. C'était vrai avant le Brexit, ce sera vrai après.

Après le Brexit, la première place financière d'Europe restera Londres. Il ne faut pas espérer que Londres s'effondre. Certaines activités importantes viendront en Europe depuis Londres. Telle grande banque américaine considère que 30 % de ses effectifs travaillent pour le marché britannique, 70 % pour le marché européen, et ils envisagent de transférer les 70 % de l'autre côté de la Manche.

Le marché britannique est assez étroit. Le marché européen est considérable. Il existe plus de grandes entreprises françaises de classe mondiale à Paris qu'à Londres et Francfort. La clientèle est en Europe continentale, et notamment à Paris. C'est très important.

La concurrence ne viendra pas de New York, de Hongkong, de Singapour, de Tokyo ou de Shanghai. Une banque qui serait là-bas perdrait ses clients français et européens. Il faut qu'il existe une certaine proximité. Les banques ne l'envisagent donc pas.

Certains *pools* de marchés peuvent être internationaux, mais ce n'est pas le gros de l'activité. Ces marchés interconnectés existent déjà et existeront à nouveau demain. La vraie concurrence vient de Francfort, d'Amsterdam, du Luxembourg ou de Dublin.

Nous avons des atouts. Le premier, c'est Paris et sa région. Du point de vue de la qualité de la vie, des infrastructures, de l'agrément, de l'attractivité globale, Paris est la seule ville qui puisse rivaliser avec Londres en Europe. Certaines de nos infrastructures sont même meilleures que celles de Londres, et par rapport à toutes les autres villes européennes, l'activité de Paris est bien supérieure.

Du point de vue des activités financières, Paris est aujourd'hui la première place d'Europe, et le demeurera après le Brexit, mais il s'agit d'une simple photographie, qui peut évoluer très vite. Il faut donc demeurer vigilant et toujours avancer.

L'immobilier, par la taille, est également à l'avantage de Paris pour une banque qui voudrait installer sept mille personnes sur une même place d'Europe continentale. Il n'y a la place ni au Luxembourg ni à Dublin. Tout le monde ne pourra pas non plus aller à Amsterdam...

M. Yves Pozzo di Borgo. - Vous parlez de Paris et du Grand Paris !

M. Gérard Mestrallet. - Bien sûr ! Quand on évoque Londres, c'est du Grand Londres qu'il s'agit. Quand on parle d'Amsterdam, c'est la même chose. C'est très important. On parle là de volumes de transfert très significatifs.

Y aura-t-il des moyens de contourner le passeport financier européen ? Cela dépend de nous ! Ce qu'a dit M. Léglise-Costa est très intéressant : sans accord, on se dirigera vers une sortie sèche, et la position doit être très simple : on ne trouvera un accord que s'il est meilleur pour nous.

Considérons que l'Angleterre est sortie, que s'il n'y a pas d'accord, elle s'en va et que tous les avantages dont elle bénéficiait du fait de son appartenance à l'Union européenne tombent.

L'Angleterre va se tourner vers l'Europe et demander des avantages. Si elle en demande plus qu'elle n'en donne, il faut refuser, et envisager une sortie sèche. Cela dépend de nos négociateurs. La Grande-Bretagne a plus à perdre que nous, puisqu'elle perd d'un seul coup tout le marché européen. Nous perdons la part que représente le marché britannique, bien plus faible en valeur relative, - un contre à sept ou huit.

Il conviendra cependant d'être très attentif. Cela ne dépend que de nous.

Les marchés s'internationalisent, c'est un fait, mais la supervision bancaire a été considérablement renforcée depuis la crise financière. Certes,

il existe différents types de réglementation. La réglementation spécifique de l'Union européenne a renforcé considérablement les exigences de capital des banques. Il faut aujourd'hui deux fois plus de capital pour arriver au même niveau de crédit qu'avant la crise. On a réduit la rentabilité des banques.

M. Richard Yung. - C'est une garantie pour la suite.

M. Gérard Mestrallet. - Et cela protège le budget des États.

Il existe des réglementations d'États. En Europe, ce sont les réglementations européenne et américaine qui s'appliquent, mais on trouve aussi des réglementations mondiales, comme Bâle I, Bâle II, Bâle III, qui concernent le monde entier, les États-Unis comme l'Europe.

Je vous concède que les Américains ont été assez habiles après la crise pour imposer des accords très contraignants à tout le monde et en retarder l'application dans leur propre périmètre.

Bien que la crise ait eu pour origine les États-Unis et la finance américaine, quatre ans après, cette dernière en sort renforcée, grandie, et la finance européenne un peu affaiblie, sauf les banques françaises, qui n'ont pas eu besoin de l'argent de l'État. Aujourd'hui, les quatre grandes banques françaises font partie des très grandes banques européennes et mondiales.

Nous avons donc de très grands établissements. Axa, dans le domaine des assurances, est pratiquement la première compagnie mondiale.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Merci. Cela vaut la peine, pour la grande majorité d'entre nous, de se battre et de se mobiliser pour cet objectif.

Il s'agit d'un rapport de forces, et l'on voit bien que les autres, tout autour, jouent cette carte. Il ne faudra donc pas être naïf.

13. Audition de MM. Nicolas Baverez, essayiste, et Benoît Potier, président-directeur général d'Air Liquide et président de la table ronde des industriels européens (mercredi 23 novembre 2016)

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Merci de contribuer à ce groupe de suivi sur les conséquences du Brexit et la refondation de l'Union européenne. Comment éviter que la prise de position du peuple britannique ne conduise à une déconstruction des solidarités continentales, finalement assez récentes ?

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Notre groupe de suivi porte sur la refondation de l'Union européenne à la suite du Brexit. Quelle est votre analyse de la décision britannique ? Quelles sont ses conséquences économiques ? Beaucoup d'entreprises ont investi chez notre voisin : comment appréhendez-vous cette nouvelle situation ? Comment l'Union européenne peut-elle relever le

défi de la compétitivité ? Comment peut-elle s'affirmer dans le contexte de la globalisation en défendant ses intérêts, elle qui est la première puissance commerciale mondiale - ce qu'on a souvent trop tendance à oublier ?

M. Nicolas Baverez, essayiste. - Ce que vous indiquez est exact : le Brexit est un changement de donne majeur, une rupture majeure, c'est-à-dire un événement à la fois peu prévisible, assez irréversible par ses conséquences, et extrême.

Il s'agit d'un événement qu'il convient de mettre en rapport avec l'élection de Donald Trump, autre rupture majeure qui a aussi des conséquences très importantes pour l'Europe. En effet, si les positions néo-isolationnistes de Barack Obama devaient se confirmer, ceci aurait des conséquences en matière de commerce, d'alliances et de fonctionnement de l'OTAN.

On voit derrière ceci un changement de cycle fondamental. Même si Donald Trump ne met pas en route toutes ses mesures protectionnistes, on est dans un cycle placé sous le signe de la démondialisation. Il ne faut toutefois pas confondre ce qu'on souhaite et ce qu'on constate. Je défends plutôt la mondialisation, mais il faut regarder ce qui se passe froidement et ne pas confondre ce qu'on souhaite avec ce qui est.

Un écart croissant va se creuser entre l'Europe et les États-Unis, qui ne veulent plus assurer ni la croissance ni le développement ni la sécurité ni la stabilité du continent de manière inconditionnelle. Il s'agit d'une forme de remise en question de ce qu'on a pu appeler l'« Occident ».

Ce choc populiste est important pour l'Europe. Comme vous le savez, les élections à venir sont nombreuses - Autriche, Italie, Pays-Bas, France, puis Allemagne.

Un coup d'arrêt peut être donné à un certain nombre de ces évolutions, mais elles peuvent également connaître une accélération spectaculaire - et ce qui se passe en France est évidemment très important de ce point de vue.

Le Brexit est un élément à la fois irréversible et introuvable, irréversible parce que le vote du peuple britannique ne peut être renversé et qu'il va peser jusque sur les membres de la Chambre des communes s'ils doivent s'exprimer, introuvable parce que, contrairement à ce qui avait été dit, cela va être long et compliqué.

La décision de la Haute Cour de Londres concernant l'article 50 est très claire. Elle sera selon moi confirmée en appel. Le gouvernement britannique n'a en effet pas de véritable argument pour dire qu'il s'agit d'une compétence de la Couronne. En revanche, il existe bel et bien une symétrie des formes par rapport à 1972. Des pans entiers de la loi nationale britannique ont été modifiés.

Enfin, comme tout traité, celui-ci a vocation, dans la plus ancienne démocratie parlementaire du monde, à relever de la compétence du Parlement. Cela va donc prendre du temps et susciter sans doute pas mal d'avatars.

Au plan interne, Mme May n'a pour l'instant ni mandat des électeurs ni du Parlement ni même de son parti pour conduire un changement politique très important en Europe et dans son pays.

Cela va également prendre du temps pour l'Europe. Si l'on veut conduire les choses comme il faut, le cycle prendra une dizaine d'années. Ce sera donc beaucoup plus compliqué que cela a été dit.

Pour le Royaume-Uni, paradoxalement, cela ne change rien à court terme. Un peu comme à la suite de l'élection de Donald Trump, une sorte d'euphorie prévaut. En effet, la livre a été dévaluée de 15 %, le tourisme français connaît d'énormes problèmes. Toute une série de choses font que, cette année, les Britanniques vont avoir une croissance de 2,2 % ou 2,4 %, confirmant le plein-emploi. L'inflation commence à monter mais rien n'est véritablement inquiétant.

Pour les dix années à venir, c'est beaucoup plus compliqué. Depuis l'indépendance de l'Irlande du Nord, au début du XXe siècle, le Royaume-Uni n'a jamais connu de crise institutionnelle de cette nature. Il existe un vrai problème de compétences entre le gouvernement et le Parlement, ainsi qu'une crise des partis. Le seul à ne pas la subir, c'est Ukip. Tous les autres sont divisés et connaissent des difficultés de *leadership* et de ligne politique.

Pour ce qui est de l'économie, Mme May a amorcé la sortie de l'ère Thatcher - mais on ne sait si elle aura réellement les moyens politiques de le faire. On va entrer dans un système dévaluation-inflation-déficit.

Il ne faut jamais oublier que le Royaume-Uni vit des services qu'il rend au reste du continent européen et qu'il connaît un déficit de sa balance courante de 5,2 points de PIB. Il faut donc faire rentrer des capitaux. Comment y parvenir dans un pays dont la monnaie se déprécie, qui peut par ailleurs avoir des difficultés d'accès à l'Union européenne ?

De ce point de vue, au moins deux secteurs sont critiques, le secteur financier et le secteur du numérique. Il existe aussi des effets ambigus : le numérique américain est en train d'investir massivement le pays, comptant échapper aux régulations européennes. Toutefois, se mettre en dehors du marché européen constituera à terme une vraie difficulté.

Quant à l'industrie, Mme May a passé avec Nissan un accord dont ni les Britanniques ni l'Union européenne ne parviennent à savoir ce qu'il contient, mais qui fait l'objet de demandes reconventionnelles de la part de différentes industries, comme la pharmacie, par exemple.

Enfin, la crise nationale est pendante avec l'Écosse.

L'Union européenne, par ailleurs, est confrontée à deux chocs : gérer le Brexit et adopter une stratégie de négociation qui va être longue, difficile et très conflictuelle. Les Britanniques ont beau avoir la meilleure diplomatie du monde, ils ne peuvent avoir de meilleurs accords que celui dont ils disposaient : ils étaient dans le grand marché, en *opt out* sur Schengen et sur l'euro. Ils détenaient tout le marché de l'euro, géraient les fonds de l'enseignement supérieur et de la recherche, avaient pris le pouvoir politique et intellectuel et ne payaient que la moitié de la cotisation au club, puisqu'ils versaient 16 milliards d'euros et qu'on leur rendait 8 milliards d'euros.

Ils ne pourront jamais retrouver l'équivalent. La négociation sera donc compliquée et longue. Cela signifie qu'il faut que l'Union européenne se prépare à la conduire. L'objectif de la diplomatie britannique sera assez simple : il consistera à partager les pays entre l'industrie, la banque, etc., et de dire aux industriels allemands qu'ils doivent continuer à vendre au Royaume-Uni, en essayant d'opposer les uns aux autres.

La seule stratégie est donc de refuser le saucissonnage de la négociation et d'éviter la fragmentation des vingt-sept membres de l'Union européenne face aux Britanniques. Si on tient sur la durée, ils sont normalement dans une position plutôt fragile.

Se pose ensuite la question de l'avenir de l'Union européenne. C'est un choc majeur. Depuis les années 1950 et le lancement de ce processus, on n'avait jamais connu de sortie, *a fortiori* dans des pays majeurs de cet ensemble - et le Royaume-Uni en est assurément un.

Selon moi, il convient en premier lieu de stabiliser l'Union européenne dans son périmètre et dans ses missions. L'idée d'un ensemble qui s'étend de manière permanente est de ce point de vue déraisonnable et crée le populisme.

Un pays pose un problème majeur, c'est la Turquie. Cette candidature est une folie, compte tenu de l'évolution du régime turc. Il faut être très clair : il va falloir nouer des partenariats stratégiques avec le Royaume-Uni, la Russie, la Turquie, mais on ne peut aujourd'hui discuter avec ce pays tel qu'il est. La poursuite de négociations sur une entrée de la Turquie dans l'Union européenne relève de l'aberration si l'on veut être aimable, et de la forfaiture si l'on veut parler vrai.

Par ailleurs, je pense que l'idée qui prévalait selon laquelle on devait aller toujours plus loin dans l'intégration est mauvaise. L'Union européenne doit être forte dans les secteurs où elle est décisive, quand il s'agit de discuter avec les autres géants de la mondialisation. On n'ira pas très loin si l'on veut négocier individuellement des traités commerciaux avec la Chine ou les États-Unis. Les Britanniques vont d'ailleurs s'en rendre compte.

Il en va de même du changement climatique, d'un certain nombre de dispositions sur la sécurité vis-à-vis de la Russie ou de la Turquie, et de la lutte contre le terrorisme. L'Europe est absolument pertinente dans la gestion

des risques globaux du XXI^e siècle. En revanche, elle est allée bien trop loin dans toute une série de domaines, qui présente une valeur plutôt retranchée.

Pour ce qui est de l'euro, il va falloir renforcer les mécanismes fondamentaux et prévoir des convergences fiscales et sociales, avec des sortes de « serpents », comme pour la monnaie.

Il va également falloir régler le problème des banques. Une des grandes différences avec les États-Unis réside dans le fait que les banques européennes ne sont ni restructurées ni recapitalisées. Elles n'ont même pas une législation fiable. Le *Dodd-Frank Act* présente l'intérêt d'avoir été voté en 2009. Depuis, les banques américaines connaissent leur environnement et se sont reconstruites. Elles sont à présent en train de liquider nos banques, que rackette le régulateur américain.

Pour ce qui est du grand marché, il faut être clair si l'on doit basculer dans un monde protectionniste. Je suis libre-échangiste, mais de même qu'il est absurde d'être protectionniste dans un monde libre-échangiste parce qu'on perd de la croissance et de l'emploi, si l'on veut continuer à être libre-échangiste dans un monde protectionniste, on va au suicide. Si cela doit basculer, même si ce n'est pas souhaitable dans l'absolu, il faudra protéger le grand marché.

Il faut également absolument agir sur les infrastructures, notamment numériques et éducatives. C'est d'ailleurs dommage, car c'est un domaine, avec Erasmus, où l'Europe fonctionne très bien : on dispose d'acquis considérables dont peu de gens parlent. L'éducation est fondamentale. En effet, si l'on veut essayer d'acclimater cette révolution technologique très forte, les secousses du capitalisme, la crise des classes moyenne, la lutte contre le populisme, l'éducation est un point de passage obligé.

Enfin, une Union européenne de la sécurité est également nécessaire, avec trois missions : lutter contre le terrorisme, protéger les infrastructures essentielles et contrôler les frontières extérieures de l'Union européenne. C'est fondamental. Frontex ne peut seulement être une agence de moyens : il faut en faire une vraie police des frontières extérieures de l'Union européenne.

La condition repose sur un couple franco-allemand qui fonctionne. Pour ce faire, il faut que la France cesse de décrocher sur le plan économique et social.

Pour notre pays, c'est une occasion inespérée - et pas seulement sur le plan économique. Il faut qu'on la saisisse.

Sur le plan économique, il est clair que l'on va assister au départ du Royaume-Uni de banques, de compagnies d'assurance, d'entreprises technologiques, voire industrielles. Cela va porter sur plusieurs dizaines de milliers d'emplois. C'est un véritable enjeu pour nous.

Aujourd'hui, Paris n'est absolument pas sur le radar, contrairement à Dublin, Amsterdam, Francfort et, à la marge, pour certains fonds, à Genève ou, pour d'autres, qui n'ont pas un besoin vital de l'euro, à New York. Le Luxembourg, quant à lui, est à peu près à saturation, et Francfort n'est pas une ville très internationale.

Paris n'est pas sur le radar pour des raisons de compétitivité, d'instabilité réglementaire et fiscale, et de sécurité. Il faut s'attacher sérieusement à régler ceci. J'ai une suggestion modeste et pragmatique à vous faire : de même qu'il existe un statut d'impatrié pour les personnes physiques, il faudrait créer un statut d'impatrié pour les entreprises sur une durée limitée. Il faut aller vite. Les entreprises sont en train de choisir aujourd'hui ce qu'elles vont faire dans trois ou quatre ans. Je pense que l'on peut constitutionnellement créer un statut d'impatrié pour des personnes morales.

Enfin, pour notre pays, il s'agit d'un repositionnement stratégique et diplomatique extrêmement important. Après le Brexit, nous serons en effet le seul pays membre permanent du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies, seule puissance nucléaire de l'Europe à vingt-sept membres, capable de conduire des opérations militaires, d'entrer sur des théâtres d'opération, avec des possibilités de projection et de commandement d'opérations complexes. Cela donne une capacité d'entraînement importante. Il faut que nous nous en saisissons.

Il faut faire avec cet événement qui, en soi, est extrêmement dommageable pour le Royaume-Uni comme pour l'Europe. Pour la France, il existe une manière de l'utiliser au service de notre redressement. Paradoxalement, notre pays, qui a été depuis plusieurs décennies la nation malade de l'Europe et des pays développés, présente aujourd'hui un intérêt particulier. Les choses s'inversent et nous pouvons contribuer à donner un coup d'arrêt à la vague populiste.

On doit pouvoir mener des stratégies de long terme. C'est l'intérêt de votre assemblée. Il faut évidemment une opposition et une majorité, mais on doit selon moi essayer de rechercher un certain nombre d'axes directeurs pendant une durée suffisamment longue pour obtenir des effets utiles dans l'ordre économique comme dans l'ordre stratégique.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Merci.

Monsieur Potier, vous êtes président de l'ERT, l'*European Round Table of Industrialists* - la table ronde des industriels européens -. Nous avons examiné vos différentes déclarations, notamment celle du 28 septembre 2016, où beaucoup de points ont été clairement évoqués.

M. Benoît Potier, président-directeur général d'Air Liquide et président de la table ronde des industriels européens. - Un mot sur l'ERT. Il ne s'agit pas d'une organisation de lobbyistes, mais de présidents ou de

directeurs généraux représentant une cinquantaine d'entreprises européennes. L'ERT a été fondée en 1983 parce que l'Europe allait mal. Un certain nombre d'industriels se sont alors proposés pour travailler ensemble et essayer de faire des propositions.

Cet esprit existe toujours et l'organisation comprend aujourd'hui entre cinquante et cinquante-cinq membres issus de secteurs extrêmement différents, qui tentent d'avancer sur le sujet de l'Europe.

En ce qui concerne la France, on y trouve actuellement Cap Gemini, Engie, Lafarge, L'Oréal, Orange, Saint-Gobain, Total et Air Liquide. Nous comptons également de grandes entreprises européennes de tous les secteurs, regroupées au sein de sept groupes de travail.

Le premier concerne le marché unique du numérique. Ce groupe de travail a été créé il y a deux ans et a donné lieu à une série de réunions maintenant devenues récurrentes, avec la Chancelière allemande Angela Merkel, le Président de la République française et le président de la Commission européenne qui, tous les six mois, nous demandent de leur dire ce que nous pensons sur l'avancée de la construction du marché unique numérique. C'est donc une excellente opportunité qui nous a été donnée là. Nous essayons de témoigner, et je puis vous dire que les questions sont précises. La Chancelière nous a par exemple demandé ce que nous pensions des bandes de 700 mégahertz. La liste des sujets est longue - norme 5G, norme RAMI - Reference Architectural Model Industry -, etc. C'est dire si nous descendons dans le détail.

Le deuxième groupe de travail touche à tout ce qui relève du commerce. Nous sommes très préoccupés par le TTIP, le Transatlantic Trade and Investment Partnership, dont nous avons été les promoteurs. On peut le considérer comme mort-né, du fait de la disparition du TPP, le Trans-Pacific Partnership.

Le troisième groupe de travail porte sur l'énergie et les changements climatiques. Beaucoup de choses sont réalisées en Europe sur ces sujets.

Les directeurs financiers des grandes sociétés se retrouvent dans le quatrième groupe de travail, qui traite de tout ce qui est normatif, comme les normes IFRS (International Financial Reporting Standards) mais également des nouvelles normes ou régulations des banques, des assurances, ou des obligations de publication financières des entreprises. Nous essayons d'orienter les organismes européens dans le bon sens.

Le cinquième groupe de travail a pour thème la concurrence. Ceci est extrêmement important, car les règles de concurrence en Europe sont des règles du XXe siècle. Si l'on veut vraiment rendre l'Europe compétitive, il faut se préoccuper à nouveau des règles de concurrence. La Commission européenne fait un bon travail, au sens où les équipes sont excellentes. Elles sont d'ailleurs parmi les meilleures parce que ce sont celles qui ont le plus de pouvoirs et qui les exercent.

Cela étant, la façon dont sont aujourd'hui appliquées les règles au bénéfice de la défense du consommateur et au détriment d'une politique industrielle européenne est un vrai sujet de réflexion. Nous avons fort heureusement réussi, grâce à la Chancelière allemande, à travailler avec les services de la commissaire Vestager. Nous avons eu, il y a huit jours, une réunion plénière à Stockholm, où elle était invitée. Nous avons déjà suivi trois séances de travail avec elle sur la modernisation de l'application des règles de concurrence en Europe.

La compétitivité est fondamentale. Nous nous proposons d'ailleurs de réfléchir à la façon de rendre cette notion plus vivante, et éventuellement de publier une sorte d'indicateur de confiance des industriels européens par rapport à l'environnement européen.

Nous le vivons en effet tous les jours. La stabilité est un des facteurs clés de l'Europe. Le manque de stabilité est un frein colossal au développement de l'économie. On n'embauche pas et on n'investit pas quand on ne sait pas si les règles en vigueur seront maintenues.

Enfin, une réflexion importante est menée sur les changements sociétaux et les questions de diversité dans les conseils ou les *managements*, mais également sur l'impact du numérique et de l'automatisation sur l'emploi.

Je crains personnellement que tous les bénéfices du numérique soient un jour totalement bloqués par une assimilation entre ce secteur et la globalisation. Ce jour-là, on aura tué une partie de notre croissance future.

C'est un élément de réflexion que nous menons, nous, entreprises européennes. Nous sommes au début de nos réflexions.

La table ronde des industriels européens a connu un certain nombre de présidents, dont un Français en vingt-cinq ans, Jérôme Monod, qui a rempli un mandat de quatre ans. J'ai l'honneur d'en être le président actuel. J'ai déjà fait plus de la moitié de la totalité de mes mandats. Un nouveau président sera élu en 2018. Il s'agit d'une présidence tournante, et nous sommes très attachés à ce système.

Je voudrais revenir sur le numérique et l'énergie et le climat, avant d'aborder ensuite le Brexit et ses conséquences pour les entreprises.

Le numérique, c'est l'opportunité de créer d'emblée un marché européen...

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Malgré les Américains ?

M. Benoît Potier. - Bien sûr. Il s'agit d'un marché déjà fort au niveau européen.

Nous nous battons en fait pour réaliser l'union dans le domaine des capitaux, de l'énergie, de la monnaie. Or, il n'existe pas encore de

décloisonnement du marché du numérique. Le pire serait de laisser faire chaque pays et d'avoir des réglementations qui se mettent en place pour se retrouver dans cinq ans dans l'obligation de réaliser l'union du numérique.

C'est un combat essentiel : si nous voulons gagner les batailles du futur, il faut d'emblée positionner le numérique au niveau européen. Nous avons l'oreille très favorable des chefs d'État.

On en vient ensuite à la phase de mise en œuvre. La France a, l'année dernière, voté une loi numérique qui permet de se raccorder avec une future législation européenne. Mon sentiment est que l'on aurait été mieux inspiré de s'entendre avec les Allemands pour réaliser immédiatement un travail en commun afin d'obtenir une loi identique pour les deux pays. Le jour où il existera des initiatives sensées franco-allemandes, on entraînera très facilement tous les autres pays d'Europe. C'est donc un vrai combat que l'on mène.

Dans le domaine du numérique, le diable est dans les détails. Il faut probablement mener avant tout un combat sur les normes. Ceux qui vont définir les normes seront gagnants parce que toutes les entreprises du périmètre se caleront instantanément sur celles-ci.

Parmi les normes figurent celles de la 5G, qui constitue le futur en matière de communication. C'est un peu l'infrastructure physique et logicielle du système. Cela concerne aussi les normes dites API, ces normes relatives à l'*Application Programming Interface*, qui concernent les interfaces de programmation des applications, et permettent à n'importe quelle *start-up* qui a écrit un petit programme pour *smartphone* de communiquer avec la plateforme Apple ou Samsung. Cela existe depuis vingt-cinq ans. Une telle norme européenne serait extrêmement puissante. On a ainsi identifié moins d'une dizaine de normes structurantes.

Parmi les autres normes très importantes pour l'industrie se trouvent les normes RAMI, qui touchent l'industrie 4.0. Ce sont des normes qui permettant à tous les objets industriels de communiquer entre eux. Si on avait imaginé la voiture autonome et tous les objets connectés de demain, si l'Europe se dotait d'un jeu de règles définies non par Bruxelles mais en collaboration avec l'industrie, sous contrôle de l'Union européenne, on aurait là quelque chose de très puissant.

Le troisième message que je voudrais véhiculer, c'est que le numérique en soi n'est pas à déconnecter de l'innovation. Beaucoup d'innovations, dans n'importe quel domaine, sont liées au digital. Ce que nous essayons de faire comprendre aux chefs d'État et à la Commission européenne, c'est que le succès des Américains réside essentiellement dans la construction de quelques écosystèmes extrêmement puissants - Silicon Valley, Boston, New York ou Chicago. Il en existe quatre aux États-Unis, et on en dénombre neuf au total dans le monde. On en trouve en Asie, à Pékin et à Shanghai, deux en Israël et un seul en Europe, à Londres.

Qu'est-ce qu'un écosystème puissant ? C'est un écosystème dans lequel on retrouve les financiers, l'innovation - les *start-up* - les grandes entreprises, le monde académique, et les centres de recherche. Ce sont ces ensembles qu'il faut absolument développer. Cela s'est fait presque naturellement aux États-Unis, et c'est ce qui fait leur force aujourd'hui encore.

Qu'est-ce qui nous empêcherait, en Europe, de créer quatre, cinq, six écosystèmes ? Il en existe un naturel en France, qui est Paris-Saclay. Il faudrait pousser en ce sens. On a là à peu près tout ce qu'il nous faut, à condition qu'on y prévoit des logements, le transport et toutes les infrastructures nécessaires - ce qui n'exclut pas les autres écosystèmes dans les pays en question. On en a également à Lyon, à Toulouse, dans un certain nombre de villes de France, mais les gros écosystèmes sont les plus importants. Il faut garder à l'esprit l'image de la Silicon Valley.

En Allemagne, on peut certainement citer Munich. Berlin est plus dynamique, mais Munich est plus technologique. Stockholm est incontestablement un très gros écosystème. Que va devenir l'écosystème de Londres une fois que le Brexit sera effectif, et quelle doit être la stratégie de l'Europe à vingt-sept membres ? Si on se projette après le Brexit, doit-on ou non favoriser le développement de cet écosystème ? Il en existe également quelques autres ailleurs. On ne peut en dresser toute la liste, mais les industriels européens ont une assez bonne idée de ce qui pourrait être fait.

Je me rends régulièrement aux États-Unis, dans la Silicon Valley et sur la côte Est. Récemment, j'ai découvert le mouvement des *makers*, ces gens qui fabriquent des objets liés au monde moderne.

Aujourd'hui, aux États-Unis, on regroupe des artisans qui savent former les autres autour d'imprimantes 3D à découpe laser dans des sortes d'entrepôts. Cela existe également à Shenzhen, mais aussi en France, chez Leroy-Merlin, à Ivry. Il s'agit du concept des « *techno shops* ». On réunit en un même lieu des personnes qui ont le savoir, les machines les plus modernes, des entrepreneurs et des gens sans emploi qui, pour 20 à 50 euros par mois, peuvent suivre des cours pour fabriquer des objets, réparer, avoir des idées, tout en bénéficiant de compétences autour d'eux, et peuvent créer des micro-entreprises qui leur permettent de se repositionner dans la société.

J'ai rencontré aux États-Unis des gens qui le font. Voilà une initiative extrêmement intéressante, qu'on pourrait très bien développer en Europe. J'ai cherché à savoir si les écosystèmes européens disposaient ou non de ce type de graines. Nous les avons, mais les choses ne sont toutefois pas organisées. Cela peut être pris en charge par l'industrie, si les États donnent les moyens et la visibilité nécessaires pour ce faire, et mettent leur poids dans la balance. Il existe en Europe un terrain pour que ce continent devienne l'un des plus compétitifs. Aujourd'hui, nous n'en avons

malheureusement pas encore pris toute la mesure. Voilà le type d'actions que mène l'ERT.

Dans le domaine de l'énergie, nous étudions la situation du mix énergétique européen. Il y a beaucoup à dire à ce sujet, notamment au sujet de la transition : on se retrouve avec un charbon si peu cher aux États-Unis qu'il est exporté vers l'Europe, où l'on fait tourner les centrales au charbon et où l'on arrête des centrales au gaz, alors que c'est une aberration en termes de CO₂.

On a un vrai problème de stratégie européenne en matière énergétique. Même si les choix des pays ont été différents et que la souveraineté nationale s'exerce dans ce domaine, je pense qu'on sous-optimise considérablement l'aspect énergétique.

Celui-ci ne peut être découplé de l'aspect environnemental. Tout ce qui a été fait en matière d'environnement en Europe ne permet pas aujourd'hui d'aller de l'avant. L'*Emission Trading system*, le système ETS, ne fonctionne pas. Un carbone à 5 euros la tonne n'est pas incitatif, et la proposition de la Commission européenne consistant à retirer des quotas pour faire monter le prix du carbone tue immédiatement l'industrie de la sidérurgie.

Il s'agit d'une industrie lourde, de relativement haute valeur ajoutée, mais qui est en concurrence avec la Chine, en surcapacité. Il faut bien réfléchir à la façon dont on va organiser l'environnement et les règles dans ce domaine en Europe.

J'en viens au Brexit. La première réaction des industriels européens vis-à-vis du Brexit a été la consternation, suivie d'une extrême prudence sur la position à prendre. Nous avons tenu une *conference call* deux jours après avec l'ensemble des pays représentés à l'ERT. Chacun estimait qu'il fallait faire très attention aux réactions. Les industriels craignaient un risque de contagion européen.

Nous avons eu plusieurs discussions entre nous et lors des réunions franco-allemandes d'Évian, en septembre, qui accueillait cette année la Chancelière et le Président de la République à l'occasion de nos vingt-cinq ans. Nous avons donc eu une autre occasion de parler du Brexit. Nous avons également partagé un dîner fin septembre réunissant les mêmes participants et le Président de la Commission européenne.

Il est ressorti des discussions que les Britanniques vont jouer la carte de la division. Celle-ci s'exprimera par des négociations sectorielles. Les Britanniques vont chercher à tirer leur épingle du jeu, en particulier dans le secteur de l'énergie. Ils estiment en effet qu'EDF a tout intérêt à discuter avec eux du fait de ses investissements. Dans le secteur de l'automobile, ils vont aller voir Nissan et Renault pour tenter un *deal*.

Le danger qui guette les Européens, ce sont la séparation et les négociations sectorielles, mais aussi, c'est le dogmatisme. Si les Britanniques négocient - et ils le font en général fort bien - ils vont se montrer très pragmatiques.

La meilleure tactique consiste-t-elle à opposer le dogmatisme au pragmatisme ? Je n'en suis pas sûr. En tant que négociateur, dans mon domaine, je poserai la question de savoir si l'Europe n'a pas intérêt à demeurer pragmatique et à trouver comment régler les différents sujets.

Les Britanniques ne vont avoir de cesse de discuter de façon pragmatique. C'est ce qui ressort des discussions. Les États nous mettent en garde, nous, industriels, contre des négociations trop sectorielles et contre le fait que l'on soit embarqué dans des situations à notre avantage qui nous fassent oublier l'intérêt général.

C'est ce qui ressort des discussions que nous avons ensemble et avec le monde politique.

En matière d'économie, on n'a encore rien vu. Aucune décision n'est prise par les industriels. Quand des centaines de millions sont investis au Royaume-Uni, la priorité n'est pas de s'en aller, mais de savoir comment on va gérer les choses. Il va donc y avoir des effets à moyen terme, voire à long terme.

Je n'attends pas beaucoup d'effets à court terme. En volume, on ne voit rien se passer pour l'instant. Ceci étant, nos interlocuteurs sont consternés, avec une hétérogénéité dans les positions, que ce soit entre les partis ou même entre les industriels, le monde de la finance, etc. C'est la désunion interne, et je pense qu'il faut en jouer, sans opposer au pragmatisme britannique un dogmatisme trop fort.

Enfin, je pense qu'on réalise assez mal le nombre de projets en cours qui ont été inscrits dans l'agenda des sociétés dans le domaine de l'énergie et du climat. Nous sommes tous engagés dans des programmes. L'Europe va-t-elle se faire sans les Britanniques ? À ce moment-là, ce n'est plus du tout pareil. C'est vrai dans la défense, mais aussi dans le numérique.

Faut-il considérer que Londres est encore un écosystème à privilégier, ou au contraire bâtir à grande vitesse les écosystèmes français, allemand et d'Europe du Nord ? C'est une des questions que l'on se pose. Arrête-t-on tous les projets de recherche et développement et démarre-t-on des projets sur le continent ?

En termes d'éducation aussi, ce qui se passe est assez dramatique. Les Britanniques vivaient sur un modèle de *business*. L'éducation constituait un revenu. On attirait les étudiants pour engranger des revenus dans les universités. On m'a parlé de baisses de volumes de 20 % à 30 % sur les inscriptions. Ce sont des volumes assez significatifs. C'est un vrai sujet.

Il en va de même dans le domaine de la santé et, bien sûr, de la finance. J'ai interrogé les banques américaines que j'ai pu rencontrer depuis, pour savoir s'ils avaient ou non l'intention de rester. Mon sentiment est qu'il n'y aura pas de fermetures de positions importantes en Angleterre, mais des ouvertures de positions sur le continent, que ce soit à Francfort, à Paris ou ailleurs. Il y aura ensuite un principe de vases communicants. À partir du moment où on a ouvert des bureaux, il est assez facile de pouvoir communiquer.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - La seule exception porte sur les chambres de compensation. Le *clearing* pourrait entièrement basculer dans l'Union européenne. On ne sait pas où, mais cela représente quand même quatre-vingt mille emplois. C'est un gros enjeu.

M. Benoît Potier. - L'Europe devra donc choisir si elle veut avoir une finance globalement gérée à partir de Londres, dans un pays qui n'est plus dans l'Union européenne. C'est un problème stratégique majeur.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Merci à l'un et à l'autre.

Au-delà de toutes les informations que vous avez pu nous livrer, je voudrais rebondir sur un sujet sur lequel cette assemblée s'est penchée, celui de l'Autorité de la concurrence. Dans le domaine agro-alimentaire, nous sommes entrés en relation quelque peu conflictuelle avec son président Bruno Lasserre il y a quatre ou cinq ans, à travers un certain nombre de rapports dont j'étais le rapporteur.

L'Autorité de la concurrence, dont l'origine remonte à il y a un peu plus d'une cinquantaine d'années, est aujourd'hui totalement impropre au domaine économique qui, en l'espace d'un demi-siècle, a complètement changé.

Je veux malgré tout être relativement optimiste face aux dernières conclusions du groupe d'experts agroalimentaires, la *task force* qui, en la matière, est revenue sur un certain nombre de points en demandant de protéger désormais également le producteur.

Si on pouvait aller plus loin encore et dépasser la sphère purement alimentaire, je pense qu'on aurait à redéfinir une autorité de la concurrence, qui reste une compétence exclusive de l'Union européenne, avec des déclinaisons nationales. En Allemagne, on a tout de suite vu que le pragmatisme l'avait emporté sur le dogmatisme en la matière.

En ce qui concerne le numérique, l'ambassadeur d'Allemagne en France, M. Meyer-Landrut, souhaite que le Sénat et le Bundesrat puissent aller plus loin dans l'écriture d'une feuille de route commune sur le numérique.

Je pensais qu'il n'y avait pas de souci du côté des États-Unis. Votre audition a été de ce point de vue pertinente. L'International Code of Area Nomenclature, l'ICAN, avait déjà fixé un certain nombre de normes. Peut-on imaginer des *stakeholders* sur vingt-sept ou vingt-huit États membres en matière numérique ?

M. Benoît Potier. - Si on arrivait à recréer ce qui s'est passé pour le GSM et à attirer tous les développeurs, tous les industriels, toutes les *start-up* autour de normes communes, on réaliserait un progrès colossal en matière numérique en Europe. C'est plus compliqué aujourd'hui qu'hier, mais cela constitue un enjeu. En l'absence de définition européenne, tout se calera *de facto* sur les normes américaines. Le jour où on a laissé faire, on a conféré à toutes les *start-up* des États-Unis un avantage concurrentiel phénoménal.

Les Européens sont très malins, mais ils vont utiliser les normes américaines et migrer là-bas pour se développer. C'est ce qu'on souhaiterait éviter.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - L'esprit du TTIP n'est pas complètement mort, puisqu'un de ses objectifs majeurs reposait sur la définition de normes dans les pays développés par rapport au continent asiatique.

La parole est aux commissaires.

M. Yves Pozzo di Borgo. - Valéry Giscard d'Estaing a estimé qu'il existe actuellement une confusion entre les instances européennes et la présidence française, qui considèrent que c'est la Commission européenne qui doit négocier. Les statuts européens sont très clairs à ce sujet : ce sont les chefs d'État qui négocient.

Qu'on utilise la Commission européenne comme conseil est tout à fait normal, mais je regrette que le Président de la République considère que c'est à la Commission européenne de négocier. C'est totalement faux.

Je regrette d'ailleurs que le Conseil européen n'ait nommé qu'un simple fonctionnaire pour se charger de ce dossier. Les chefs d'État européens des pays les plus importants auraient dû prendre l'initiative de nommer une personnalité puissante et forte pour négocier le Brexit.

La négociation est actuellement menée par MM. Juncker et Barnier, mais les textes sont nets : si l'on n'arrive à rien au bout de deux ans, les Britanniques s'en iront. Je me demande si ce n'est pas la meilleure négociation !

Ceux qui créent les emplois sont les chefs d'entreprise et non les politiques. Je regrette donc que vous ne preniez pas davantage d'initiatives. Vous avez abordé le problème des normes dans le domaine du numérique et indiqué que Mme Merkel vous avait posé des questions sur la 5G. Je crois qu'il faut que les entreprises prennent plus d'initiatives. Les politiques ont besoin de vous et de *lobbying*, pour savoir ce que proposent les entreprises.

Si je puis me permettre, il faut dire ce que vous voulez. Vous avez suffisamment de moyens pour vous offrir les services de lobbyistes pour produire des textes et faire des propositions. C'est ensuite aux politiques de juger ce que vous proposez.

Par ailleurs, j'ai fait partie du cabinet d'Edmond Alphandéry lorsqu'il était ministre de l'économie. Nous nous rencontrons encore régulièrement, et nous avons récemment discuté de l'élection de Donald Trump. Cela rejoint ce que disait M. Baverez. Les excès de langage de Donald Trump sont moins inquiétants que la fermeture des frontières. Il me rappelait qu'en 1929, après la crise financière, tous les pays ont fermé leurs frontières, et la Seconde Guerre mondiale est survenue. L'arrivée de Donald Trump, les sanctions contre la Russie, la crainte que l'on éprouve à l'égard des réfugiés dans tous les pays du monde ne comportent-elles pas un risque si l'on fait un parallèle avec 1929 ?

Enfin, 75 % de la défense européenne de l'OTAN est payée par les États-Unis. 80 % des achats des Européens liés à la défense ont lieu aux États-Unis. On l'a encore vu avec l'affaire des hélicoptères polonais. Les industriels constituent un élément important dans ce domaine. La base industrielle européenne devrait pousser pour aller vers une défense européenne. Il n'est pas acceptable que celle-ci se fasse au détriment de l'économie et de l'industrie européenne.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Je rebondis sur les contacts privilégiés que l'entreprise doit partager avec le Parlement. J'ai essayé de donner cette connotation à la commission des affaires européennes, en restant extrêmement attentif aux messages que l'on peut recevoir. Ce n'est pas dans la culture française, alors que cela fait partie de la culture anglo-saxonne. Il est absolument indispensable de corriger cela. Quand on élabore des textes de loi, on est quelquefois à cent mille lieues de votre sensibilité et de vos projets.

Je souhaiterais donc, à l'occasion de la refondation de l'Union européenne, que l'on puisse, dans un pays comme la France, qui dispose de nombreuses richesses, instaurer de nouveaux rapports entre le monde législatif et les acteurs économiques, en dépassant la suspicion permanente qui existe à l'égard des *lobbies*.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Je voulais sur ce point féliciter notre président d'inviter des industriels et des économistes, besoin que l'on ressent fortement. Cela rejoint ce que vient dire Yves Pozzo di Borgo.

Monsieur Baverez, vous avez évoqué le statut de l'impatrié, qui est extrêmement important et qui me paraît une urgence absolue. Je crois toutefois que nous devrions éviter le terme d' « impatrié », qui est intraduisible. Cela m'ennuie énormément vis-à-vis des entreprises étrangères. Le mot passe assez mal. Il est très franco-français. Le terme de

« patrie » gêne beaucoup les Anglo-saxons. C'est un point de détail, mais j'aimerais savoir comment avancer rapidement sur ce sujet.

À Malte, par exemple, les progrès de l'économie sont considérables grâce à une politique d'attractivité en direction des entreprises, de manière extrêmement pragmatique, bien que parfois discutable, parce qu'en liaison avec la citoyenneté : on attire des entrepreneurs venant de l'extérieur de l'Europe en leur offrant la citoyenneté maltaise, qui leur permet d'aller ensuite partout dans l'Union européenne. On devrait y réfléchir et adapter ce dispositif chez nous. Il faut cesser de faire preuve de bons sentiments et être plus pragmatique.

S'agissant des écosystèmes et des normes, vous avez entièrement raison : il nous faut absolument avancer dans ce sens. Comment pourrions-nous faire ? Comment créer ces canaux de transmission et de concertation entre les entreprises et nous ?

On se souvient de la réaction négative des entreprises vis-à-vis du système de volontariat international en entreprise, le VIE. Je n'étais pas encore parlementaire, mais j'avais à l'époque organisé une réunion à Londres sur ce sujet. Les entrepreneurs nous avaient demandé d'où venait ce texte, qui comportait d'énormes erreurs qui les pénalisaient, faute de concertation en amont.

Enfin, les Britanniques sont évidemment catastrophés par le Brexit, mais je m'interroge sur la réaction et les raisons d'agir de Lord Bamford, patron de JCB, qui nous a fait énormément de tort en envoyant une lettre à ses cent mille employés pour leur dire qu'il fallait surtout voter en faveur du Brexit, et qui a fait publier ce document dans tous les grands journaux britanniques. Avez-vous des informations à ce sujet ? Quelle est sa réaction aujourd'hui et pourquoi ? J'imagine qu'il s'agissait pour lui d'exporter davantage de machines.

Mme Éliane Giraud. - Je suis Grenobloise et j'ai travaillé avec beaucoup d'élus sur ce qu'on appelle l'écosystème grenoblois, qui a beaucoup essaimé, en partie à la demande du Président de la République, qui avait été très étonné de ce qui a été mis en place autour des entreprises liées à l'innovation.

J'ai cependant l'impression, au-delà des questions politiques, qu'il existe un problème d'organisation générale. Aujourd'hui, les régions sont compétentes en matière d'économie et peinent à trouver une stratégie hors les murs en termes de développement économique. Certes, les changements politiques et les problèmes de majorité comptent, mais la vision de ce que pourrait apporter une région à la compétitivité internationale fait défaut.

On pourrait, à Crolles ou à Grenoble, par exemple, mener une politique européenne très importante et éviter les catastrophes.

Les entreprises, les universités, certains pôles publics ont réalisé un excellent travail, mais on a le sentiment que la « mayonnaise » ne prend pas sur le plan territorial. Or, sans ces acteurs, on ne peut développer l'économie. Percevez-vous la même chose ? J'ai l'impression qu'on manque de cette culture et de cette ambition.

On est dans l'attente des négociations internationales, mais on ne libère pas les énergies, ce qui est selon moi absolument nécessaire pour l'économie et pour le moral. Un certain nombre de gens ont envie de se lancer. Votre exemple des *makers* est extrêmement intéressant. J'ai vu que quelque-chose avait été fait dans cet esprit à Paris, autour du *design*. Ces zones développent l'esprit d'innovation et favorisent une nouvelle culture.

M. Nicolas Baverez. - Tout d'abord, la crise de 1929 provient d'un *krach* boursier survenu aux États-Unis, à la suite du gonflement d'une bulle spéculative.

La Réserve fédérale des États-Unis, la FED, se trompe, monte les taux et transforme ce choc boursier en une énorme récession. Aux États-Unis, plus de cinq mille banques font faillite. Les États-Unis rapatrient les avoirs qu'ils détiennent en Europe et dans le reste du monde, entraînant le *krach* du Kredit Anstalt, en 1931. Entre-temps, en 1930, les États-Unis ont lancé le premier grand test protectionniste avec la loi Hawley-Smoot, qui fixe des droits très élevés sur la plupart des produits industriels.

La deuxième vague de protectionnisme intervient après l'échec de la conférence de Londres, en 1933, à cause de la Banque de France qui défend l'étalon-or de manière complètement absurde. Roosevelt lance le *New Deal*, et ne veut plus entendre parler des banquiers internationaux. C'est à ce moment qu'est lancée la vague des dévaluations compétitives. Le dollar est dévalué de 33 %. Au total, sur la décennie, commerce et échanges mondiaux subissent une récession de 75 %.

La gestion du *krach* de 2008 n'a certainement pas été parfaite, mais ce n'est pas la même chose. Les chocs ont été très importants, et je ne mésestime pas les dégâts sociaux, mais les pays du G20 ont su éviter l'emballement du protectionnisme.

La grande question est de savoir si Donald Trump va recourir à une loi équivalente à la loi Hawley-Smoot. Si c'est le cas, le commerce international, qui est une des grandes sources de la croissance mondiale, va être fortement atteint, entraînant une baisse très forte de la croissance potentielle dans le monde. Historiquement, le fait de fermer un système économique a toujours entraîné, à terme, moins de croissance, moins d'emplois et plus d'inflation. On peut en discuter...

Votre question sur la région est très pertinente, madame, mais à l'échelle du monde, les choses sont en train de se restructurer autour des métropoles, sans qu'il s'agisse forcément de capitales.

Votre région est très intéressante. Grenoble a été le cœur de l'industrie électrique et d'une partie du développement industriel du XIX^e siècle. Des villes comme Saint-Étienne ou Grenoble sont en train de se reconstituer autour de Lyon, en lien avec l'Italie du Nord et Genève. Cela pose cependant de vrais problèmes. Ainsi, Toulouse, qui est une vraie métropole, bénéficie d'une mono-industrie qui a dévoré tout son *hinterland*. Cela ne se passe pas ainsi pour l'instant à Lyon.

Il faut donc raisonner sur les métropoles, tout en gérant leurs rapports avec le territoire environnant, mais c'est autour que l'on peut rassembler des universités, des centres de recherche, des entreprises, des *start-up*, des pouvoirs publics, des infrastructures, et avoir ainsi une masse critique suffisante. C'est ce qui se passe à Lyon dans le domaine de la santé. À Grenoble, cela concerne un certain nombre de secteurs liés à l'électricité ou à d'autres domaines. C'est ce qu'il faut viser.

Paris, pour l'instant, est à la peine. Tous les atouts sont là, mais il n'existe pas de dynamique. De ce point de vue, Paris pourrait étudier ce qui se passe dans certaines villes de province. Nous ne sommes plus dans la situation de « Paris et le désert français », mais on ne peut se passer d'une tête de pont de dimension internationale comme Paris - quels que soient les succès des uns et des autres par ailleurs.

M. Yves Pozzo di Borgo. - Paris et le Grand Paris !

M. Benoît Potier. - Fernand Braudel utilisait le concept de ville monde. On passait de Gênes à Séville, Amsterdam, Londres, et New York. Aujourd'hui, on est face à un réseau de villes mondiales. Il est vital pour nous d'en posséder une et de replacer Paris sur le radar, ce qui n'est pas le cas actuellement, tout comme il est vital pour l'Europe de disposer de deux ou trois de ces villes mondiales. Londres était clairement dedans. Que va-t-elle devenir ? C'est le problème des Britanniques ! Il nous faut nous organiser pour en avoir deux ou trois sur le territoire européen et, en tant que Français, faire en sorte que Paris soit dedans, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas, je le répète.

M. Yves Pozzo di Borgo. - C'est le débat qu'on a eu au Conseil de Paris.

M. Benoît Potier. - Nous croyons à Grenoble. Nous y sommes depuis longtemps. On y développe les technologiques hydrogènes et la pile à combustible. On y a fait venir Toyota. La présidente sud-coréenne est venue à Sassenage visiter le centre d'Air Liquide. Le sujet ne porte pas sur le dynamisme. Il s'agit simplement de créer quelques grands écosystèmes et d'opérer leur connexion.

J'ai fait la proposition, qui n'a pas été retenue pour l'instant, que ces écosystèmes fonctionnent en réseaux, et de créer une sorte de statut pour que des personnes qui travaillent à Grenoble se considèrent chez elles à Munich, Stockholm, Lund, Londres ou ailleurs, de façon que la *start-up* française de

dix personnes puisse envoyer un travailleur à Munich sans devoir créer une société.

Connectons tout de suite ces écosystèmes. Le jour où on en aura pris conscience, on aura fait un grand pas en avant. On reconnaîtra alors que Crolles existe.

Que fait-on dans l'industrie des semi-conducteurs en Europe ? Laisse-t-on Crolles mourir ou la rapproche-t-on de Catane, en Sicile ? Ce qui manque en Europe, c'est une vision stratégique.

On peut aller jusqu'à créer des statuts extraterritoriaux, des règles d'emploi, des règles fiscales, des règles de création d'entreprises qui sont les mêmes. Le numérique permet de le faire. Il y a là une véritable réflexion à mener, qui constitue une des réponses à ce que vous avez évoqué.

Pour ce qui est de la concurrence, je suis tout à fait d'accord avec vous : ce sont des règles qu'il faut complètement dépoussiérer. On a ouvert la brèche. On est en train de faire des propositions : définition de marchés pertinents, aides d'État, coopération en matière de recherche entre industries du même secteur, consolidation.

Si sept ou huit opérateurs téléphoniques se faisaient concurrence sur l'ensemble de l'Europe, le consommateur serait bien protégé. Aujourd'hui, on en a vingt-huit. Les Américains en ont trois. C'est aussi simple que cela.

M. Nicolas Baverez. - Un des paradoxes du grand marché réside dans la surveillance de la concurrence pays par pays. En avoir 90 % au Luxembourg ne constitue peut-être pas une menace pour la concurrence en Europe.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - On a souligné cette incohérence il y a plusieurs années.

M. Benoît Potier. - Pour ce qui est de la coopération franco-allemande, j'en suis tout à fait partisan. La proposition de l'ambassadeur est donc tout à fait bienvenue.

Nous y travaillons. Il est relativement facile de prendre des initiatives compatibles avec l'Europe. C'est peut-être un peu long, mais nous sommes déjà bien plus avancés qu'autrefois.

Ce que vous avez dit sur la façon dont on œuvre avec le Parlement est parfaitement exact : nous ne travaillons pas comme nous le devrions. Tous les autres pays d'Europe collaborent intelligemment dans ce domaine. Si la France basculait seule dans le bon sens, toute l'Europe ferait de même. Nous constituons aujourd'hui le seul point de blocage.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - La commission des affaires européennes, qui n'est pas une commission législative, mais une commission transversale, nourrit des

rapports extrêmement étroits avec les autres commissions. N'hésitez donc pas à nous faire passer des messages. Nous sommes demandeurs.

Si on veut faire aimer le Parlement, les parlementaires et l'Europe à nos concitoyens, c'est par cette voie qu'il faut passer. Nous devons rendre notre rapport fin février : vous pouvez donc encore nous communiquer vos informations.

La réunion est levée à 17h10.

Mercredi 7 décembre 2016

Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

La réunion est ouverte à 8 h 35.

14. Audition de S. Exc. Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (mercredi 7 décembre 2016)

Audition conjointe avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Nous sommes très heureux d'accueillir Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni. Nous lui souhaitons la bienvenue et allons lui laisser rapidement la parole au sujet des procédures relatives au Brexit, du calendrier, mais aussi des changements qui s'opèrent.

Quelques-uns d'entre nous se trouvaient à l'ONU cette semaine : d'un entretien avec le représentant du Royaume-Uni au Conseil de sécurité on retire la proximité de son pays avec les États-Unis. Il existe donc déjà un changement, à l'intérieur du P5, où déjà le Brexit se ressent dans les faits.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Je joins mes propos de bienvenue à l'adresse de Mme Bermann à ceux du président Raffarin.

Merci d'avoir bien voulu venir à notre rencontre, madame l'ambassadeur, pour nous entretenir du Brexit et de la refondation de l'Union européenne.

Mme Teresa May a indiqué que la notification prévue par l'article 50 du traité serait opérée d'ici fin mars, mais des incertitudes demeurent sur la position du Royaume-Uni, notamment à la suite de la récente décision de la Haute Cour de justice, qui demande que le Parlement soit associé à la

procédure. Tout cela donne l'impression d'une certaine confusion. Quelle est votre appréciation sur la situation actuelle ?

Nous avons des interrogations sur la façon dont l'Union européenne s'organise pour aborder la négociation, qui promet d'être difficile - en dépit du début de clarification dans *Les Échos* de ce matin au sujet des propos de Michel Barnier. Chaque institution a déjà désigné ses négociateurs, mais nous sommes aussi intéressés par le fait de savoir quelle organisation se met en place au Royaume-Uni. Que pouvez-vous nous dire sur ce point ?

Nos préoccupations portent aussi sur l'impact de la décision britannique sur plusieurs secteurs économiques qui ont de nombreux échanges avec le Royaume-Uni. Quelle est votre analyse ?

La question des places financières est également centrale, avec en particulier de grands enjeux pour la place de Paris. Nous en avons débattu avec Gérard Mestrallet. On ne peut accepter que les activités de chambre de compensation soient situées en dehors de l'Union européenne. Après le Brexit, il ne devra plus être possible de vendre des services financiers dans toute l'Union européenne à partir d'une base extérieure à celle-ci. Quelle est votre appréciation ?

Nous sommes aussi fréquemment interrogés sur les perspectives des ressortissants européens résidant au Royaume-Uni. Réciproquement, les Britanniques installés sur le continent s'inquiètent. Quel est l'état d'esprit des Français établis au Royaume-Uni ? Comment cette question peut-elle évoluer ?

Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. - Messieurs les présidents, Mesdames et Messieurs les sénateurs, merci pour cette invitation.

Je ne sais si je pourrai être plus précise que la fois précédente. En effet, les mots les plus courants de ceux qui ne souhaitent pas le Brexit sont : « *What a mess !* -Quelle confusion !- ». Personne n'ayant anticipé le Brexit, ni les partisans ni les opposants, les Britanniques se trouvent à présent dans une situation extrêmement difficile, et Theresa May obéit à des injonctions contradictoires.

Il n'existe plus, en théorie, ni « *Remainers* » ni « *Brexiter* », mais la division du pays est en fait très forte. Les anciens « *Remainers* » sont surnommés « *Remoaners* » - ceux qui geignent ou qui se plaignent - et les *Brexiter* se divisent aujourd'hui entre « *soft* », « *hard* », « *black* », « *white* », « *grey* ». Cependant, comme le dit Theresa May, tout le monde est désormais « *Brexiter* ».

Pour autant, personne ne sait quelle forme prendra le Brexit. Le débat porte largement sur l'accès au marché intérieur - et le maintien ou non dans l'union douanière -, en contrepartie de limitations à l'immigration.

Selon l'analyse de Theresa May et de la majorité des observateurs du Royaume-Uni, le référendum n'a pas porté sur l'Union européenne mais sur l'immigration.

La préoccupation du Royaume-Uni visait essentiellement les migrants en provenance des pays de l'Union européenne, dont le nombre est inférieur à celui des autres pays. J'explique très souvent aux Britanniques que nous ne parlons pas de migrants de l'Union européenne mais de citoyens de l'Union européenne et que l'on fait la différence avec l'immigration qui vient de l'extérieur. Ils ont du mal à le comprendre, qu'il s'agisse des partisans du maintien dans l'Union européenne ou du Brexit. Tous estiment que l'Union européenne devra changer du fait de l'immigration. C'est un des éléments très important de leur approche du Brexit et des négociations.

Il est certain qu'ils veulent obtenir des assurances concernant la limitation de l'immigration, que ce soit en termes de contrat de travail ou de frein d'urgence. Ils ne se sont pas encore prononcés sur ce point. Cela étant, ils vont rencontrer certaines difficultés, car ils ont besoin d'une immigration de talent. Même si les partisans du Brexit disent qu'ils sont prêts à accueillir celle-ci, un autre type d'immigration pose problème, celle de l'immigration de travailleurs non-qualifiés dans l'agriculture et le bâtiment notamment. Une centaine de nouvelles tours sont en construction à Londres : ils ne pourront pas les réaliser sans les travailleurs polonais en particulier.

Concernant l'accès au marché intérieur, les Britanniques envisagent d'engager la négociation secteur par secteur, ce qui constitue une difficulté. En effet, ils estiment que l'Union européenne est excédentaire et qu'elle a besoin d'exporter ses produits. C'est, selon eux, le cas de la France en matière de produits agricoles. Ils estiment que notre pays a donc intérêt à trouver un accord.

C'est la raison pour laquelle ils espèrent « saucissonner » la négociation secteur par secteur.

Cela étant, ils n'ont pas encore tranché. Quelques indications ont été données par le ministre du Brexit, David Davis, sur une possibilité de contribuer au budget de l'Union européenne en contrepartie d'un accès, même limité, au marché. Quand on évoque les quatre libertés, les Britanniques nous répondent qu'elles sont incomplètes, en particulier en ce qui concerne le marché, puisqu'il n'existe pas de libre circulation des services.

Ils espèrent donc que les choses se passeront bien et que l'on trouvera un accord fondé sur une transaction, ce qui constitue l'approche britannique courante. Cela ne l'a pas été le cas durant le référendum sur le Brexit dominé par les émotions, mais c'est ce qu'ils espèrent de la part des Européens.

Ce sont là les points centraux et visibles de la négociation. Ceux qui ont voté se sont plus ou moins prononcés sur ces sujets ou ont une idée à ce propos. Il reste néanmoins d'autres points concernant les questions de sécurité, l'accès à tous les instruments - Europol, PNR, ou système d'information de Schengen. Il est dans l'intérêt de chacun d'obtenir des informations. C'est une question de sécurité des ressortissants.

J'ai été l'invitée d'honneur du ministère de l'intérieur à l'occasion de sa réunion annuelle. Quand j'ai évoqué la question, ils m'ont assurée qu'ils resteraient dans ce cadre. Theresa May y est d'ailleurs favorable.

S'agissant de la défense européenne, nous aurions selon les Britanniques plus besoin d'eux qu'ils n'ont besoin de nous, parce qu'ils disposent d'avions, d'hélicoptères, de capacités de commandement. Ils souhaitent continuer à agir comme par le passé dans ce domaine.

Beaucoup de Britanniques ont estimé avoir adhéré à un marché commun qui est devenu aujourd'hui une union politique dont ils ne voulaient pas. Le paradoxe est qu'ils risquent donc de quitter le marché intérieur s'ils n'obtiennent pas d'accord, mais de rester dans la partie politique concernant la sécurité et la défense.

Tout cela ne passe toutefois pas dans l'opinion publique, qui ne sait absolument pas de quoi il retourne ni quel est le rôle le Royaume-Uni dans le monde en termes de sécurité et de défense.

Mme May a arrêté le calendrier de déclenchement de l'article 50 au 31 mars. Le gouvernement a précisé qu'il ne le ferait pas au moment de la célébration du traité de Rome, pour ne pas être provocateur. Ils visent donc théoriquement cette date.

Est-ce réalisable, compte tenu de la procédure engagée devant la Haute cour et l'appel devant la Cour suprême ? En théorie, oui. David Davis affirme que ceci a été anticipé. Le jugement de la Haute cour a constitué un choc pour le gouvernement, qui était convaincu que la thèse de la prérogative royale et d'une décision reposant uniquement sur le Premier ministre était parfaitement recevable.

Cela n'a pas été le jugement qu'a porté la Haute cour, qui a estimé que cette prérogative royale, qui remontait au Moyen Âge, n'était pas adaptée au traité avec l'Union européenne.

Curieusement, Mme May a fait appel devant la Cour suprême. Cela a étonné beaucoup de gens. Ce matin, des échos dans la presse britannique laissaient entendre qu'elle allait saisir le Parlement.

Une caricature très amusante, parue dans le *Times* au moment où la Haute cour rendait son jugement, représentait Mme May disant au juge que le peuple britannique avait voté pour la prééminence du Parlement britannique, pour que les lois soient des lois britanniques, rendues par des juges britanniques, dans des tribunaux britanniques. Elle ajoutait : « Mais

pas maintenant ! ». Ceci montre assez bien la contradiction qui existe entre le souhait de souveraineté incarné par Westminster et le fait de lui dénier le pouvoir de se prononcer sur l'invocation de l'article 50.

Cela étant, d'après mes contacts avec les parlementaires, ceux-ci ne peuvent s'opposer à la volonté du peuple. Au moment du jugement de la Haute cour, on a vu des articles extrêmement choquants, en particulier dans le *Daily Mail*, désignant les juges comme ennemis du peuple, ce qui est extrêmement déplaisant dans ce monde britannique généralement assez feutré.

Un débat et un vote vont avoir lieu au Parlement en mars. Le gouvernement espère limiter le texte à une ligne et demie en évitant les amendements, mais le *speaker* de la Chambre des communes a dit un jour qu'il ne connaissait pas de loi qui ne soit pas amendable. Les parlementaires pourront difficilement s'opposer à la volonté du peuple. Le débat va durer quelques jours, avant de passer devant la Chambre des Lords.

Les parlementaires sont en majorité pro-européens, même ceux du parti tory. Les Lords essaieront de faire passer des amendements, mais beaucoup pensent que ce serait pour eux suicidaire de s'opposer à l'invocation de l'article 50.

On verra si le calendrier est tenable ou non. S'il ne l'est pas, les choses seront repoussées de très peu.

Vous avez posé la question de la relation avec les États-Unis. On se réfère très souvent à la phrase de Churchill disant qu'entre le continent et le grand linge, il choisirait toujours le grand large. Le problème vient aujourd'hui du fait que le grand large ne s'intéresse que très peu à l'Europe. C'est un vœu pieux des Britanniques d'entretenir des relations spéciales avec les États-Unis. Le Royaume-Uni est très affaibli. Il n'aura plus aucune influence au sein de l'Europe. Pour les États-Unis, ce sera un partenaire moins important, et je ne pense pas qu'ils fassent beaucoup de cadeaux au Royaume-Uni, même si Boris Johnson tient des propos en ce sens, tout comme le représentant britannique à New York.

Ils sont très inquiets de l'élection de Donald Trump et ne savent dans quel sens vont les choses. Il n'est pas évident que ce soit dans le leur. Ils répètent qu'ils quittent l'Union européenne mais non l'Europe. Je ne sais comment ils pourraient quitter l'Europe. Où seraient-ils alors, à moins de constituer un nouveau continent ? Ils affirment pouvoir développer une politique globale, mais rien ne les en empêchait auparavant.

Lorsque j'étais en Chine, les Allemands faisaient quatre fois mieux que les Britanniques en termes d'exportations. Rien ne les empêchait de les surpasser. En Inde, les Allemands font deux fois et demie mieux que les Britanniques. Les visites que Theresa May a effectuées ont dû l'échauder un peu. Elle n'a pas été accueillie avec chaleur au G20, en Chine, et les Japonais, qui ne sont généralement pas très catégoriques, l'ont été particulièrement au

sujet des conséquences négatives du Brexit. Quant aux Indiens, qui sont de très difficiles négociateurs, ils ont expliqué à Theresa May qu'ils avaient besoin de visas pour leurs étudiants. Elle a répondu que ce n'était pas possible, qu'ils pouvaient faire des efforts en ce qui concerne les hommes d'affaires, mais non pour les étudiants.

Je ne pense donc pas que leur discours sur une politique globale après leur sortie de l'Union européenne puisse avoir beaucoup de succès. Le Royaume-Uni met avant ses relations avec l'Australie. Ce pays représente moins de 1 % de leurs échanges, alors que ceux qu'ils réalisent avec l'Union européenne s'élèvent à 44 %. Je pense qu'il y a une volonté de la part des dirigeants britanniques et de leurs représentants de présenter une situation bien plus rose qu'elle ne l'est.

Quant à l'organisation du gouvernement et de l'administration, on a vu que Theresa May avait nommé les « trois mousquetaires », dont la mésentente est de notoriété publique. Boris Johnson n'aura pas de rôle dans la négociation, et la presse le dit marginalisé par Theresa May. Liam Fox, ministre du commerce extérieur, ne peut négocier un accord tant que le Royaume-Uni est dans l'Union européenne et dans l'union douanière. Certains pensent qu'il pourra même démissionner, faute de véritable emploi. C'est donc David Davis qui mènera la négociation. Il est censé le faire avec Michel Barnier, sous l'autorité du Conseil européen.

Je pense que Theresa May désirera rencontrer les chefs d'État un par un, comme David Cameron l'avait fait durant la négociation, et comme elle avait commencé à le faire aussitôt après le Brexit, à Paris, lors de sa rencontre avec le Président Hollande.

Le plus important est l'unité des Européens. La presse répète régulièrement que la France est la plus dure et veut punir le Royaume-Uni, alors que l'Allemagne est beaucoup plus pragmatique et qu'elle est prête à un accord. Pour le moment, il n'y a pas d'indication en ce sens, mais les choses peuvent évoluer, et les Britanniques entendent trouver des soutiens, en particulier dans les pays scandinaves. L'union qui a été constatée au sommet de Bratislava risque de se distendre. C'est là-dessus qu'ils misent.

S'agissant de la place financière, les banquiers et la City sont effectivement très inquiets. Leurs représentants également. Je suis très souvent invitée par l'association des banquiers, par City UK, par le représentant de la City. Ils sont paralysés face au sentiment que le vote en faveur du Brexit les visait également. Ils n'osent donc pas s'exprimer à voix haute. Ils savent qu'ils vont perdre de l'ordre de 10 % en emplois et en activités. La City demeurera évidemment. Beaucoup disent que c'est New York, plus que l'Europe, qui va profiter des mouvements de retour car certaines activités sont jugées non-rentables sur le continent.

Certaines banques pourront néanmoins y installer certaines de leurs activités. M. Noyer a été nommé pour attirer des banquiers en France. Selon

mes contacts dans ce milieu, la perception, pour être franche, est que la France n'est pas la mieux placée, du fait de la rigidité du marché du travail et des lois fiscales, considérées comme imprévisibles. Je répète ce qu'ils m'ont dit : selon eux, la France n'est pas « *business friendly* » - même s'ils ne sont pas enchantés d'aller à Francfort ou Dublin pour d'autres raisons.

Enfin, la mobilisation est double en ce qui concerne les ressortissants européens.

D'une part, les parlementaires ont honte de ce qui s'est passé dans le pays - meurtre de deux ressortissants polonais, violences, utilisation de termes comme : « Vermines de Polonais, quittez ce pays ! ». Cela s'étend d'ailleurs au-delà. Pour certains, le Brexit signifie : « Tous dehors ! ».

Les parlementaires, très embarrassés, ont créé, avec le soutien du gouvernement, un programme de lutte contre les crimes raciaux pour dénoncer les insultes et les violences.

D'autre part, les « Brexiteurs », qui savent bien que tout ceci est embarrassant, voudraient régler le problème avant les négociations. Ils souhaiteraient que Theresa May assure aux ressortissants européens qu'ils pourront rester et régler ainsi la question.

Ce n'est pas ainsi que la négociation se passera. Je ne suis pas sûre que ce soit le sujet le plus inquiétant. Il y a à peu près autant de ressortissants britanniques en Europe que de ressortissants européens au Royaume-Uni. Je ne pense pas qu'il devrait y avoir de problèmes pour ceux qui y sont déjà installés.

Il règne cependant une certaine inquiétude. Des démarches ont déjà été engagées pour obtenir des autorisations de résidence permanente. Certains demandent également la nationalité britannique. Ils seront pragmatiques et voudront pouvoir travailler au mieux.

L'inquiétude plane également sur les frais de scolarité, car le régime commun coûte très cher. C'est une préoccupation pour les universités et pour les Britanniques, qui touche les échanges en matière de sciences et le budget des universités, auquel participent les étudiants étrangers.

La confusion demeure, même si les Britanniques travaillent à l'élaboration de propositions. Les injonctions étant contradictoires, les choses sont très difficiles.

Pour le moment, les Britanniques veulent le meilleur accord possible. Du côté européen, on leur explique que les quatre libertés sont indivisibles. La négociation n'a pas commencé et le climat ne s'est pas encore détérioré. On est dans une « drôle de guerre ». Quand la négociation débutera, les choses se durciront, et la France, ainsi que je le disais, sera sans doute dénoncée comme étant le pays le plus dur.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - La parole est aux commissaires.

M. Christian Cambon. - Que se passera-t-il si la négociation échoue et qu'il y a pas d'accord ?

M. Jacques Gautier. - Madame l'ambassadeur, vous avez évoqué le volet relatif à la défense et insisté sur l'importance du Royaume-Uni en la matière.

Pensez-vous qu'il soit possible, dans le cadre du Brexit, d'officialiser des liens entre Européens et Britanniques en matière de défense, sous forme d'un élargissement à tous les partenaires de Lancaster House ?

M. Richard Yung. - Vous avez évoqué l'idée qu'une partie de la finance pourrait retourner aux États-Unis. C'est une idée que l'on entend, mais qui me paraît totalement irréaliste.

C'est une menace des Britanniques qui n'a pas de sens, dans la mesure où le seul intérêt pour ces banques d'être à Londres vient précisément du fait qu'elles peuvent avoir accès au marché européen. Si elles sont établies à New York, ce ne sera plus le cas - sauf accord global entre les États-Unis et l'Europe, ce que personne ici n'envisage ni ne souhaite.

C'est là un argument de pression quelque peu pervers, sur lequel on doit cependant rester ferme, de même qu'on ne doit pas accepter que les banques anglaises et américaines puissent travailler librement sur le marché européen.

M. Alain Gournac. - Madame l'ambassadeur, existe-t-il une date à laquelle les Britanniques sont tenus de prendre une position ? Que peuvent-ils faire pour contourner celle-ci ?

Par ailleurs, ressentez-vous une envie des banquiers londoniens de venir en France ? J'ai lu quelque part qu'une banque spécialisée s'était déjà installée à Paris...

M. Jacques Legendre. - Madame l'ambassadeur, la situation à Calais a changé, mais existe-t-il un rapport entre le Brexit et la position que les Britanniques pourront prendre vis-à-vis des enfants immigrés bloqués en France, et qu'ils ne veulent pas accepter ?

Vous avez par ailleurs affirmé que les Britanniques étaient braqués à l'égard des Européens qui travaillent chez eux, en particulier les Polonais. Ceux que nous avons retenus à leur demande à Calais n'étaient pas des Européens. Quelle est leur position vis-à-vis des étrangers non-Européens désirant entrer au Royaume-Uni actuellement ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - J'aimerais prolonger ce que disait Jean Bizet en matière de politique étrangère. Que fait la France et que peut-elle faire pour resserrer les liens européens face à cette nouvelle donne ? Il est préoccupant de considérer que les États-Unis sont tentés de définir leur propre Europe, tout en condamnant l'Union européenne.

Le Brexit a d'une certaine manière ouvert la géographie européenne. Il existe une vision américaine de l'Europe. La Chine, avec la « Route de la soie », a choisi une Europe à seize plus un. Elle dessine aussi son Europe, tout comme la Russie, avec l'OTAN.

Tout le monde semble avoir une vision géopolitique de l'Europe - sauf peut-être les Européens - ce qui est très préoccupant pour sa propre dynamique.

Mme Sylvie Bermann. - Tout d'abord, il existe une possibilité d'étendre la négociation en cas d'accord unanime des autres pays.

Par ailleurs, les Britanniques estiment qu'il est impossible de régler toutes les questions en deux ans. On peut régler le problème du divorce, mais non celui des relations avec l'Union européenne.

Pour « ne pas tomber de la falaise » - pour reprendre leur expression - les Britanniques réfléchissent à un accord de transition, même si cela n'a pas encore été formulé. Cela peut prendre un certain nombre d'années.

En ce qui concerne la date butoir, il en existe en fait deux différentes. Pour les Européens, la date est celle de 2019 et des élections au Parlement européen. Pour les Britanniques, la date est davantage celle des élections britanniques, c'est-à-dire 2020. Cela étant, ils espèrent aller le plus vite possible.

Michel Barnier a parlé d'une durée de dix-huit mois pour recueillir l'accord des États membres et du Parlement. Je ne sais pas si c'est tenable ou non. Theresa May avait dit au Président de République, en juillet, qu'il leur fallait du temps pour se préparer et élaborer des options, mais que la négociation serait ensuite plus rapide. Je pense encore une fois que celle-ci sera bien plus difficile qu'ils ne l'imaginent.

En matière de défense, Français et Britanniques partagent une relation de défense exceptionnelle, que ce soit en termes capacitaires ou en termes d'échanges d'officiers - quarante-six de chaque côté dont certains qui participent directement au combat. On a créé une force conjointe qui peut monter jusqu'à dix mille hommes. On intervient conjointement au Conseil de sécurité. Je pense que la dimension bilatérale demeurera.

La dimension européenne intéresse aussi les Britanniques. Ce sont eux qui commandent la force Atalante, à Northwood. Ils sont également intéressés par l'Agence de défense européenne, ainsi que par des opérations comme Sophia, en Méditerranée. Ils y participent et l'ont présentée avec nous au Royaume-Uni. Le problème est de savoir comment faire.

Il y a quatorze ans de cela, j'étais ambassadeur au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne (CoPS), qui monte les opérations de sécurité de l'Union européenne. Qu'il s'agisse du plan de commandement ou du plan d'opération, tout est fait au CoPS. Ils n'y seront plus.

Ils imaginent des statuts d'observateurs, qui leur permettraient d'être ou d'être associés. Pour le moment, on n'en sait rien. Très peu ont travaillé là-dessus. Les Britanniques se sentent plus libres dans ce domaine, l'électorat britannique ne s'étant jamais prononcé sur ces questions. Ils pensent donc disposer d'une marge de manœuvre plus importante.

Pour ce qui est de la question des banques, on peut effectivement s'interroger sur le retour à New York. C'est en tous cas ce que nous disent des banquiers, y compris ceux qui sont favorables au maintien dans l'Union européenne ou qui souhaitent obtenir un accord aussi proche que possible des conditions initiales. Ils affirment que le fait d'ouvrir des sièges ou des succursales sur le continent leur reviendrait plus cher, pour des activités qui ne sont pas indispensables.

Ils font valoir qu'il existe un système d'équivalence avec New York. Tout cela n'est pas clair. Nous avons intérêt à maintenir nos démarches. Démarches qu'ils nous reprochent d'ailleurs, mais je leur réponds que nous sommes dans un système de libre concurrence. Ce sont eux qui nous l'ont appris : ils peuvent donc difficilement le contester.

Les banquiers nous disent qu'ils espèrent le meilleur et se préparent au pire. Ils sont en train de mettre en place un dispositif qui sera activé si l'accès au marché unique est impossible et s'ils perdent le passeport européen, tout en espérant que des accords interviendront d'ici là. Il faut compter environ deux ans pour que les transferts s'opèrent.

Les retours sont peu nombreux, si ce n'est ceux d'HSBC, qui possède déjà une implantation en France, et qui n'a donc rien à créer. C'est plus facile.

Calais constitue une épine qu'on a retirée du pied de la Grande-Bretagne. Ils sont conscients des voix qui appellent en France à dénoncer les accords du Touquet. Les Britanniques se sont félicités de l'accord intervenu. Ils ont accepté jusqu'à présent trois cent soixante-dix mineurs et examinent le cas d'un certain nombre d'autres. Des polémiques sont en train de naître au Royaume-uni du fait de l'âge de certains d'entre eux, qui sont majeurs. Cela a fait la première page des journaux. Nous maintenons la pression.

Pour ce qui est de la perception des étrangers, certains estiment que les Britanniques font preuve d'hypocrisie. On parle essentiellement de ressortissants européens. En réalité, l'hostilité aux étrangers est bien plus large - encore que d'autres disent qu'ils ont tellement l'habitude de voir des gens du *Commonwealth* que cela choque moins que des Polonais !

Le problème vient du solde migratoire net de trois cent trente mille. Dans certaines villes, les étrangers sont devenus majoritaires. Les Britanniques ont le sentiment que les étrangers prennent la place de leurs enfants. En outre, les enfants issus de l'immigration sont meilleurs que les enfants des classes défavorisées britanniques. C'est un vrai problème social, qui doit être réglé. C'est pourquoi Theresa May essaye de définir une

politique industrielle, afin de régler la situation des personnes sans qualification. Au Royaume-Uni, le taux de chômage est seulement de 4,8 %, mais il est plus fort dans les populations blanches déclassées. C'est une autre difficulté, à laquelle il faudra remédier, mais cela n'a rien à voir avec l'Union européenne.

Quant à l'Europe elle-même, c'est à elle de se construire, de se définir et d'avoir des projets. C'est ce qui a été fait à Bratislava.

Le risque est que les autres pays souhaitent diviser l'Union européenne et jouer sur ses faiblesses. Vous avez évoqué la Chine. Le concept de seize plus un est antérieur au Brexit. Il remonte à 2012. Les Chinois ont toujours eu tendance à travailler de façon bilatérale, tout en sachant que le poids de l'Union européenne porte sur les questions commerciales, le statut d'économie de marché, et qu'ils ne peuvent y échapper.

Ils espèrent trouver dans le Royaume-Uni un partenaire favorable au libre-échange. C'est pour le moment le seul entièrement acquis au statut de marché, mais il sera cependant affaibli. Soixante-cinq millions d'habitants, c'est environ la moitié d'une province chinoise.

C'est à nous qu'il appartient de défendre l'Union européenne et d'en faire une entité de poids face à des puissances-continentales comme les États-Unis ou la Chine.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Merci, Madame l'ambassadeur, d'avoir répondu à toutes les questions.

Le dernier sujet abordé par le président Raffarin est fondamental. Il ne faut pas se laisser « embarquer » par la vision de l'Europe que souhaitent nos partenaires, qu'ils soient d'outre-Atlantique, de Russie ou de Turquie.

On voit bien que ces pays ne comprennent pas l'Europe. C'est le cas de la Russie - à moins qu'elle feigne de ne pas la comprendre. La Turquie voudrait nous imposer certaines choses, d'où la pertinence de la refondation de l'Union européenne, qui constitue le sujet du rapport sur lequel nous travaillons.

L'Europe est en quelque sorte fatiguée d'elle-même, mais ce fut une formidable architecture. À nous de la restructurer. Je pense que cela passe par la notion d'État-continent. On ne peut plus raisonner au niveau des États. On doit le faire au niveau des continents. Si on veut redonner une place et de la force au continent européen, cela passe par les négociations commerciales.

La puissance de l'Europe viendra de notre capacité à nous affirmer sur le TTIP, comme nous l'avons fait hier sur le CETA, en affichant les mêmes armes que nos voisins d'outre-Atlantique, qui sont particulièrement habiles dans ce domaine.

C'est pourquoi je suis un fervent adepte du « *Buy European Act* » et des instruments de défense contre l'extraterritorialité des lois américaines. Tant qu'on ne les mettra pas en place, nous ne serons pas respectés.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - On voit bien que la fin de cette négociation est sans doute assez lointaine, même si les échéances électorales vont déterminer notre calendrier, notamment l'élection au Parlement européen.

Il y a là un rendez-vous important et assez proche. Pour ce qui est des autres sujets, notamment en matière de défense, il s'agit de calendriers bien plus longs et complexes. Le temps est donc une des équations incertaines de cette affaire.

Rien n'est aujourd'hui prévisible, et c'est ce qui est très dangereux. L'élection non anticipée de M. Trump vient rajouter de l'incertitude. Un proverbe chinois dit que quelqu'un d'imprévisible est un ennemi. Aujourd'hui, l'Europe et les États-Unis ont des politiques imprévisibles.

C'est là toute la difficulté, ce qui sert énormément les intérêts des régimes autoritaires, qui disposent du système le plus prévisible.

Le Brexit, qui concerne le cœur de l'Europe, finit par constituer un élément majeur de l'incertitude mondiale.

Mme Sylvie Bermann. - J'ai compris que le Sénat envisageait une visite à Londres au mois de février. Vous y serez les bienvenus. Il est très important que vous ayez un contact avec vos homologues et que vous puissiez rencontrer différentes personnalités.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Nous nous y rendrons en effet dans le cadre de ce groupe de suivi.

Merci beaucoup.

La réunion est levée à 9 h 20.

Mercredi 14 décembre 2016

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Jean-Marie Bockel, commission des affaires étrangères et de la défense

La réunion est ouverte à 8 h 35.

15. Audition de M. Jean-Claude Piris, ancien juriconsulte du Conseil européen (mercredi 14 décembre 2016)

M. Jean Bizet, président. - Nous avons aujourd'hui le plaisir de recevoir Jean-Claude Piris, ancien juriconsulte du Conseil européen. Les

commissions des affaires européennes et des affaires étrangères du Sénat ont mis en place un groupe de travail afin de suivre les évolutions du Brexit et la refondation de l'Union européenne. Votre avis nous intéresse donc au plus haut point compte tenu des fonctions que vous avez occupées pendant un certain nombre d'années.

Nous avons des interrogations quant à l'organisation de l'Union européenne pour aborder la négociation relative à la sortie du Royaume-Uni qui promet d'être difficile. Chaque institution de l'Union européenne a, en ce sens, désigné ses négociateurs. Comment appréhendez-vous cette négociation ? Quel modèle serait envisageable pour mieux protéger demain les intérêts de l'Union ? Comment imaginer que perdurent, malgré cette sortie, des rapports étroits, constructifs et cohérents avec la Grande-Bretagne ? Quelles appréciations portez-vous sur le fonctionnement actuel des institutions européennes ? La fusion des fonctions de président du Conseil européen et de président de la Commission européenne est souvent évoquée. Qu'en pensez-vous ?

Le rôle des parlements nationaux étant essentiel dans ce domaine, le Sénat a ainsi développé la culture de la subsidiarité. Avez-vous un éclairage particulier à livrer sur la question ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je supplée aujourd'hui Jean-Pierre Raffarin. Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation. Il nous semblait utile de pouvoir vous entendre à la fois sur les conséquences du Brexit mais aussi sur la refondation de l'Union européenne. S'il n'est pas certain que le Brexit crée en ce sens une opportunité, il crée, en revanche, objectivement un risque.

Nous souhaitons pouvoir confronter nos lectures de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (TUE) et échanger sur le rôle dans ce domaine du Conseil européen, de la Commission européenne et des États membres, qui sont les premiers concernés et les interlocuteurs les plus légitimes dans la négociation du Brexit.

Nous attendons vos éclaircissements sur un certain nombre de points. Le sujet du calendrier de la sortie de la Grande Bretagne revient régulièrement au cours de nos auditions. Quel serait donc, selon vous, le calendrier optimal de gestion du Brexit ? Au-delà des aspects techniques, cette question soulève également l'approche politique avec laquelle cette sortie sera gérée.

À partir de quel moment la notification serait-elle trop tardive selon vous ? Que se passerait-il si à l'issue des deux années prévues par le traité aucun accord n'était trouvé entre les deux parties ?

Enfin, et peut-être plus brièvement, nous souhaiterions connaître vos idées sur la nécessaire refondation de l'Union européenne. Eu égard aux fonctions que vous avez exercées au service juridique du Conseil, vous avez certainement quelques recommandations à faire sur le fonctionnement des

institutions européennes. Comment les améliorer ? Quels sont également les pièges à éviter, les « fausses bonnes idées », dont vous savez, grâce à votre expérience, qu'elles ne tiendraient pas leur promesse ? Nous vous écoutons avec attention !

M. Jean-Claude Piris, ancien jurisconsulte du Conseil européen. – Je vous remercie de votre invitation. Ayant travaillé à l'Union européenne, au service du Conseil européen et du Conseil pendant autant d'années, je ne peux pas être partialement français et tiens compte d'autres intérêts, comme ceux des autres États membres, par exemple. Je m'efforce, toutefois, d'être impartial.

À la suite du referendum du 23 juin dernier, la notification de sortie du Royaume-Uni n'est pas encore été rendue, mais elle a été promise par Madame May avant le 31 mars prochain. Il me semble qu'il s'agit d'une date limite car les élections au Parlement européen se tiendront au mois de mai 2019 et ce délai est un minimum pour les organiser. Je pense que cette date limite sera respectée par la Grande-Bretagne.

Un délai de deux ans court après la notification afin qu'un accord de sortie soit trouvé et je ne pense pas que ce délai sera prorogé par l'Union européenne, comme le permet pourtant l'article 50 du TUE, afin, là aussi, de ne pas perturber les élections au Parlement européen ainsi que la nomination de la Commission européenne qui interviendront après.

Le Royaume-Uni devrait donc quitter l'Union aux alentours du 1^{er} avril 2019. C'est seulement après cette date que des négociations sur les relations futures entre l'Union et la Grande-Bretagne commenceront car les négociations prévues par l'article 50 précité ne peuvent porter que sur les modalités de retrait. L'accord doit, certes, tenir compte du cadre des relations futures, mais ne peut porter en lui-même de stipulations sur ce que seront les relations futures.

Le Royaume-Uni se trouve, en substance, face à de grandes questions auxquelles il doit répondre. Veut-il continuer à bénéficier pleinement et librement de l'accès au marché unique ? Mais la réponse a déjà été donnée par Madame May.

On s'interroge sur les conditions du retrait selon les modalités de l'article 50 mais se pose également la question du contenu des accords qui suivront ce retrait, ainsi que du délai de plusieurs années qui devait s'écouler entre la sortie et la signature de ces accords.

Si à sa sortie le Royaume-Uni ne dispose pas d'accord commercial préférentiel avec l'Union européenne, ces relations commerciales avec l'Union seront alors *de facto* encadrées par le droit commun de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cette hypothèse aurait un impact très négatif pour le Royaume-Uni. Se pose donc la question de ce « trou » qui pourra être aménagé de différentes manières en période de transition.

En ce qui concerne un libre accès au marché intérieur de l'Union européenne pour le Royaume-Uni à l'issue de sa sortie, Madame May a déjà répondu par la négative. De son point de vue, « *Brexit means Brexit* ». Le résultat du referendum l'empêche, en ce sens, de continuer à participer à ce qu'est l'essence même de l'Union européenne alors qu'elle a été rejetée par le peuple britannique. Le marché intérieur est, en effet, indissociable de la libre circulation des personnes. Les décisions relatives au marché intérieur sont, en outre, adoptées par les seules institutions de l'Union européenne, interprétées par sa seule Cour de justice de (CJUE) et en vertu d'un droit qui prime sur le droit national du Royaume-Uni !

Le fait que chaque institution de l'Union ait désigné un négociateur ne me pose pas de problème et ne m'inquiète pas sur la tenue des négociations à venir. La réalité est que les deux premiers des vingt-quatre mois de négociations vont être consacrés à la rédaction de conclusions du Conseil européen qui seront adoptées à l'unanimité et constitueront les lignes majeures des négociations qui suivront. Des directives de négociations plus détaillées seront ensuite données par le Conseil à la Commission avant que cette dernière ne négocie avec la Grande-Bretagne. Il s'agit là de l'organisation juridique du processus, mais l'importance politique évidente de cette négociation conduit à ce que les chefs d'États et de gouvernement du Conseil européen ont déjà affirmé leur volonté de les suivre de très près. Le Parlement européen devra, à l'issue des négociations, approuver à la majorité simple l'accord qui sera pris en vertu de l'article 50 du TUE faute de quoi cet accord ne sera pas adopté.

Sans préjudice du contenu des accords qui seront pris en vertu de l'article 50, tous les membres britanniques des institutions de l'Union vont devoir les quitter. L'accord de l'article 50 pourra, lui, régler le sort des ressortissants des États membres de l'Union européenne installés sur le sol britannique ainsi que celui des ressortissants britanniques présents sur le sol des États membres de l'Union européenne. Il traitera aussi de certaines questions budgétaires. Il est d'ailleurs possible de s'attendre à des négociations assez âpres sur le sujet, notamment en ce qui concerne les fonds structurels, les subventions agricoles, la retraite des fonctionnaires ainsi que les programmes en cours. Les négociations de l'article 50 devront également régler le sort de toutes les procédures en cours qui ont été engagées mais non-terminées. Il sera sans doute prévu que ces procédures suivent leur cours durant une période donnée. On peut ici, par exemple, penser aux mandats d'arrêt, aux infractions aux règles sur la concurrence ou aux infractions concernant les aides d'État.

Il demeure vrai qu'il n'est pas sûr qu'un accord sur la base de cet article 50 soit finalement obtenu. Tout un courant de pensée est d'ailleurs aujourd'hui, à Londres, favorable à ce que le Royaume-Uni ne négocie pas sa sortie avec l'Union. Je pense que cette option est, toutefois, assez peu vraisemblable car cela correspondrait, de la part du Royaume-Uni, à une

violation du droit international et de celui du droit communautaire. Cela amènerait, en outre, une confusion et une perte de sécurité juridique énorme pour les États comme pour les opérateurs économiques ou les individus.

Je crois donc, pour l'ensemble de ces raisons, à l'adoption d'un accord, tant par le parlement britannique que par le Parlement européen. La durée de cette adoption diminuera, néanmoins, d'autant la plage du délai de deux ans restant effectivement disponible pour les négociations qui devrait donc *in fine* se limiter à dix-huit mois.

L'absence d'adoption d'un accord sur la base de l'article 50 révélerait l'existence d'une crise qui ne serait pas favorable à ce que puisse être adopté un accord commercial dont le Royaume-Uni semble pourtant avoir un grand besoin afin de ne pas voir ses relations commerciales avec l'Union européenne être régies par le droit commun de l'OMC.

Cette situation reviendrait à une application des règles générales du droit de l'OMC qui consistent notamment en l'application de la clause de la nation la plus favorisée et l'application des tarifs douaniers communs pour les exportations vers les autres États, dont ceux de l'Union européenne. Il n'existerait, en outre, plus de passeport financier pour les banques britanniques et le Royaume-Uni perdrait le bénéfice des accords de commerce obtenus par l'Union européenne auprès d'une soixantaine d'États tiers. Cela signifierait également que le Royaume-Uni serait contraint de créer instantanément une politique commerciale et des tarifs douaniers et ainsi négocier avec l'ensemble des États membres de l'OMC puisqu'il perdrait le bénéfice des listes négociées par l'Union européenne à l'OMC. Car, le Royaume-Uni est membre de l'OMC, mais en tant que membre de l'Union européenne ; cette dernière passe, pour l'heure, des accords avec des États tiers en son nom. La sortie du Royaume-Uni de l'Union changera cette situation.

L'hypothèse la plus probable est qu'après l'obtention d'un accord de sortie sur la base de l'article 50 du TUE, le Royaume-Uni cherche l'obtention d'un accord commercial avec l'Union européenne. Réalisant 48% de son commerce avec elle, cet accord devrait être une priorité passant avant l'obtention d'accords avec d'autres États non-membres de l'Union européenne. À terme, un accord de libre-échange ou une union douanière pourrait être visé afin d'échapper aux droits de douane inhérents à l'application des règles de l'OMC dans le cadre de ses relations commerciales avec les États membres. À l'issue d'un délai raisonnable nécessaire à son établissement, un tel accord devrait porter sur une majorité de biens et marchandises et pas sur les échanges de services.

Le délai d'attente afin d'obtenir cet accord sera vraisemblablement de plusieurs années pendant lesquels, faute d'accords en vigueur et n'étant plus membre, le Royaume-Uni se verra appliquer les règles de l'OMC dans ses relations avec l'Union. Ce serait relativement problématique pour le

Royaume-Uni car si les tarifs douaniers de l'Union européenne sont, en moyenne, relativement faibles – autour de 3 ou 4 % – ils sont néanmoins ponctuellement élevés sur certains produits. Le tarif appliqué aux pièces de véhicules importées est par exemple de 10 %, alors que la production automobile anglaise est un élément important de l'activité industrielle et économique du Royaume-Uni. Un tel tarif aurait une influence indéniable sur les flux d'échange. Il est donc primordiale pour le Royaume-Uni de demander l'aménagement d'une période de transition.

Or, la presse britannique montre une certaine hostilité à l'idée de période de transition et le secrétaire d'État à la sortie de l'Union européenne David Davis a indiqué qu'un tel aménagement pourrait éventuellement se faire si l'Union européenne y tenait absolument ! Comme l'a finalement indiqué Monsieur Philip Hammond, chancelier de l'échiquier, un tel accord est nécessaire. Il s'agit, pour moi, d'une évidence et le gouvernement britannique le sait.

La question de la nécessité d'une période transitoire ne doit donc pas se poser du point de vue britannique. Se pose, en revanche, la question de savoir quelle doit être la nature de cette période. Deux solutions semblent ici envisageables.

La première serait le souhait, pour le Royaume-Uni, de conserver un accès total et plein au marché unique, au même titre que les États membres. Il s'agit d'une solution qui pourrait être acceptée par l'Union européenne, à la condition qu'au même titre que les États de l'Espace économique européen (EEE), le Royaume-Uni applique toute la réglementation et la législation de l'Union européenne, que ces règles priment sur leur droit national, qu'elles soient interprétées par la CJUE au sein de laquelle le Royaume-Uni ne comptera plus de juge et que les justiciables puissent faire sanctionner les éventuels manquements britanniques. Je ne peux pas présager de l'avis du Royaume-Uni sur une telle condition puisque son caractère transitoire et limité dans le temps pourrait rendre acceptables les sujétions qu'elle impose. Car ils seraient soumis aux règles relatives au marché intérieur sans bénéficier d'un quelconque pouvoir de décision en la matière. Si les « *brexiters* » pourraient rejeter cette solution pour des raisons politiques, elle serait toutefois d'un grand intérêt pour les opérateurs économiques britanniques, au premier rang desquels les banques.

La préservation d'une union douanière avec l'Union européenne pourrait également constituer une solution transitoire pour le Royaume-Uni. Au sein de cette solution, deux hypothèses se détachent. La première serait une union douanière sur le modèle turque. Cette union douanière évite tout droit de douane sur les biens et marchandises mais ne fait pas bénéficier la Turquie des accords de libre-échange conclus par l'Union européenne. Si l'Union passe un accord commercial avec, comme elle l'a fait, la Corée du Sud, la Turquie sera obligée de respecter cet accord en baissant les tarifs appliqués aux biens coréens importés sans que la Corée ne soit, de son côté,

obligée d'appliquer les conditions plus favorables issues de l'accord aux biens que la Turquie exporte sur son territoire.

Dans cette première hypothèse, les britanniques resteraient libres de négocier avec des pays tiers. Ce n'est pas le cas dans le cadre de la deuxième solution possible où, quasiment en territoire douanier commun, les britanniques pourraient conserver le bénéfice des accords passés par l'Union européenne auprès des États tiers. Les britanniques perdraient donc la faculté de fixer leurs tarifs douaniers et de négocier avec ces pays tiers.

Ces accords sont cruciaux et ne relèvent habituellement pas de l'article 50 mais bien des articles 216 et 219 du TUE sur les accords internationaux. J'interprète, en revanche, la phrase de l'article 50 qui dispose que « *l'Union négocie et conclut avec cet État un accord [...] en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union* » comme pouvant servir de base à de telles mesures si leur objet est d'établir une transition.

S'il est évident qu'une telle période de transition est nécessaire au Royaume-Uni pour ne pas qu'il subisse un choc brutal, il apparaît que le besoin est moindre du point de vue de l'Union européenne. Elle pourrait donc potentiellement s'en servir comme d'un moyen de rétorsion. Mais le refus d'accorder l'accès au marché intérieur, s'il devait être dissocié de la soumission à la juridiction de la CJUE ou de l'acceptation de la libre circulation des personnes, ne relèverait pas de cette logique. Il s'agirait simplement d'appliquer sans discrimination les règles normales qui s'imposent à tous les pays tiers.

L'Union européenne n'est pas obligée d'accorder au Royaume-Uni une période transitoire mais je pense qu'il s'agit néanmoins d'une mesure qui servirait ses intérêts puisqu'elle ne compromettrait pas la bonne entente de l'Union et la Grande-Bretagne à long terme. Il en va de la santé de nos propres industries. Je rappelle, à ce titre, que les ailes des avions civils ou militaires de la société Airbus sont en grande partie fabriquées au Royaume-Uni. L'intérêt d'une solution transitoire semble donc partagé. Son obtention dépendra de l'ambiance des négociations de sortie, notamment sur le plan budgétaire. Cela dépendra aussi de la maîtrise du gouvernement britannique qui est, à l'heure actuelle, fortement divisé, et de la façon dont Madame May arrivera à fédérer derrière cette idée.

S'agissant, maintenant, de la « refondation de l'Union européenne », je pense qu'il est plus exact de parler d'avenir de l'Union européenne.

L'état de l'Union est, il est vrai, très mauvais. Je passe sur la gravité des crises de tout genre qui sont connues, comme la crise économique structurelle, la baisse de compétitivité dans le contexte de la mondialisation, la faible croissance, les délocalisations, un fort taux de chômage dans certains pays de l'Union ou la crise de confiance politique envers les gouvernements et les institutions. L'Union européenne fait souvent office de bouc-émissaire puisque les citoyens se sentent plus proches de leur État que

de l'Union. Il faut, à ce titre, reconnaître qu'elle n'est pas parvenue à communiquer correctement sur sa place, sa fonction, ce qu'elle est et où elle va dans ce contexte difficile. À cette situation compliquée s'est encore ajoutée une crise de la sécurité, intérieure avec les problèmes de terrorisme, comme extérieure avec les récents événements ukrainiens. Les crises de l'euro et de l'immigration ont eu, en outre, de sérieuses conséquences. C'est la première fois, depuis sa fondation, que les pays de l'Union européenne sont aussi divisés. Cette division est si forte qu'elle risque de porter atteinte au cœur même de l'Union, c'est-à-dire à ses valeurs.

Il est souvent dit que ces deux crises relèvent de la compétence de l'Union. Ce n'est pas véritablement le cas de la crise de l'euro car aucune stipulation des traités ne lui donne les moyens de la résoudre. La solidarité financière des États membres est ici, en revanche, en jeu puisqu'il s'agirait de demander aux contribuables des pays créditeurs de payer pour les contribuables des pays débiteurs. Quand bien même ce point serait résolu, il s'agirait également de déterminer à quel organe il reviendrait de prendre les décisions légitimement démocratiques pour fixer les conséquences de cette solidarité sur les budgets des États membres, en dehors de leurs propres parlements nationaux. Car si solidarité budgétaire il y a, ceux qui acceptent de payer ne le feront qu'en échange d'une faculté de contrôle. La crise migratoire est également complexe car elle a vocation à durer du fait, notamment, de la démographie peu dynamique des États membres de l'Union et de l'attrait que représente leur niveau de vie pour des populations plus modestes.

L'élection de Donald Trump nous montre également que les valeurs que nous pensions être communes ne le sont plus forcément. J'ai toutefois plus de confiance envers l'Europe qu'envers les États-Unis, du fait des différences de notre histoire. L'interdiction du port d'arme, de la torture, de la peine de mort, le droit à l'avortement ou au mariage homosexuel, la sécurité sociale pour tous et bien d'autres exemples nous montrent que l'Europe possède des valeurs et une conception de la vie en société qui diffèrent bien de celles des États-Unis. Car, sauf exceptions ponctuelles, ces points font l'unanimité au sein des États de l'Union. On constate, en outre, que le revenu médian aux États-Unis a diminué depuis quinze ans et qu'il en va de même de l'espérance de vie des cols bleus. Un gouffre s'est également créé entre le niveau des classes moyennes et les classes les plus aisées de la société américaine.

Quant à l'opportunité et la faisabilité des options politiques qui s'ouvrent à l'Europe je pense que la plupart des Européens comprennent qu'il est des défis qui, à l'échelle mondiale, ne sont pas réalisables par le plus grand des pays européens s'il est seul. Je pense ici au terrorisme, aux défis du climat, les crises financières, la puissance de négociation commerciale, entre autres. Or, les Européens souffrent, dans leur majorité, de la crise migratoire et du chômage au sujet desquels l'Union a affiché des ambitions

sans toutefois parvenir à des résultats probants. Ceci explique la montée, en Europe, des nationalismes et des populismes.

Je ne pense pas, pour autant, qu'une « refondation » de l'Union européenne soit opportune. J'y ai pensé il y a quelques années au sujet de l'euro-zone au plus fort de la crise financière, mais je pense que le contexte a changé. Toute modification du traité de l'Union européenne est, en effet, strictement impossible à court et moyen terme car la très grande majorité des États membres ne souhaitent pas que l'on modifie leurs prérogatives et compétences.

Malgré cela, et compte tenu notamment de notre ignorance de la future politique américaine, nous avons plus que jamais besoin de l'Union européenne. Ses fondations nous permettent aujourd'hui de fonctionner et il est donc possible de faire face sans modifier les traités.

En 2010, je croyais qu'il était possible de faire de la zone-euro un noyau dur au point d'avoir écrit un petit livre où j'expliquais comment je pensais qu'il était possible d'y parvenir. C'est aujourd'hui une illusion à laquelle seule la France croit. En plus de l'absence de réponse à la solidarité budgétaire et à la légitimité démocratique des décisions que j'évoquais, force est de constater que les dix-neuf États de la zone euro représentent un groupe particulièrement hétérogène. Ils n'ont, entre autres, pas les mêmes ambitions européennes, ils n'ont pas le même niveau de dette et leurs économies n'ont pas les mêmes structures. Ils ne disposent pas, en outre, des mêmes politiques fiscales.

Certains pensent que le couple franco-allemand pourrait relancer le dynamisme de l'Union européenne. Je constate que c'est actuellement impossible car nos politiques budgétaires et économiques sont fondamentalement différentes et que tout dialogue sur ce point semble vain. Il est toutefois possible que les élections à venir dans les deux pays permettent des rapprochements sur certains aspects de politiques budgétaire, fiscale, économique, sociale, d'immigration ou de défense.

La création d'un « deuxième cercle » est également présentée comme une option. Je fais ici référence à quelques articles récents qui envisagent que soit donné au Royaume-Uni et à d'autres pays tiers le droit de participer au marché intérieur, au même titre que les États de l'EEE, en leur donnant en plus un droit de regard sur la législation de l'Union, ainsi que des options de dérogation. Ce projet semble inapplicable en fait comme en droit et irait dans la mauvaise direction d'un point de vue politique. L'heure est à la consolidation de l'Union. Il convient de réserver les compétences décisionnelles aux membres de l'Union européenne afin d'en consolider la cohésion et non pas de la diluer.

Le choix du protectionnisme serait une grave erreur pour l'Europe qui, contrairement aux États-Unis, voit l'équivalent de son Produit national brut (PNB) largement reposer sur son commerce extérieur. Même la France

qui est un pays beaucoup moins marchand que d'autres États membres comme les Pays-Bas, reste particulièrement dépendant de ce pan de son économie. Il ne faut pas non plus chercher à défendre naïvement et coûte que coûte notre commerce extérieur en laissant à la marge les aspects environnementaux ou sociaux lors de la négociation d'accords commerciaux. Il convient également, à l'échelle nationale, de protéger les perdants de la globalisation en leur redistribuant une partie des richesses que la mondialisation concourt à créer.

La dernière option restant à l'Union européenne est, en mon sens la plus modeste, mais également la plus réaliste. Elle a pour préalable de reconnaître qu'il n'existe aucune tendance favorable à plus d'Europe et que, faute de grande réforme, il convient de naviguer au mieux en l'état actuel des traités afin de prendre des mesures essentielles dans les domaines où il faut agir. Parfaire l'union bancaire au sein de la zone euro compte parmi ces mesures. Il conviendrait également d'introduire l'idée d'un budget européen ou de rendre permanent et indépendant le président de l'Eurogroupe. Les efforts en matière d'immigration devraient également être poursuivis en continuant de contrôler les frontières extérieures et développer l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX) dont vous recevez le directeur exécutif aujourd'hui.

Il serait aussi nécessaire d'accorder nos politiques commerciales et d'aide économique en direction des États qui sont à la source de l'immigration illégale au sein de l'Union européenne avec l'efficacité de leurs propres mesures de contrôle

On ne peut pas continuer de légiférer sur les sèche-cheveux et les poires de douche alors que la maison brûle ! Il s'agit sans doute de choses nécessaires, mais s'en préoccuper alors que des points essentiels restent en suspens revient, pour l'Union européenne, à prêter le flanc à la critique de ses citoyens.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nous dénonçons tous cette réalité. N'est-elle pas la conséquence d'une logique de structure ?

M. Jean-Claude Piris. – Je ne le pense pas et tiens ici à rendre hommage au président Juncker et à son vice-président Timmermans qui ont fait décroître très significativement le nombre de législations proposées par la Commission. Il est vrai que l'envergure de la structure administrative de l'Union et de ses nombreuses directions générales conduit potentiellement à un afflux, mais il est également possible de le contrôler. Un « cran d'arrêt » a, en ce sens, été mis en place au niveau du secrétariat général et du cabinet du président. Cette diminution procède de l'application du principe de subsidiarité. Il vous revient aussi à vous, parlements nationaux, de mieux contrôler que vous ne le faites vos exécutifs. Les parlements danois, suédois

ou néerlandais mettent, par exemple, en œuvre un contrôle très poussé de l'action de leurs gouvernements à Bruxelles.

En conclusion, je pense que les mesures décrites dans cette dernière option sont nécessaires, mais pas suffisantes. Deux autres mesures essentiellement symboliques et politiques seraient essentielles pour rétablir la confiance des citoyens en l'Union européenne. Car ce qu'est l'Union et ce qu'elle va devenir reste encore assez flou et opaque, tant sur le plan de ses frontières que de ses pouvoirs. Certaines questions doivent donc recevoir des réponses claires. La première d'entre elles est de savoir si l'Europe a vocation à devenir un État fédéral. La réponse doit être non. Cette hypothèse n'est plus réaliste dans une Europe qui compte vingt-sept membres. La vocation de l'Union doit être de soutenir les États qui en sont membres. Elle doit aussi redonner du contenu à la souveraineté de certains de ces États qui, faute d'être assez puissants, n'ont plus vraiment la possibilité de l'exprimer.

Sur le plan géographique, il convient d'acter la fin d'une période d'élargissement qui s'est faite à la majorité des États membres, parfois poussés par les États-Unis. Les citoyens de l'Union ne connaissent, à l'heure actuelle, même plus les différents États membres et ne disposent, en outre, pas de visibilité sur les élargissements à venir. La promesse d'une adhésion ne doit plus être utilisée comme un argument de politique extérieure. Il en existe d'autres. Car à quoi bon élargir encore si le résultat doit être une perte de cohésion, une perte d'efficacité et une perte de confiance et de compréhension des citoyens ? Ces élargissements seraient préjudiciables aux actuels États membres comme aux nouveaux puisque l'Union ne serait plus assez forte pour les soutenir. Je soutiens l'idée que l'Europe affirme clairement qu'elle restera à 27 dans les 10 ou 15 années à venir.

M. Jean Bizet, président. – Vous êtes donc partisan d'une politique des petits pas et d'un approfondissement plutôt qu'un élargissement de l'Union européenne. C'est un discours qui commence à se répandre, comme le montrent les messages adressés à nos voisins turc et russe. Je pense également qu'il va être nécessaire de réenchâtrer l'Europe afin qu'elle soit de nouveau aimée de ses citoyens. C'est un immense défi face à la facilité avec laquelle les populismes la décrivent. La paix et la prospérité apportées par l'Europe sont complètement oubliées et considérées comme naturelles.

L'*European round table* qui regroupe une cinquantaine des plus grosses entreprises européennes a récemment souligné la grande urgence à établir un marché unique du digital puisque cet élément est et sera au cœur de l'activité économique du 21^{ème} siècle.

Le budget de l'Union ne comprend pas de fonds propres mais le concept de mobilisation de fonds privés sous caution de fonds publics *a priori* jamais décaissés est aussi la source d'un formidable effet de levier pour mettre en place un certain nombre de politiques, comme le montre le plan Juncker.

M. Richard Yung. – Vous semblez écarter clairement l’hypothèse d’une sortie sèche du Royaume Uni, sans accord. On sent pourtant que c’est pour le moment la ligne dure qui l’emporte à Londres. Les britanniques souhaiteraient à la fois l’accès au marché unique, le contrôle de la libre circulation des travailleurs et rejettent la juridiction de la CJUE. Il faudrait, tout de même, que soit entendu le fait que la situation d’un État qui s’est retiré de l’Union ne peut pas être meilleure que celle d’un État membre.

Les britanniques ont indiqué vouloir ratifier un accord entre États créant une juridiction *ad hoc* en matière de propriété industrielle et de brevet européen. Quid de la CJUE qui pourrait, *in fine*, avoir à connaître de certains des litiges présentés à ce tribunal ?

M. Didier Marie. – Lorsque sont évoquées les futures négociations de sortie de la Grande-Bretagne, les options possibles sont souvent analysées à la lueur des intérêts britanniques. Mais quels seraient les avantages et inconvénients que représenteraient ces différentes options pour l’Union européenne et pour ses États membres ? Car, lors de ces négociations, les intérêts des 27 pourront diverger. La plupart des États membres orientaux n’ont pas, en ce sens, les mêmes attentes que celles de la France, de l’Allemagne voire du Benelux.

Mme Gisèle Jourda. – La théorie des cercles concentriques que vous évoquez envisage la possibilité d’un rapprochement de la France, de l’Italie, de l’Espagne et de l’Allemagne autour des questions de défense à la suite du retrait de la Grande Bretagne. Pourriez-vous apporter un éclaircissement supplémentaire sur ce point ?

Ayant travaillé dans un groupe de la commission des affaires européennes sur le partenariat oriental et ayant été rapporteur au sujet de l’accord avec la Moldavie et chef de file sur l’Ukraine, je tiens à réagir aux propos formulés sur l’arrêt pendant 10 à 15 ans de la politique d’élargissement de l’Union européenne. Ces pays qui ont bénéficié d’un accord avec l’Union européenne et non d’une intégration ressentent une certaine frustration, notamment au regard du sort plus favorable qu’a connu la Pologne. L’intégration représente, pour eux, une réelle espérance. Ils aimeraient, en ce sens, pouvoir compter sur une politique lisible de l’Union en matière d’élargissement.

M. Jean-Claude Piris. – Je confirme que le marché du numérique est une priorité. Il est d’ailleurs perçu comme tel par la Commission Juncker. Le plan Juncker est en outre très positif et il est nécessaire d’en accroître la portée. La recherche est un autre point crucial. Des fonds sont déjà mobilisés à l’échelle de l’Union européenne mais capter des fonds privés supplémentaires ne peut être que bénéfique.

La négociation de la sortie du Royaume-Uni est extraordinairement dissymétrique. Contrairement à la Grande-Bretagne, pour qui l’intérêt de ces accords est majeur, l’Union européenne a peu de chose à y gagner ou à y

perdre. Et les dirigeants comme les fonctionnaires du Royaume-Uni le savent très bien ! Ils savent également que cette sortie les mettra dans une situation moins bonne que celle qu'ils connaissent aujourd'hui. Il s'agit d'une évidence. Comme avant toute négociation, des gesticulations ont lieu. Si les Britanniques prétendent vouloir quitter l'Union en continuant à bénéficier des avantages et en se soustrayant aux inconvénients, je ne pense toutefois pas qu'ils croient eux-mêmes à la vraisemblance de leurs propos. Ces arguments sont peut-être aussi mis en avant pour pouvoir ensuite prétendre que l'Union européenne aura voulu « punir » la Grande-Bretagne par l'intermédiaire des conditions fixées par l'accord de sortie. Mais il s'agira, je le redis, d'appliquer simplement au Royaume-Uni ce que nous avons déjà appliqué aux Suisses, aux Norvégiens ou à Monaco.

Je conçois également que des forces plébiscitent une sortie sèche du Royaume-Uni, sans même un accord pris sur la base de l'article 50 du TUE. Mais une telle situation aurait pour conséquence une cacophonie juridique indicible et une série de contentieux contre le Royaume-Uni ! Le Royaume-Uni n'ayant pas respecté ses accords internationaux, il est même envisageable que les États membres pourraient interférer négativement dans les négociations qu'il sera tenu de déclencher à l'OMC ! Madame May est une dame raisonnable qui s'appuie maintenant plus sur Monsieur Hammond que sur Boris Johnson ce qui rend l'hypothèse d'une sortie sèche encore moins vraisemblable.

Le Royaume-Uni montre également par deux gestes récents qu'il s'intéresse à l'avenir post-Brexit. Le premier est la ratification de la convention évoquée sur les brevets. Pour répondre à la question, je ne sais pas comment ce dossier évoluera et s'il nécessitera que soit adopté un accord complémentaire spécial. Le second geste est l'acceptation de ce que le jargon bruxellois nomme la « lisbonnisation » d'Europol qui est désormais fondé sur une décision de l'Union européenne à la suite des modifications introduites par le Traité de Lisbonne.

La Grande-Bretagne a également exprimé à demi-mots son souhait de continuer à travailler avec certaines agences de l'Union européenne qui en compte une trentaine. Deux d'entre elles ont d'ailleurs leur siège au Royaume-Uni qu'il conviendra de déménager. Ces agences sont basées sur le modèle des agences fédérales américaines et effectuent leur activité au bénéfice des États membres. Certains États tiers comme la Norvège participent toutefois aux travaux de ces agences ainsi qu'à leurs programmes de recherche. Il est, à ce titre, possible d'accorder ce droit au Royaume-Uni à l'issue de sa sortie. Une telle participation implique de contribuer au financement de ces agences sans toutefois prendre part à certaines prises de décisions qui ne concernent uniquement que les États membres de l'Union européenne.

L'Union comme la Grande-Bretagne a intérêt à ce que des liens forts soient conservés en matière de sécurité intérieure et extérieure. Le Royaume-

Uni possède, il est vrai, une excellente armée ainsi qu'un des meilleurs services d'espionnage et de contre-espionnage en Europe. Si je suis persuadé que ces liens se créeront, je suis également sûr que sa sortie engendrera, dans ce domaine également, une perte pour les britanniques. Car ils ne seront pas présents lorsque le sujet sera abordé par les chefs d'États membres aux Conseils européens. Il en sera de même au conseil des ministres de la défense ou au conseil des ministres des affaires étrangères. Leur absence sera également dommageable au niveau du Comité politique et de sécurité (CoPS), qui est l'équivalent du Comité des représentants permanents (CoRePer) en matière de politique étrangère, où des ambassadeurs permanents se réunissent une à deux fois par semaine. S'il est probable que des accords soient signés, il n'est, par exemple, pas sûr que la Grande-Bretagne conserve l'accès aux bases de données d'Europol qui ne sont, pour l'heure, pas transmises aux pays tiers.

À propos des intérêts de l'Union européenne dans la négociation de sortie, il me semble avoir déjà répondu à la question en évoquant la dissymétrie de cet accord. L'existence de droits de douane entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne serait certes dérangeante pour l'Union, mais demeurerait parfaitement soutenable. Le Royaume-Uni a, lui, beaucoup plus à perdre. Ayant rejeté l'EEE, son millier de banques perdront par exemple le passeport bancaire. Si le choc de cette perte ne sera pas aussi violent que certains le pensent, il s'agira tout de même d'un inconvénient sérieux pour la Grande-Bretagne.

En ce qui concerne l'arrêt de l'élargissement de l'Union européenne, je répète qu'il existe d'autres moyens de politique étrangère que de promettre une entrée dans l'Union ! Certains États tiers demandent leur adhésion avec véhémence, parfois soutenus par des États voisins déjà membres, mais je pense sincèrement que l'exemple récent de la Hongrie ou de la Pologne n'est pas bon pour les valeurs de l'Union européenne. Or ces valeurs sont le bien le plus précieux de l'Europe.

Rappelons que l'Union européenne a été une révolution juridique. Pour la première fois en droit international des accords ont vu leur application garantie, sous peine d'une condamnation par une cour de justice pouvant être saisie par un justiciable lésé par un manquement. Les États membres ont ainsi appliqué à eux même le principe même de *rule of law* ou primauté du droit. Si ce principe est perdu, l'Union européenne le sera également. Il faut donc mettre fin rapidement à la remise en cause qui intervient depuis quelques années des valeurs fondamentales de l'Union européenne. C'est important !

M. Jean Bizet, président. – Merci pour ces explications. Ces propos intéressants nous ont permis de clarifier nos idées. Nous suivrons l'évolution de ce sujet avec attention. Les référendums deviennent de plus en plus délicats. La démocratie est passée au stade de l'ochlocratie et de la

domination de l'émotion collective des peuples. Cette porte étant ouverte, les choses deviennent particulièrement difficiles à gérer.

La réunion est levée à 9 h 35.

Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

La réunion est ouverte à 14 h 05.

16. Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex
(mercredi 14 décembre 2016)

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Nous vous remercions, monsieur le directeur, d'avoir répondu à notre invitation et d'être présent aujourd'hui en direct de Varsovie.

Les missions de Frontex sont plus essentielles aujourd'hui qu'hier, car elles ont été redimensionnées. Je rappelle que Schengen recouvre deux dimensions indissociables, la libre circulation à l'intérieur de l'espace européen et le contrôle de ses frontières à l'extérieur.

Permettez-moi, pour commencer, monsieur le directeur, de vous poser une série de questions, mes collègues en auront certainement beaucoup d'autres.

Comment se passe la mise en place de la nouvelle agence ? Quel bilan provisoire tirez-vous du déploiement du corps de garde-frontières et de garde-côtes ? Les États membres vous semblent-ils jouer le jeu ? L'Agence dispose-t-elle des moyens juridiques et matériels nécessaires à l'exercice de ses missions ? Quelle est votre analyse sur le projet de frontières intelligentes ?

M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le nouveau mandat de Frontex, en tant qu'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, est entré en vigueur le 6 octobre 2016. Pour le moment, la mise en œuvre du mandat se passe comme prévu. Le *pool* de réaction rapide des 1 500 garde-frontières et garde-côtes a été mis en œuvre le 7 décembre, conformément au délai prévu par le règlement. Les États jouent le jeu, ils ont la volonté de remplir leurs obligations, mais il faut dire qu'ils n'ont pas trop eu le choix puisqu'un règlement européen leur imposait un certain nombre de contributions. Nous avons également pu discuter avec eux des profils des garde-frontières et des garde-côtes de sorte que nous disposons dans le *pool* de suffisamment de marges de manœuvre.

Je rappelle toutefois que ce *pool* ne constitue qu'une partie des gardes-frontières et des garde-côtes dont l'Agence a besoin. Avant l'entrée

en vigueur du nouveau mandat, environ 4 800 garde-frontières étaient enregistrés dans la base de données des officiers régulièrement déployés lors des opérations de Frontex. Comme je me suis efforcé de l'expliquer à la fois au conseil d'administration de l'Agence, mais aussi la semaine dernière au conseil « Justice et affaires intérieures », les États ne doivent pas considérer que leur contribution, telle qu'elle est prévue dans le règlement, est un solde de tout compte. Les 1 500 garde-frontières et garde-côtes en réserve seront déployés en cas de déclenchement d'une action rapide, mais 1 400 garde-frontières ou garde-côtes assurent, en dehors de toute opération exceptionnelle, le fonctionnement normal de nos autres opérations. Ainsi l'opération Poséidon en Grèce mobilise-t-elle 650 agents, l'opération Triton en Italie 550 agents et les opérations en Bulgarie 200 agents. D'autres opérations aux frontières terrestres, autour des Balkans et dans les aéroports, mobilisent également des garde-frontières ou des garde-côtes. Je pense que les États l'ont compris, mais je m'efforcerai de le leur rappeler, car c'est un peu complexe. Ce point est tout à fait déterminant pour la soutenabilité de nos opérations habituelles.

Dans le cadre de son nouveau mandat, Frontex effectue une étude de vulnérabilité. Un *pool* pour l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, les escorteurs, a également été instauré. Enfin, un *pool* de moniteurs, constitué des autorités indépendantes de chaque État membre, a été créé. En France, cette autorité est le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Cette autorité est évidemment différente dans chaque État membre.

L'étude de vulnérabilité va monter en puissance tout au long de l'année 2017. Nous allons collecter les informations relatives aux équipements et aux personnels dédiés au contrôle des frontières de l'ensemble des États membres de l'Union européenne, sauf le Royaume-Uni et l'Irlande, et des États associés à Schengen. Nous allons également étudier la manière dont ces effectifs et ces équipements sont utilisés, leurs règles d'emploi, ainsi que les coopérations existantes aux frontières entre les différents services nationaux. Une telle collecte d'informations ne peut évidemment se faire qu'en bonne intelligence avec les États.

Sur le fondement de ces informations, nous établirons ensuite ce que nous avons appelé l'État de référence, lequel nous permettra de comparer les risques de façon mensuelle. Il s'agit de vérifier s'il existe un écart de sécurité ou un écart dans le contrôle ou la gestion des frontières, si par exemple un État, ou un groupe d'États, se trouve confronté à des risques et à des menaces nouvelles ou de plus en plus disproportionnées par rapport aux moyens qui sont déployés.

Il est évident que 2017 sera une année de rodage. Le dispositif sera probablement amélioré en 2018 et l'étude de vulnérabilité sera enrichie d'autres critères. Alors que nous avons agi dans l'urgence, nous serons capables en 2017, si une situation comme celle de la Grèce en 2015 venait à se

reproduire, en Grèce ou ailleurs, de réagir plus tôt et de faire jouer à plein le nouveau mandat de l'Agence. Le directeur de l'Agence pourra préconiser des mesures qui s'imposeront aux États membres concernés. Si ces derniers ne les mettaient pas en place, le directeur de l'Agence pourrait alors porter la question à un niveau politique, comme le prévoit le règlement.

Dans le cadre de notre nouveau mandat, nous avons mis en œuvre d'autres mesures prioritaires, notamment les retours d'étrangers en situation irrégulière. Nous avons augmenté le nombre de vols retour. Ainsi, 210 vols ont déjà été organisés cette année. Ce sont plus de 10 000 personnes qui ont été éloignées en 2016 par Frontex, contre 3 500 en 2015, soit le triple. Nous avons dépassé nos objectifs pour 2016 alors que l'année n'est pas terminée.

Nous sommes en train de développer de nouveaux outils nous permettant d'être en liaison quasiment en temps réel avec les États afin de pouvoir enregistrer leurs besoins. Nous pouvons ainsi regrouper sur un même vol les étrangers à éloigner vers un même pays, par exemple le Pakistan ou la Serbie, en provenance de différents États membres et être plus réactifs.

Au-delà de ces éléments prioritaires d'un point de vue politique, nous commençons à tirer toutes les conséquences du fait que nous sommes également garde-côtes et que nous devons mettre en place une stratégie de gestion intégrée des frontières extérieures. Nos discussions ont presque totalement abouti avec l'Agence européenne de contrôle des pêches et l'Agence européenne pour la sûreté maritime, avec qui nous allons très prochainement signer un accord de travail.

Nous sommes évidemment en lien très étroit avec trois directions générales de la Commission européenne : la direction générale Migrations et affaires intérieures, la direction générale Mobilité et transports et la direction générale Affaires maritimes et pêche. Nous avons avancé ensemble. Nous avons également organisé un événement au mois de novembre afin de rassembler les différentes autorités qui contribuent aux fonctions de garde-côtes dans les États membres et qui mettent en œuvre l'action de l'État en mer. Différents services sont impliqués : les services de douane, les services policiers, des services répressifs, autant de services ayant une compétence d'enquête et une compétence judiciaire. Si on fait la somme des acteurs, plusieurs dizaines de services ont des moyens à la mer dans toute l'Union européenne.

À partir du début de l'année 2017, nous allons créer un atelier de travail regroupant des représentants des États membres, de la Commission européenne, et probablement d'autres agences de l'Union européenne, afin de tirer toutes les conséquences du rôle de Frontex en matière de sécurité, en particulier sur la gestion intégrée des frontières extérieures. Pour la première fois, notre mandat prévoit explicitement la lutte contre la criminalité organisée, y compris la prévention du terrorisme aux frontières extérieures.

Nous travaillons en coopération avec les services douaniers à l'échelon européen, mais aussi avec les autorités nationales. Nous sommes donc en train de renforcer la coopération.

Notre nouveau mandat prévoit également la collecte des données personnelles lors des auditions de migrants. Le projet pilote mis en œuvre en février 2016 à Catane dans le cadre de l'opération Triton a donné des résultats très positifs et a contribué à l'arrestation d'une cinquantaine de trafiquants. Notre nouveau mandat va nous permettre d'étendre la collecte des données individuelles à toutes les matières figurant aujourd'hui dans le mandat de l'agence. Concrètement, nous coopérons avec Europol dans le cadre des opérations conjointes, comme Poséidon en Grèce ou Triton en Italie. Lorsque, à l'issue des premiers contrôles que nous effectuons, nous soupçonnons des personnes de se livrer à des activités terroristes ou criminelles graves, nous les transférons à Europol, qui procède alors à des contrôles de sécurité renforcés dans des bases de données policières ou de renseignement spécialisées.

Les données ainsi collectées sont ensuite utilisées par Europol pour alimenter des enquêtes policières et judiciaires à l'échelle de l'Union européenne. En parallèle, nous alimentons les services de police et les services d'enquête de l'État hôte. Ainsi, nous transmettons les données personnelles que nous collectons en Italie à la fois à Europol et aux autorités de police désignées par l'Italie. Nous allons progressivement intensifier ces pratiques.

Vous m'avez également interrogé sur les ressources et les moyens financiers, juridiques et matériels de l'Agence.

Le budget de l'Agence est correctement calibré pour le moment. Cela étant dit, nous allons devoir faire un effort très important en termes de recrutement, une augmentation des effectifs de l'Agence d'environ 50 % étant prévue dans les douze prochains mois. Le marché pour le recrutement de ces personnels étant assez étroit, nous allons renforcer l'information en direction des États membres et des publics susceptibles de candidater à des postes à Frontex. La Commission européenne relaiera également les offres d'emplois dans les représentations de la Commission partout dans les États membres.

Le coefficient correcteur appliqué en Pologne est une difficulté. Un agent de l'Union européenne en poste en Pologne gagne 66 % de ce qu'il gagnerait à Bruxelles alors qu'un agent en poste à La Haye, à Europol, gagne 108 % de ce qu'il percevrait à Bruxelles : le différentiel est extrêmement défavorable à Frontex et ne permet pas d'attirer de nouveaux personnels. Aujourd'hui, les candidats à certains postes sont à 90 % polonais. Ce n'est pas dans l'intérêt des États membres, car cela ne permet pas des recrutements de candidats de nationalités diverses. C'est préoccupant.

Je m'en suis ouvert auprès de la Commission européenne et du Conseil « Justice et affaires intérieures » la semaine dernière. J'ai l'intention de m'en ouvrir également au Parlement européen pour voir ce que l'on pourrait faire, au moins pendant la période de recrutement intense de l'Agence, pour attirer des candidats d'autres nationalités.

Sachez ainsi que Frontex emploie aujourd'hui quinze Français, alors que la France compte 65 millions d'habitants en Europe, quinze Allemands, alors que l'Allemagne compte 80 millions d'habitants en Europe, et sept Litvaniens, alors que la Lituanie ne compte que 1,5 million d'habitants en Europe ! Il y a à peine deux fois plus d'employés français que litvaniens dans l'Agence alors qu'il y a soixante fois plus d'habitants en France. Il va falloir traiter ce problème, qui ne fait que s'aggraver.

Globalement, le nouveau mandat, tel qu'il a été voté par le législateur européen, est très favorable à l'Agence en termes de moyens juridiques. Il nous permet de grandes avancées, notamment en ce qui concerne la collecte des données personnelles, la sécurité et la gouvernance opérationnelle des frontières. Alors que l'Agence était une sorte de prestataire de services agissant uniquement là où les États commandaient une opération, elle joue désormais un rôle dans la gouvernance et le bon fonctionnement des frontières extérieures de l'espace Schengen. C'est ambitieux et cela va dans le bon sens.

Au cours de l'année 2017, nous déploierons des officiers de liaison auprès des États membres. Ils joueront un rôle de facilitateur et auront une connexion quotidienne avec un représentant de l'Agence dans chaque État membre. Ces officiers seront tout d'abord déployés dans des États situés en première ligne : la Grèce, l'Italie, peut-être l'Espagne et la Bulgarie. Le moment venu, un officier sera évidemment déployé en France.

Nous déploierons également des officiers de liaison hors de l'Union européenne. J'ai proposé au conseil d'administration de l'Agence, qui l'a accepté, de déployer un officier de liaison au Niger, à Niamey, au cours du printemps 2017. Il agira en étroite coopération avec les opérations de coopération civilo-militaires de l'Union européenne. Il travaillera évidemment avec les autres officiers de liaison ou les ambassades des États membres de l'Union européenne ayant des intérêts là-bas. Je pense que Frontex sera appelé à beaucoup travailler avec la France et l'Espagne, entre autres, dans toute la bande sahélienne et en Afrique de l'Ouest.

Le conseil d'administration a également validé ma proposition de déployer un officier de liaison dans les Balkans, à Belgrade. Nous en déploierons ensuite en Afrique du Nord, en Afrique de l'Ouest, dans la Corne de l'Afrique, ainsi que dans les pays de la Route de la Soie, du nom d'un projet européen, soit concrètement des pays comme l'Afghanistan, le Bangladesh et le Pakistan.

Telles sont les opérations de coopération internationale que l'Agence met en œuvre dans le cadre de son nouveau mandat.

M. Xavier Pintat. – Quels principaux défis et risques identifiez-vous quant à la mise en œuvre du nouveau règlement ? Si les arrivées en Méditerranée orientale sont maîtrisées par rapport à l'année dernière, elles se poursuivent en Méditerranée centrale, notamment à partir de la Libye ou de l'Égypte. Quelles actions envisagez-vous de mener avec les pays tiers pour y remédier ?

Le règlement du 14 septembre vous donne-t-il accès au Système d'information Schengen II (SIS II) ? À défaut, une amélioration est-elle envisagée ? Que vont devenir les accords de travail de Frontex avec les pays tiers ?

M. Fabrice Leggeri. – Frontex doit absorber ses nouvelles compétences et recruter les bons profils. Au-delà de l'équilibre des nationalités, nous devons former les agents que nous recrutons. Ainsi, nous avons recruté un ancien attaché de police d'un État européen comme officier de liaison en Turquie. Nous devons le former pour lui donner les casquettes Frontex et Union européenne. Cela prend du temps. Et la procédure de recrutement de l'Union européenne est particulièrement longue, rigoureuse et formaliste, pour éviter tout contentieux. C'est une urgence politique majeure : Bruxelles nous demande sans cesse d'aller plus vite, mais nous devons recruter et former. Un officier de liaison de Frontex envoyé en Allemagne ou en Italie doit savoir parler de Frontex en général ; il n'est pas un expert des données sur la traite des êtres humains, mais doit savoir évoquer le SIS, avoir du tact et de la diplomatie ainsi que du bon sens – y compris politiquement. Ces personnes ne se trouvent pas si facilement, et nous n'en avons pas au sein de l'Agence, qui a été créée il y a dix ans comme une agence technique.

Autre défi, nous devons nous assurer que le *pool* de réaction rapide sera pris au sérieux par tous les États membres. Nous pourrions réaliser un *stress test*, à l'instar des simulations bancaires : que faire si les créiteurs demandent en même temps le remboursement de leurs avoirs ? Nous pourrions demander la mise à disposition de 50 % du *pool* de réaction rapide dans les 5 jours, et de 100 % dans les 15 jours... Il ne faut pas pour autant traumatiser les États membres, mais être raisonnablement prêts, pour être plus forts collectivement. Nous devons avoir conscience d'une responsabilité partagée : tel est le sens du règlement du 14 septembre 2016. La compétence relève à la fois de l'Union et des États membres.

Les garde-frontières et les garde-côtes européens sont un réseau rassemblant tous les services nationaux et notre agence. Les États membres doivent s'approprier ce dispositif.

Les flux et les tendances à l'immigration irrégulière en Méditerranée orientale sont à un niveau extrêmement faible : moins de 100 migrants par

jour dans les îles grecques actuellement, contre 2 500 avant l'accord entre l'Union européenne et la Turquie. La coopération avec la Turquie est cruciale pour l'Europe.

La Méditerranée centrale constitue la route migratoire numéro un, avec une augmentation de 20 % des migrants, en chiffres absolus, par rapport à l'année dernière. L'Italie revient en première ligne, avec des arrivées à 90 % en provenance de Libye, 10 % en provenance d'Égypte – mais cette dernière part augmente. Nous avons envoyé une mission en Égypte pour négocier un accord de coopération entre Frontex et ce pays, dans la lignée du déplacement du commissaire Dimitris Avramopoulos. La situation politique et sécuritaire libyenne n'autorise pas la même démarche. Nous avons maintenu des contacts avec nos interlocuteurs, et sommes en train de former des garde-côtes libyens. C'est notre travail, mais nous ne pouvons vérifier leur profil sécuritaire – d'autres États membres nous ont rassurés sur ce point. C'est une mission de moyen et long terme. Frontex négocie de nouveau avec la mission de l'Union européenne d'assistance aux frontières (EUBAM) en Libye – dont le mandat devrait être renouvelé en février – un plan de travail avec les futures autorités libyennes sur le contrôle aux frontières. Notre officier de liaison à Niamey se rendra régulièrement à Agadès. Nous développerons des actions dans la bande subsaharienne pour éviter que les flux migratoires atteignent le territoire libyen – là où ils sont difficiles à arrêter.

Les sénateurs français ont bonne mémoire : Frontex n'a pas accès, en tant que tel, au SIS II. Le nouveau règlement ne l'autorise pas, mais la Commission européenne travaille sur d'autres règlements pour développer une interopérabilité entre le SIS, le Système d'information des visas (VIS), le futur système entrées-sorties, et bientôt le système Etias (*European Union Travel Information and Autorisation System*), inspiré du système américain ESTA (*Electronic System for Travel Authorization*), qui concernera les ressortissants des pays tiers, non soumis à visa.

Un travail étroit est mené avec l'Agence européenne Eu-Lisa, qui gère techniquement le SIS. Nous tentons d'avoir accès au SIS II par le biais de nouveaux outils. À terme, notre agence bénéficiera des outils juridiques nécessaires, même si le combat n'est jamais gagné : certains craignent que Frontex ait accès à des bases de données personnelles ou que se développe un embryon de police fédérale européenne. Ce sujet progresse raisonnablement et positivement, mais nous devons être vigilants.

Les accords de travail de coopération internationale restent valables, et nous pourrions en conclure de nouveaux. Désormais, Frontex peut organiser des opérations en dehors de l'Union européenne, ce qui n'était pas possible à l'automne 2015 dans les Balkans. Maintenant, le pays tiers doit être consentant, la Commission européenne doit négocier un statut des forces sur le modèle de la Convention sur le statut des forces (SOFA) de l'OTAN, et un État membre de l'Union européenne, voisin de ce pays tiers,

doit valider le plan opérationnel. Ainsi, une opération de Frontex en Serbie ou dans l'Ancienne république yougoslave de Macédoine serait possible grâce à une concertation avec la Grèce, la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie, afin qu'un ou plusieurs de ces États valident le plan opérationnel. C'est le progrès le plus spectaculaire, qui verra probablement le jour dans les Balkans. Nous menons aussi des discussions fructueuses avec l'Espagne pour des opérations en Mauritanie et au Sénégal.

M. André Gattolin. – Félicitations pour vos réponses claires et précises. Il est important que les institutions européennes disposent ainsi de personnes compétentes et sachant communiquer.

Tant le droit de la mer que les zones économiques exclusives (ZEE) déterminent des frontières maritimes. La politique de la pêche est intégrée ; les frontières maritimes le seront-elles davantage ? Ce serait logique.

On parle de « frontières intelligentes », mais encore faut-il définir les frontières maritimes : le trait de côte, la zone économique exclusive, le droit de la mer obligeant à porter assistance aux personnes en danger les déterminent, dans une grande complexité. Vous devez dresser des cartographies minutieuses de ces différents niveaux de frontières ! Je suppose que c'est un *work in progress*...

À Rome, une délégation de la commission des affaires européennes a rencontré, sous la présidence de M. Bizet, des responsables politiques italiens et des Nations unies sur la situation dramatique des réfugiés en Italie. Si les flux de migrants se sont taris en Méditerranée orientale, ils ont explosé en Méditerranée centrale, atteignant un niveau supérieur au record de 2014. Nous sommes inquiets : l'Italie assure à elle seule 60 % des sauvetages en mer, les organisations non gouvernementales (ONG) 25 %, et Frontex seulement 15 %. Or sur 180 000 migrants arrivés en 2016, plus de 100 000 demandent l'asile en Italie, avec un coût important. Quel est le degré de solidarité général de l'Union européenne ? Cela pose aussi une question de sécurité, au regard de la crise politique grave et de la montée des populismes, ainsi que des soucis économiques et financiers en Italie. Il y a un risque profond de grande déstabilisation, voire de sortie de l'Union de ce pays essentiel à l'Europe.

Mme Fabienne Keller. – Monsieur le directeur, je propose que vous interveniez sur nos télévisions nationales, car vous parlez clairement et vous nous rassurez sur la gestion des frontières européennes. C'est sûrement parce que vous êtes alsacien...

Comment travaillez-vous avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ? En dépendez-vous hiérarchiquement ou avez-vous des relations de coopération ? Un officier de liaison a à la fois un rôle diplomatique et de gestion des flux...

Nous nous réjouissons de la création de garde-côtes et de garde-frontières européens, grâce au déblocage du Parlement européen. Comment travaillez-vous avec la police de l'air aux frontières de chaque État membre ?

Comment percevez-vous l'évolution des relations avec la Turquie ? Risque-t-on des flux migratoires importants de personnes rassemblées actuellement dans des camps turcs ?

M. Fabrice Leggeri. – Merci de la confiance que vous accordez à Frontex. Les frontières maritimes sont soumises à des subtilités juridiques, associant le droit souverain dans les eaux territoriales qui accorde cependant un droit de passage inoffensif, les ZEE, les eaux internationales... Nous allons vers une plus grande intégration – ou plutôt une plus grande coopération – pour utiliser les moyens à bon escient. Nous travaillons avec l'Agence européenne de contrôle des pêches et l'Agence européenne de sécurité maritime. Nous avons identifié la fonction de garde-côtes. En France, ce sont des militaires agissant pour l'État, mais qui obéissent aux instructions de différents ministères selon les sujets – pêche illégale, migrants, trafic de cocaïne ou pollution en mer... Cette logique s'applique aux services des différentes agences européennes : nous n'allons pas remplacer un État membre, mais nous apportons une plus-value en soutenant les États membres en ayant le plus besoin, grâce à des équipages interopérables. Ainsi, des inspecteurs des pêches sont présents sur les navires Frontex, dans le cadre de l'opération Triton. Ils transmettent leurs constatations tant à l'État membre qu'à l'Agence européenne de contrôle des pêches. Nous souhaitons développer ce modèle.

Comment articuler le droit de la mer et le devoir de sauver en mer, alors que nous connaissons une situation paradoxale ? Plus il y a de bateaux déployés par l'Union européenne, *via* Frontex, les missions militaires ou les ONG, plus il y a de morts en Méditerranée. Juridiquement, le devoir d'humanité et le droit de la mer sur le sauvetage des personnes en situation de risque en mer s'appliquent sans aucun doute. Mais dès que nous sauvons quelqu'un, devons-nous le conduire en Europe ou le renvoyer dans le pays d'origine ? En 2012, l'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* de la Cour européenne des droits de l'homme a condamné l'Italie qui avait débarqué de nouveau des migrants en Libye – ce n'était ni sous le régime de Kadhafi, ni dans le contexte de chaos actuel.

Le règlement 656 du 15 mai 2014 de l'Union européenne oblige à évaluer individuellement chaque cas, pour savoir si la personne peut être débarquée dans un pays non membre de l'Union européenne – sous réserve qu'il soit sûr. Il peut s'appliquer à des opérations dans le détroit de Gibraltar envers le Maroc ou en mer Égée envers la Turquie. Nous pouvons être appelés par les autorités turques pour les aider à secourir 150 personnes dans leurs eaux territoriales. Le droit de la mer nous permet de le faire, mais, selon le règlement européen, comme c'est un bateau de Frontex, nous devons

débarquer les personnes en Grèce. Notre système juridique diffère de celui des États-Unis. Il est assez paradoxal.

M. Jean Bizet, président. – Lors du colloque organisé au Sénat par notre collègue François-Noël Buffet sur « L'Europe face aux défis de la crise migratoire », où vous étiez intervenu, le contre-amiral Humeau avait déclaré que, tant que nous ne classifierions pas ces naufragés comme des migrants et non comme des naufragés, nous ne pourrions résoudre ce problème. Pouvons-nous faire évoluer cette situation ?

M. Fabrice Leggeri. – La situation n'a jamais été aussi paradoxale en Méditerranée centrale. Les garde-côtes italiens sont fiers de tous ces sauvetages. En 2016, Frontex a secouru 50 000 personnes sur 173 000, nous sommes donc plus proches des 30 % de sauvetages. Nos collègues italiens doivent aussi négocier leurs dotations avec le ministère des finances, et donner ces chiffres fait partie de leur tactique...

M. André Gattolin. – Ils ne sont pas dans une situation facile...

M. Fabrice Leggeri. – Effectivement. Il faudrait développer dans les pays du sud de la Méditerranée des services de secours en mer. Actuellement, Frontex intervient dans leurs eaux territoriales, et l'Union européenne se substitue à ces États. La situation est paradoxale, avec une évolution du *modus operandi* des groupes criminels libyens : désormais, aucun bateau quittant les côtes libyennes ne peut atteindre l'Italie : le carburant, l'eau ou la nourriture ne suffisent qu'à sortir des eaux territoriales libyennes pour se faire recueillir par les bateaux de Frontex, des États membres ou des ONG... Plus il y a de bateaux de secours, plus il y a de morts...

Le système d'entrées et de sorties de l'Union européenne, pour des *smart borders* – ou frontières intelligentes – a pour objectif d'enregistrer tous les étrangers entrant ou sortant de l'espace Schengen. À quoi cela sert-il ? En 2013, les premières propositions de la Commission européenne avaient pour objectif de contrôler les flux migratoires, mais sans partage des informations ni interconnexion. Depuis, la situation a évolué : les ressortissants de l'Union européenne peuvent aussi présenter des risques pour notre sécurité. C'est un outil nécessaire, moderne, qui n'est pas extravagant par rapport à ce que font d'autres pays. Ainsi, les États-Unis enregistrent les entrées, et se battent pour mettre en place un contrôle des sorties. Une loi l'impose depuis douze ans, ils devront l'appliquer plus rapidement. Or notre espace de circulation européen est de taille comparable... Comme touriste au Japon, j'ai dû donner mes empreintes digitales. Mon entrée et ma sortie ont été enregistrées. Ces données ne doivent pas se limiter à un contrôle statistique, mais aussi servir aux enquêtes des services de police. Il faudrait aussi une meilleure interopérabilité des fichiers, pour davantage d'ordre dans la protection des données personnelles : avoir des données personnelles disséminées dans cinq pays n'offre pas plus de garanties que leur rassemblement dans un seul

système, au contraire... Le dispositif Etias devrait faire converger les systèmes.

Nous n'avons aucun lien hiérarchique avec le Service européen pour l'action extérieure. Notre agence est présidée par un conseil d'administration composé de représentants de tous les États membres et de la Commission européenne. Elle est indépendante, car elle ne reçoit pas directement de directives de ces États ou de la Commission, même si la Commission est gardienne des traités, si l'Agence est soumise au contrôle de la Cour des comptes européenne et à un contrôle accru du Parlement européen. Le directeur de Frontex rend compte à son conseil d'administration et au Parlement européen. Il dialogue aussi avec le Conseil de l'Union européenne.

Nous avons des accords de coopération avec l'Union européenne : nos officiers de liaison travaillent dans les ambassades de l'Union européenne. Ainsi, notre officier de liaison à Ankara a un statut diplomatique et rang de premier conseiller. Il rend compte à son chef de délégation, l'ambassadeur, ainsi qu'à Frontex pour toutes les questions opérationnelles, de la même manière qu'un attaché de police dans une ambassade française rend compte à l'ambassadeur et à son ministère de rattachement.

Nous suivons la ligne de politique internationale de l'Union européenne. Pour conclure des accords de travail avec nos partenaires en dehors de l'Union, nous devons consulter la Commission et le Parlement européen, et obtenir l'accord de notre conseil d'administration. Ce sont des mécanismes de sécurisation de notre politique internationale.

Avec les polices des différents États membres, les opérations conjointes de nos garde-côtes ou garde-frontières dans le cadre de Poséidon en Grèce ou Triton en Italie sont tactiquement sous commandement national. Stratégiquement, le plan opérationnel est signé par le directeur exécutif de Frontex, qui doit s'assurer de l'accord de l'État hôte de l'opération. Nous travaillons avec des officiers mis à disposition par les États membres pour une durée de quatre à six semaines ; nous les insérons dans les équipes en respectant la répartition des compétences. Ainsi, les garde-frontières et garde-côtes mis à disposition de Frontex sont placés auprès du ministère de l'intérieur italien. Cela n'interfère pas dans l'organisation nationale, même si nous devons parfois nous adapter à des particularités comme la coexistence d'une *Guardia Civil* et d'une police nationale en Espagne... Et si parfois des policiers de Frontex sont déployés à Roissy, ils sont placés auprès de la police aux frontières, qui est compétente. Nous pourrions travailler avec la gendarmerie nationale si les autorités nationales en décidaient ainsi.

Depuis la déclaration conjointe de mars 2016 avec la Turquie, le nombre de franchissements irréguliers de la frontière turco-grecque a diminué de 97 % - une baisse spectaculaire ! Frontex a un rôle dans la

réadmission des migrants dans les îles grecques vers la Turquie. Actuellement, seuls 850 migrants irréguliers ont été renvoyés en Turquie, en raison de l'engorgement du système d'asile grec ; la Turquie serait prête à en recevoir davantage. Mais depuis cette déclaration de mars, tous les migrants demandent l'asile en arrivant en Grèce ; la Grèce ne peut prendre des mesures d'éloignement qu'une fois tous les recours administratifs et juridictionnels épuisés. Frontex a des accords de réadmission avec la Turquie, nos homologues turcs ne nous ont jamais fait défaut. Dans le cadre de l'accord de travail avec la Turquie, nous analysons les risques avec les différents services de garde-côtes et la police aux frontières, ainsi qu'avec le ministère des affaires étrangères ou les services consulaires. Ce sont des partenaires très professionnels et fiables au sein d'une coopération opérationnelle.

Selon certaines informations, des mouvements de migrants internes à la Turquie se rapprochaient ces derniers jours de la côte turque. Par le biais de notre officier de liaison, nous nous sommes enquis de ce qu'il se passait, nous avons échangé des informations avec nos interlocuteurs en Turquie. À en croire le résultat, en tout cas pour le moment, les Turcs ont été efficaces dans le contrôle de leurs frontières en termes de sorties. Pour l'Agence, il est donc important de coopérer avec la Turquie et cela se passe bien au quotidien. Pour le reste, il y a des questions politiques qui m'échappent en tant que directeur de l'Agence.

M. Jean Bizet, président. - Permettez-moi de vous poser une dernière question : avez-vous maintenant une connaissance un peu affinée des réseaux de passeurs ?

M. Fabrice Leggeri. - Il est un peu compliqué de connaître les réseaux de passeurs lorsque les trafiquants se trouvent en dehors de l'Union européenne. Ce que nous savons, c'est que des villes comme Istanbul, mais aussi Izmir et Bodrum en Turquie, étaient des plaques tournantes, mais c'est un peu moins vrai aujourd'hui compte tenu de la diminution drastique des flux de migrants. Les profils des passeurs et des trafiquants sont assez variables.

En Libye, en revanche, les réseaux sont visiblement très organisés. Les donneurs d'ordres ne sont pas ceux que rencontrent les migrants. Il arrive que des passeurs soient présents sur les bateaux arrivant en Italie et qu'ils soient débarqués et identifiés comme passeurs, mais ce ne sont pas les gros bonnets. Il s'agit plutôt de migrants irréguliers ayant rendu service pour obtenir gratuitement le passage. Un peu plus habiles que les autres, ils sont capables d'apprendre à manœuvrer un bateau, d'utiliser un téléphone satellitaire et se voient dans le rôle de chef de bord d'une barcasse de migrants. Les grands décideurs, eux, ne se risquent pas à être présents sur les bateaux.

Mme Gisèle Jourda. – Monsieur le directeur, quelle est la situation des mineurs non accompagnés ?

M. Fabrice Leggeri. - La situation des mineurs non accompagnés est préoccupante à l'échelle de l'Union européenne. Des milliers de migrants mineurs, même s'il y a parfois une hésitation sur l'âge, sont arrivés en Europe au cours de l'année 2015 par des voies irrégulières.

Nous avons développé une formation pour les garde-frontières et les garde-côtes confrontés à ce problème. Les autorités nationales qui gèrent les *hotspots* en Grèce et en Italie sont vigilantes et fortement mobilisées sur cette question. Nous nous assurons que les personnes mineures et, de façon plus générale, les personnes vulnérables sont traitées correctement et protégées, mais leur situation reste préoccupante. Ces mineurs sont victimes de toutes sortes de trafics d'exploitation, y compris sexuelle. Cela fait partie des côtés sombres de la crise migratoire de 2015 et, malheureusement, cela continue.

M. André Gattolin. – Nous vous remercions, monsieur le directeur, et nous vous souhaitons bonne chance pour l'accomplissement de toutes vos missions. La commission des affaires européennes du Sénat est à vos côtés.

M. Fabrice Leggeri. – Merci.

La réunion est levée à 15 h 20.

Mercredi 11 janvier 2017

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et de M. Jean-Pierre Masseret, pour la commission des affaires étrangères

La réunion est ouverte à 8 h 35.

17. Audition M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères (mercredi 11 janvier 2017)

M. Jean Bizet, président. – En ce début d'année, je vous adresse mes meilleurs vœux. Monsieur le ministre, merci d'être venu ce matin devant notre groupe de suivi mis en place à la demande du président Larcher, présidé par Jean-Pierre Raffarin – représenté aujourd'hui par Jean-Pierre Masseret – et moi-même. Ce groupe est à la fois chargé de suivre la procédure de retrait du Royaume-Uni – ce qui prendra un certain temps – et de formuler des propositions pour la refondation de l'Union européenne, avec une feuille de route plus ramassée, afin de les présenter à l'occasion de la célébration des soixante ans du traité de Rome en mars 2017.

Nous sentons une certaine confusion se développer au Royaume-Uni sur le Brexit. Que pensez-vous de la situation actuelle ? Quelles sont les conséquences prévisibles de ce retrait, que nombre d'entre nous regrettent ?

Quelle doit être la position de l'Union européenne dans la négociation qui s'annonce ? Quelques articles de presse annoncent que cette procédure pourrait ne pas aller à son terme en raison de son coût - 60 milliards de livres sterling - et de sa complexité, avec le détricotage des traités commerciaux et internationaux à prévoir. Vous avez fait paraître un ouvrage intitulé *Sauver l'Europe* - tout un programme ! - et appelez à une nouvelle conférence sur le modèle de celle de Messine en 1955. Nous entendrons avec un grand intérêt vos analyses sur les voies envisageables pour relancer le projet européen qui en a bien besoin.

M. Jean-Pierre Masseret, président. - Je vous adresse également tous mes vœux. Nous sommes très heureux de recevoir M. Védrine qui souligne souvent le décrochage des peuples du projet européen. Vous préconisez une conférence de Messine, un « message aux citoyens », une « pause » et une « refondation ». Qu'est-ce que cela signifie ? Comment l'articuler avec l'article 50 ? Faut-il évoquer la refondation de l'Union européenne sans attendre la fin des négociations du Brexit ?

M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères. - Je vous remercie de votre invitation. Il y a deux façons d'analyser le Brexit. Soit on le considère comme une sorte d'aberration britannique, pays qui a toujours eu un pied dans l'Union et un pied en dehors, et dû à la grande prise de risques de David Cameron, puis à une campagne mal menée par les partisans du maintien, et par les arguments efficaces mais irresponsables des opposants. Soit, et c'est mon opinion, il est l'expression caricaturale d'un malaise des peuples en Europe.

Soyons prudents dans nos analyses : personne ne sait quelles seront les positions de la Commission européenne, de la Grande-Bretagne et de l'Union européenne dans six mois à deux ans. Il est impossible de prévoir les élections à trois mois, en raison d'une insurrection électorale générale. Theresa May n'a pas le choix, elle est contrainte par les résultats du référendum. L'article 50 sera déclenché à un moment donné. Qu'advient-il après ? Personne n'en sait rien. Un engrenage vers la sortie est peut-être irrémédiable, mais l'inverse n'est pas exclu : les Britanniques pourraient considérer dans quelques temps que le mandat du peuple pour une sortie est infaisable, et envisager une nouvelle ligne.

M. Jean Bizet, président. - Vous ne l'excluez pas ?

M. Hubert Védrine - Non, même si on ne peut rien prévoir. Les Britanniques pourraient prétexter que la situation a changé et que le Parlement est important... Mais ce ne serait qu'en 2018 plutôt qu'en 2017. De l'autre côté, certains Européens ont une position très dure voire punitive - les Français, les Allemands ou Michel Barnier et Guy Verhofstadt - mais ce ne sera peut-être plus la ligne dominante en Europe l'année prochaine, notamment après les élections allemandes, pour éviter de se priver de la Grande-Bretagne. Les cartes peuvent être redistribuées en 2018. Certains

experts prétendent que Theresa May l'espère au fond d'elle-même... Il faut négocier les avantages que les Britanniques souhaitent garder, et savoir jusqu'où l'Europe est exigeante, car nous aurons *a minima* des relations de voisinage avec leur pays. Je n'étudie pas chaque jour à la loupe les déclarations de chacun, dues à leurs positions contraintes. Attendons les élections françaises et allemandes.

Le Brexit est le signe d'un malaise plus large car les peuples décrochent depuis longtemps du projet européen. Je l'avais déjà constaté comme secrétaire général de l'Élysée au moment du référendum sur le traité de Maastricht, en 1992 : « l'Europe de la paix », cela ne fonctionnait déjà plus, non plus que de stigmatiser ceux qui s'y opposaient. Malgré l'engagement de très nombreux dirigeants, n'oublions pas que le référendum n'a été voté en France qu'à un point d'écart ; la tentation était déjà grande de choisir autre chose... Rappelez-vous aussi le rejet de la « Constitution » européenne en 2005 par la France et surtout par les Pays-Bas, habituellement europhiles. Selon Gerhard Schröder, un référendum en Allemagne à cette époque aurait été rejeté car les Länder ne supportaient plus le grignotage de leurs prérogatives par la Commission. Les élus étaient conscients de ce décrochage au moment du sommet de Laeken, dont je cite les conclusions et les préconisations à la fin de mon essai. Mais personne n'en a tenu compte.

Je distinguerai plusieurs types de décrocheurs : d'abord les vrais antieuropéens, qualifiés à tort d'« eurosceptiques » par la presse, dont font partie l'extrême gauche, Marine Le Pen ou les électeurs en faveur du Brexit, déterminés à couper les ponts, et qui sont plus ou moins nombreux selon les pays ; ensuite, les simples sceptiques qui ne s'y retrouvent plus ; puis les déçus de l'Europe ayant cru aux annonces enthousiastes d'une Europe des citoyens, d'une Europe sociale ou de la défense, qui ne se concrétise pas ; enfin, les allergiques à l'Europe. Jean-Claude Juncker a eu le courage d'avouer que l'Union a eu tort de réglementer à outrance depuis l'Acte unique. Cette bureaucratie a transformé des électeurs de centre-gauche et de centre-droit, théoriquement pro-européens, en allergiques à l'intégration européenne. Au total, les décrocheurs représentent une large majorité de la population, en témoignent les 60% d'abstention aux élections européennes.

Il y a deux ans, à l'ambassade d'Allemagne, Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt rappelaient qu'ils avaient espéré, en 1979, que l'élection au suffrage universel du Parlement européen soit un choc créant un état d'esprit européen, et avouaient leur échec. Comment améliorer le contrôle démocratique de l'Union européenne ? Selon Valéry Giscard d'Estaing, en renforçant le rôle des parlements nationaux...

Ce péril interne est bien plus important que les relations avec Vladimir Poutine, l'accueil des réfugiés, la conjoncture économique ou l'élection de Donald Trump. Ne mélangeons pas tout. Si les peuples européens ne suivent plus, l'existence de l'Union est menacée, même si je ne crois pas à sa disparition - Jean-Louis Bourlanges affirmait en plaisantant

que les Européens n'avaient même plus la force de se séparer. Mais le système peut tourner dans le vide.

Un rendez-vous entre les Britanniques et une Union européenne qui aurait accepté de se réformer en 2018 serait idéal, mais il est impossible, politiquement et démocratiquement, d'attendre une clarification du Brexit, dont les rebondissements peuvent être interminables...

N'étant plus en fonctions, je suis libre de mes dires, que j'exprime dans différents médias comme *Le Monde*, *Le Figaro*, *L'Opinion*, le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* et dans mon essai. Récupérer les antieuropéens est impossible, mais tous les autres décrocheurs peuvent être convaincus de nouveau, à condition d'envoyer un message clair aux peuples. Même Wolfgang Schäuble, Européen convaincu, dit qu'il est dangereux de ne jamais écouter les peuples. Faisons une pause, pédagogique et psychologique, pour écouter les peuples. Cette conférence refondatrice, comme celle de Messine, se déroulerait dans un premier temps sans les institutions européennes : les gouvernements déterminés reprendraient la main, et clarifieraient la situation en appliquant radicalement le principe de subsidiarité, invoqué par Jacques Delors et Jean-Claude Juncker – qui a arrêté plusieurs dizaines de textes en cours – afin d'arriver à un nouvel accord sur l'Europe de demain, supprimant l'usine à gaz s'occupant de tout en permanence, mais pas nécessairement en retirant des compétences. Une harmonisation par objectifs est préférable à une harmonisation ultra détaillée : définissons un objectif chiffré de réduction des produits dangereux dans les cinq ans plutôt que d'écrire 150 pages de directives dont dix sur les tondeuses à gazon – malgré la bureaucratie existante... Tel est mon plan : pause, conférence, subsidiarité et clarification. Je n'exclus pas ensuite un accord sur lequel tous les pays voteraient par référendum, mais ce serait absurde à l'heure actuelle. L'important, c'est le début du processus.

Les élites européistes doivent entendre les peuples qui demandent de conserver une certaine identité et une certaine souveraineté - idées selon eux affreuses, à rejeter absolument. Ayons le courage d'écouter pour répondre raisonnablement à ces demandes qui, sinon, prendront des formes extrêmes. Évitions de mépriser ces populations, et de croire que l'Europe dépassera les identités dans une sorte de magma général.

J'ai entendu plusieurs échos à mon livre – hormis les antieuropéens, qui n'ont pas eu de réaction. Les européistes fédéralistes n'apprécient pas du tout l'idée d'une pause, même si elle n'est pas globale – ayons un espace Schengen crédible et qui fonctionne bien, pour éviter le sentiment d'une Europe passoire. Ils continuent leurs promesses d'intégration en appelant de leurs vœux un ministre des finances de la zone euro. Ce n'est pas absurde technocratiquement, mais cela ne répond pas au décrochage politique et aux demandes populaires. De nombreuses personnalités politiques m'ont fait part de réactions intéressées, estimant que c'est risqué, mais qu'on ne peut pas continuer comme cela, à croire qu'Erasmus pour tous et autres projets

irréalistes suffiront. C'est un enjeu démocratique : qui décide quoi, et à quel niveau ? C'est un débat au sein des pro-européens sur les modalités, le calendrier, les formules et le concept. J'ai répondu davantage sur l'avenir de l'Europe que sur le Brexit, faute d'avoir plus d'éléments que ceux dont vous disposez...

M. Jean Bizet, président. – Les deux questions sont intimement liées. Plus on pourra refonder l'Europe et séduire les peuples, plus la marche arrière britannique pourrait s'enclencher.

M. Hubert Védrine – Absolument.

M. Jean-Marie Bockel. – Monsieur le ministre, c'est toujours un plaisir de se sentir un peu plus intelligent en vous écoutant sur ce sujet complexe ! Votre regard plus clair nous stimule. Il est nécessaire de reprendre cette affaire au niveau européen par rapport à une vision trop optimiste ou déconnectée de la réalité. Dans la future Europe, avec un retrait plus ou moins provisoire des Britanniques, nombreux sont ceux qui espèrent le retour du couple franco-allemand – avec tous les bémols qui s'imposent – et qui souhaitent que quelques grands États aient la force politique d'entraîner les autres dans une nouvelle démarche. Est-ce une chimère ? Nous en débattons avec Wolfgang Schäuble lundi à Berlin. Certes, je ne suis pas objectif et je crois à l'importance de ce couple malgré les vicissitudes – c'est peut-être un acte de foi...

Mme Fabienne Keller. – J'aimais beaucoup écouter vos chroniques radiophoniques. Dommage que cela soit terminé. Pouvez-vous nous parler du contrôle des frontières et de la libre circulation, points durs des partisans du *leave* ? Comment gérer cette exigence du peuple britannique, que ce soit dans le cadre de la sortie ou du maintien dans l'Union en 2018 ? Le Parlement Britannique, opposé à la sortie, a été contraint d'appliquer le choix du peuple, même si l'on est dans la plus vieille démocratie parlementaire européenne. Le maintien n'est-il pas un rêve français ou des 27 États-membres plutôt qu'un souhait des Britanniques ? Strasbourgeoise, je rêve qu'à l'instar d'une refondation de Schengen, on refonde l'Europe dite de Strasbourg sur la sécurité, la paix, les droits de l'homme et plutôt que sur la technostructure. Je salue le coup d'arrêt de M. Juncker au délire réglementaire – qui a perturbé fonctionnaires et même parlementaires européens – afin de redonner du sens à l'Union européenne. La protection pourrait être un socle.

M. Hubert Védrine – Monsieur Bockel, je ne partage pas l'idée répandue à Paris qu'une sortie des Britanniques nous autoriserait des avancées qu'ils nous empêchaient de faire précédemment. Lorsque l'Union européenne a vraiment voulu faire quelque chose, les Britanniques se sont mis en dehors du processus, comme pour Schengen ou la zone euro. Lorsque l'Union n'a pas fait une chose, ce n'est pas de la faute des Britanniques. S'ils

sortent, on se retrouvera face à nos désaccords internes. Le blocage est dû aux peuples et non aux « méchants » Britanniques.

Il n'y a plus de couple franco-allemand depuis la réunification – c'est un état de fait. Depuis dix à quinze ans, le discours de la refondation du couple franco-allemand n'a jamais totalement disparu en France, alors qu'il n'était plus évoqué que par M. Schäuble en Allemagne, qui estime qu'on ne prendra la France au sérieux que lorsqu'elle aura fait des réformes sérieuses. Si je comprends la nostalgie, vous ne verrez plus jamais de couples – au sens sentimental du terme – De Gaulle-Adenauer, Valéry Giscard d'Estaing-Helmut Schmidt ou Mitterrand-Kohl, d'une autre époque. Évoquer le terme de moteur serait plus adéquat. Il n'y a pas de solution de remplacement. L'Allemagne est gênée par son poids actuel, qui n'est pas dû à Mme Merkel : le père de la réunification est Mikhaïl Gorbatchev, celui de la force économique allemande Gerhard Schröder. Les Allemands seraient contents de trouver des partenaires de très haut niveau, mais non un couple. Même après cinquante ans de religion d'État sur l'amitié franco-allemande, ils restent des peuples différents. Une entente peut se reconstituer sur certains sujets. Je crois à la nécessité d'une entraide franco-allemande pour des projets efficaces, mais ce n'est pas si évident. Si on ne se remet pas à niveau par les réformes qu'ont réalisées tous les pays développés, les Allemands ne nous prendront pas au sérieux. C'est un objectif raisonnable, intéressant et utile.

Madame Keller, si le Royaume-Uni sort complètement de l'Union européenne, ce sera un pays tiers avec lequel les négociations seront difficiles, et qui n'est plus soumis à la libre circulation dans l'espace Schengen. Or paradoxalement, le peuple britannique souhaite un contrôle radical mais surtout par rapport aux migrations internes à l'Union européenne, et non aux réfugiés. Si les Britanniques restent dans l'Union, la libre circulation dépendra d'un éventuel accord en 2018-2019, à condition que l'Union propose des conditions différentes.

Oui, il faut respecter les peuples, mais c'est le Parlement britannique qui s'estime incarner la légitimité démocratique depuis toujours. En 2018, peut-être qu'il estimera qu'en dépit de son mandat de négociation exercé durant un an, la situation est inextricable. Il pourra reprendre la main si l'opinion publique britannique est rassurée et si l'Union se refonde. Je n'exclus pas totalement cette hypothèse...

M. Jean Bizet, président. – Cela suppose que l'Union européenne ait commencé à se refonder. Plus elle bougera, plus il sera possible pour le Royaume-Uni de se repositionner.

M. Hubert Védrine – Certains Français préféreraient un Brexit. Un environnement totalement nouveau est possible. Sur la surréglementation, plusieurs anciens fédéralistes de l'époque de Jean Monnet m'ont indiqué que l'idée initiale était une commission extranationale, concentrée, politique, de

très haut niveau, disant l'intérêt général, et non une commission supranationale qui sur-réglemente. Telle est la nuance entre les fédéralistes avant et après le marché unique...

Refonder l'Europe en matière de sécurité est une évidence. L'espace Schengen est une très bonne idée, mais il a été étendu à l'époque « Bisounours » de l'Europe, sans véritable contrôle des frontières extérieures, d'autant que de nouveaux élargissements étaient prévus. Nous n'avons pas harmonisé le droit d'asile ni établi de vraie cogestion des flux migratoires par quota de métiers, selon la situation économique en Europe. Il aurait fallu des gardes-frontières terrestres et maritimes. Certes, les ministres de l'intérieur ont réalisé d'énormes progrès depuis deux ans, insuffisants. L'Europe de la sécurité est une question sérieuse. Sur la protection, on voit l'échec des slogans européens. François Mitterrand en avait débattu avec Jacques Pilhan lors de Maastricht : « une Europe forte nous protégera mieux » ; cette demande était déjà très puissante en 1992.

Je suis pour la paix mais attention : l'Europe n'a pas fait la paix, ce sont les Soviétiques à Stalingrad et les Américains en débarquant et en gagnant. Hitler était aussi européen que les autres.

M. Jean-Marie Bockel. – ... et un peu les Britanniques !

M. Hubert Védrine – Les vrais pères fondateurs sont Staline, par la menace, et Truman, par la réponse du plan Marshall, pour une coopération européenne.

Mme Fabienne Keller. – ... et Churchill.

M. Hubert Védrine – Ce fut un très grand homme d'État mais pas pour la construction de l'Europe. L'Europe s'est construite sur les champs de bataille. Ensuite, par l'intelligence de construire l'Europe, à partir d'une paix froide, sans risque de guerre, comme un morceau d'espace continental à vocation économique et non de défense, organique et nouveau. C'est pourquoi les idées françaises ont échoué. Les Européens n'avaient aucune envie d'abandonner l'Alliance atlantique. Les idées françaises étaient jugées dangereuses, faisant double emploi avec l'OTAN. Airbus leur convient mais pas une force européenne servant à défendre l'Europe. Au mieux, une force intervenant à l'extérieur à la demande du Conseil de sécurité serait acceptable. Ne créons pas de nouvelles désillusions, mais soyons concrets ! Les dépenses de l'OTAN sont à 70 % financées par les États-Unis.

M. Jean-Marie Bockel. – Avec Trump, ce sera 60-40...

M. Hubert Védrine – Nous sommes viscéralement attachés aux droits de l'homme, mais ce n'est pas notre mission de les imposer à l'extérieur. Doit-on être une puissance prosélyte ? L'Europe hésite entre considérer le monde tel qu'il est et à le convertir de force à nos « valeurs universelles ». Elle n'a pas cette capacité de les imposer aux autres. Voyez depuis la fin de l'URSS fin 1991 : nous avons souvent obtenu des effets

contraires à ceux recherchés dans nos interventions extérieures. Soyons-y attentifs, même si le chapitre VII de la charte des Nations Unies nous autorise quelques interventions inévitables - j'en ai moi-même assumé quelques-unes.

Un objectif réconcilierait les élites européistes et les peuples : préserver le mode de vie à l'européenne. Il n'y a pas de différence insurmontable.

M. Didier Marie. - Au-delà des questions centrales du référendum, n'y a-t-il pas des différences d'appréciation insurmontables entre l'Union et la Grande-Bretagne sur la conception même de l'Europe ? L'Union a-t-elle vraiment intérêt à retenir la Grande-Bretagne ou à être ferme pour accélérer sa sortie ?

Je partage votre position sur le décrochage. Cela remonte à loin ; 1992 et 2005 en sont des exemples flagrants. Progressivement, les opinions publiques se détachent du projet européen. Comment marquer une pause rapidement ? Le calendrier s'étire avec des échéances électorales françaises, allemandes et peut-être italiennes. Le temps passe, le projet a du mal à se mettre en place.

M. Jean-Pierre Masseret, président. - Comment se fait-il que quelque chose qui marche à un moment donné ne marche plus ? Comment expliquer ce dérapage ? Même si ce n'est pas l'Union européenne qui a fait la paix en Europe, dans les années 1965-1970, lorsque j'étudiais en faculté de droit, on présentait le projet européen comme fondé sur les trois piliers de paix, de sécurité et de progrès. Pourquoi ne sont-ils plus assurés ?

Quels sont les éléments constitutifs d'une identité européenne venant à l'appui de l'Union européenne ? Quels sont les éléments de souveraineté européenne qui pourraient s'ajouter au concept de souveraineté nationale sans l'amoindrir ?

Mme Gisèle Jourda. - Je souhaitais poser la même question sur l'identité européenne. Pouvez-vous développer votre vision sur la défense européenne ? Il ne faut pas faire miroiter certaines choses, sous peine de créer de la déception. Mais ces deux dernières années, cela a engendré certains comportements. Grâce au rapport que j'avais écrit avec M. Bockel sur la garde nationale et les réserves citoyennes, je rencontre régulièrement des lycéens. Ils se sentent français, certains ont bénéficié d'Erasmus et se sentent aussi citoyens européens. Face aux menaces, ils attendent quelque chose de l'Europe. Il faudrait une garde nationale européenne pour cette identité européenne.

Ne faut-il pas adopter une politique de cercles concentriques, et bâtir une Europe nouvelle à partir d'une réflexion plus moderne, non entachée par les concepts du passé, en partenariat avec l'OTAN, et qui prendrait des formes différenciées ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je sors d’une querelle de tweets car Emmanuel Macron parlait en anglais à Berlin...

M. Jean-Marie Bockel. – ... et un peu en allemand !

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – C’est dommage. N’aurait-on pas intérêt à relancer la francophonie au sein d’une Europe post-Brexit ?

Les expatriés ont l’impression d’être pris en otages. Un article du *Financial Times*, avant Noël, évoquait le blocage des transferts d’avoirs financiers hors de Grande-Bretagne des expatriés, français ou italiens...

Dans les années 1960, le plan Fouchet prévoyait une Europe de la défense. Tous les pays se réarment, et l’Europe a aussi progressé grâce à l’Europe franco-britannique de la défense. Nous devrions pousser une Europe de la sécurité, pour répondre à l’attente des peuples. Nous en avons besoin, de même que de lutte contre le terrorisme ; selon Bruxelles, seuls cinq pays donnent 90 % des informations...

M. Jean Bizet, président. – Comment voyez-vous les rapports entre l’Union européenne et, respectivement, la Russie et la Turquie ?

Mme Fabienne Keller. – Deux excellentes et brèves questions !

M. Hubert Védrine – Il faut distinguer sécurité et défense. Refonder un espace Schengen crédible et fonctionnel, ce n’est pas hors de portée, tandis qu’une Europe de la défense serait plus complexe.

Monsieur Marie, il n’y a pas d’un côté, la Grande-Bretagne et, de l’autre, les autres pays européens : ces autres pays ne sont pas unanimement d’accord entre eux ! Sinon on n’aurait pas un tel désarroi des peuples. La Cour de Karlsruhe considère que l’Allemagne doit arrêter tout abandon de souveraineté, et que le Parlement européen n’est pas assez représentatif des Allemands – alors qu’à chaque réforme, les Allemands ont gagné du terrain : nombre de parlementaires, droits de vote au Conseil... Il n’y a pas de vision homogène.

Les Britanniques ne nous ont pas empêchés de progresser et sont un partenaire sérieux pour la politique étrangère et de défense. Je le dis d’autant plus que j’ai joué un rôle dans l’accord de Saint-Malo : il place les progrès en matière de défense européenne sous l’égide de l’Alliance atlantique et, en échange, Tony Blair reconnaissait que l’Union avait vocation à développer une capacité de défense. Cet accord a conduit à celui de Lancaster House, très utile et important. Nous avons intérêt à conserver ce lien et cet accord.

La pause n’est pas une mise à l’arrêt mais l’écoute des peuples, au lieu de continuer à avancer coûte que coûte. C’est un arrêt momentané pour plus de réflexion et pour casser le bulldozer européen qui n’a pas de marche arrière, afin de rétablir la confiance.

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, les Européens ont confié la défense à l’Alliance atlantique. Les Américains sont repartis après la guerre

mais, devant la menace de Staline, l'Europe a paniqué. Ils ont essayé le bricolage de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui n'a rien donné, avant de demander le retour des Américains qui ont rétabli leur protection. Le Sénat américain ne voulait pas de l'Alliance atlantique avec son article 5 qui l'obligerait à aider un Etat attaqué, mais Truman a arbitré en faveur du traité de Washington. Les idées françaises étaient alors les plus ambitieuses. Le danger est réapparu avec la guerre de Corée, De Gaulle déclarant que l'armée rouge n'était qu'à deux étapes du Tour de France... L'Alliance ne reposant sur rien, la France a réclamé une organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Les États-Unis, échaudés par les deux guerres mondiales, ont accepté, à condition qu'ils contrôlent tout. L'OTAN a été créée avec un général en chef systématiquement américain.

M. Jean-Marie Bockel. – ... dans la maison de Pierre Schwed.

M. Hubert Védrine – Par la suite... À cette époque, Pierre Schwed était dans la maison d'Eisenhower. Désormais, on débat sur le partage le fardeau – à l'instar des déclarations agressives de Donald Trump. De Gaulle estimait qu'il fallait partager le fardeau mais aussi les décisions, ce que refusent les États-Unis. Ils financent à 70 % l'OTAN. À aucun moment, l'Union européenne n'a pris ses responsabilités pour augmenter son budget de défense et créer un pôle européen au sein de l'Alliance.

M. Jean-Marie Bockel. – Cela évolue un peu...

M. Hubert Védrine – Certes. Une ouverture était possible durant le premier mandat de Barack Obama, fenêtre que nous avons ratée. Désormais, les provocations lors du troisième mandat de Vladimir Poutine incitent les pays est-européens à demander une défense dure, sous l'égide de l'OTAN. La France, prise au sérieux peut-être par l'égoïsme de M. Trump, voudrait que le budget de la défense atteigne 2 % du budget pour tous les pays. Ensuite, que fait-on ? Soit la défense européenne est un morceau de l'Alliance atlantique avec des décisions prises par les États-Unis ou leur général en chef de l'OTAN, soit il faudrait choisir un général en chef européen, mais issu de quel pays ? Si on arrive à créer une véritable force européenne, ce serait surtout pour des interventions extérieures. Mais qui la commanderait ? Qui déciderait d'entrer en guerre ? Près de trente pays ont délégué leur souveraineté monétaire ou les négociations commerciales, mais aucun traité n'a prévu le transfert de souveraineté pour des déclarations de guerre. Il faut se poser ces questions et aller plus loin, malgré la défiance et les inquiétudes face à MM. Trump et Poutine. Les Allemands s'y sont toujours refusés. La seule voie raisonnable est de créer un pôle européen de l'OTAN, contre l'avis du Pentagone, grâce à un petit nombre de pays européens ayant un budget de défense important. Aujourd'hui, l'armée française est immensément respectée par les États-Unis, remplaçant l'armée britannique qui ne se remet pas de ses interventions en Afghanistan et en Irak.

Madame Jourda, Erasmus a touché 5 millions d'Européens sur 500, cela n'est pas rien mais pas totalement représentatif... Et qui commanderait la garde européenne ? Les questions sont les mêmes.

L'Union européenne est à plusieurs cercles depuis longtemps, avec Schengen ou la zone euro. Tous ceux qui ont proposé un noyau dur - comme MM. Schäuble ou Balladur - n'ont jamais précisé qui il concernerait : personne ne veut être dans l'écorce molle ! L'idée tourne en vain depuis 25 ans. Certes, sur certains sujets, trois ou quatre pays arrivent à s'entendre, comme sur la position vis-à-vis de l'Iran : les membres du Conseil de sécurité et l'Allemagne se sont accordés. Cela pourrait être le noyau.

M. Jean-Marie Bockel. - ... et forcément les Britanniques.

M. Hubert Védrine - Si l'on s'en tient aux pays fondateurs, sans l'Espagne ni la Pologne, cela posera problème. Personne n'a la solution hormis une réponse pragmatique de rattachement à l'Alliance de quelques-uns.

Revenons aux vraies attentes des peuples pour éviter le décrochage. Certes, les peuples avaient assimilé Europe et paix, car ils avaient oublié l'Alliance. Si tout le monde intègre l'Alliance atlantique, il n'y a plus de risque de guerre ; ce n'est pas la conscience européenne qui nous a défendus. Mais la désintégration de la Yougoslavie était tout autre chose. La réponse est sémantique : le projet européen est une conséquence de l'organisation occidentale et du plan Marshall. Les États s'en sont emparés et ont créé un marché commun. Mitterrand, Kohl et Delors avaient fait tant d'annonces que l'échec de nombre d'entre eux a été trouvé désespérant. Désormais, l'Europe doit payer ses annonces de lendemains meilleurs et de raser gratis. Elle a également une dimension intrusive avec la surréglementation, dans les moindres détails. Ainsi, un châtelain de Bourgogne s'est vu refuser l'accueil de 300 réfugiés au motif que les prises électriques n'étaient pas aux normes... À Laeken, il y a quinze ans, « certains ressentent même cette attitude comme une menace pour leur identité. » Refaisons l'historique des espérances placées dans l'Union européenne et analysons les décrochages comme des frustrations ou de l'impuissance.

Il y a aussi le mépris des élites. Les gens se braquent lorsqu'ils entendent des abus de langage. On ridiculise les égoïsmes nationaux mais on ne s'offusque pas que le maire de Marseille ne s'occupe pas de Paris ! Certes, cela ne doit pas être irréconciliable. Le langage est truffé de choses comme cela. À un moment, les minorités se coalisent.

M. Jean-Pierre Masseret, président. - N'est-on pas capable de créer une identité européenne ou une souveraineté européenne qui s'ajouteraient aux identités et souverainetés nationales ?

M. Hubert Védrine - Ceux qui parlent d'abandon de souveraineté ont eu tort, il aurait fallu plutôt parler de délégation, de transfert - sous certaines conditions - de souveraineté ou d'exercice en commun de la

souveraineté. Travaillons sur les mots, sans trop vouloir les définir - on avance en marchant.

Les sociétés européennes sont les meilleures dans l'histoire de l'humanité ; c'est évident à Brasilia, à Pékin et à Moscou. Nous devrions défendre notre attachement à un mode de vie commun, à l'europpéenne, qui doit être ressenti.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Ne faudrait-il pas plutôt parler de citoyenneté européenne ?

M. Hubert Védrine - Il n'est pas choquant que les gens veuillent conserver leurs identités, leur souveraineté et leur sécurité.

M. Jean-Marie Bockel. - Il y a aussi le défi de l'islam qui vient tout bousculer - même si ce n'est pas le sujet qui nous préoccupe aujourd'hui.

M. Hubert Védrine - Inspirons-nous du roi du Maroc et de penseurs musulmans qui n'ont pas peur d'être traités d'islamophobes.

Et il est important de relire le plan Fouchet...

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - ...le premier à évoquer une citoyenneté européenne !

M. Hubert Védrine - Mais surtout c'est un plan intergouvernemental, intelligent et moderne. Il y a quelques années, Mme Merkel avait prononcé un discours remarquable à Bruges voulant combiner les approches intergouvernementales et communautaires. Il avait été détesté par les européistes qui refusaient le compromis.

Depuis 25 ans, les Occidentaux ont été maladroits et ont accumulé erreurs et provocations envers la Russie. Nous n'échapperons pas à une remise à plat plus réaliste avec M. Poutine. La politique occidentale a échoué en Syrie.

Quant aux États-Unis, ce ne sont pas les discours de M. Trump qui sont les plus inquiétants, mais le silence des Européens. Si les États-Unis se retirent de l'accord sur le climat, l'Union doit continuer ; elle doit appliquer l'accord sur l'Iran ; elle doit avoir des rapports réalistes, tantôt dissuasifs, tantôt coopératifs, avec M. Poutine. Ce silence est préoccupant, y compris en ce qui concerne les relations commerciales entre la Chine et les États-Unis. Sinon nous serons des spectateurs.

M. Jean-Pierre Masseret, président. - Les quatre années 1916-1920 ont été la matrice du XX^e siècle, avec l'entrée en guerre des Américains, la révolution d'octobre et le congrès de Tours. Est-ce que les années 2016-2020 auront, selon vous, le même impact sur le XXI^e siècle ?

M. Hubert Védrine - Pour moi, la fin de la Guerre froide en 1991 est la véritable césure. Depuis 1992, nous sommes dans le monde global, avec des convulsions variées- les États-Unis dominant, les émergents et la Chine croissent mais insuffisamment... Il n'y a ni communauté internationale, ni de

gouvernance globale. Notre monde est semi instable, sans mer calme ni cyclone généralisé : on est en mer agitée à force 5 ou 6. Les États-Unis montent en puissance, le monde musulman convulse, le Moyen-Orient se désagrège, l'Europe est en pleine incertitude... Même si l'élection de M. Trump est comme l'apparition d'un éléphant dans un jeu de quilles, lors du traité de Versailles, des décisions ont été prises par Wilson, Lloyd George et Clemenceau. Même si MM. Trump, Poutine et Xi Jinping s'entendaient, ils ne pourraient imposer leur loi dans un Moyen-Orient en cours de désagrégation. Il ne pourrait y avoir de mécanisme d'alliance automatique. Dans cette instabilité durable, compliquée à prévoir et impossible à gérer, les Européens peuvent essayer de mener leur barque.

M. Jean Bizet, président. – Et les relations avec la Turquie ?

M. Hubert Védrine – On ne peut pas grand-chose, et on comprend peu de choses. Il faudrait développer un rapport de force.

Mme Fabienne Keller. – Avec quels leviers ?

M. Hubert Védrine – Nous nous sommes accordés pour Schengen, mais cela ne passera pas sous les fourches caudines turques ; les États-Unis refuseront toute mise à l'écart de la Turquie de l'OTAN. Nous disposons de très peu de leviers. Il faut être moins vulnérable au chantage turc tout en rétablissant les meilleures relations de partenariat avec ce pays.

M. Jean Bizet, président. – Merci, monsieur le ministre, de vos analyses extrêmement précises et de votre vision de l'Europe. Le Sénat essaie de se projeter dans l'avenir de l'Union, sujet extrêmement important durant les prochaines années. Nous reviendrons peut-être vers vous dans les deux à trois prochains mois pour des compléments d'information.

La réunion est levée à 10 heures.

Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense, et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

La réunion est ouverte à 14 h 40.

18. Audition de M. Jean-Claude Trichet, ancien président de la Banque centrale européenne, et de Mme Pervenche Berès, députée européenne) (mercredi 11 janvier 2017)

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Je remercie Mme Berès et M. Trichet de leur présence et de leur disponibilité.

Nous avons constitué ce groupe pour analyser les conséquences du Brexit et avons engagé une réflexion stratégique avec un grand nombre

d'intervenants, qui sont venus nous présenter leurs réflexions. Nous avons effectué des déplacements pour mesurer toutes les conséquences de cette situation nouvelle et les perspectives à en tirer.

Plus nous approfondissons le sujet, plus les conséquences du Brexit nous inquiètent.

Dans les enceintes internationales, nous avons parfois l'impression que le Royaume-Uni affiche une attitude nouvelle, ne se sentant plus ni totalement européen ni complètement américain. Cette désorganisation et ce manque de perspectives nous fragilisent encore davantage face à un monde de plus en plus dangereux.

Nous voulons réfléchir avec vous au sujet de l'Union économique et monétaire. Nous échangerons sur ce sujet après vous avoir entendus.

L'Union économique et monétaire est depuis le traité de Maastricht le premier pilier de l'Union économique et monétaire. Certains ont pu regretter cette prééminence, et l'on voit bien qu'on cherche aujourd'hui à la consolider, ainsi que l'euro.

De nombreuses initiatives ont été prises, mais on manque de perspectives, d'ambitions politiques, et de l'éthique nécessaire pour adopter une stratégie commune.

Nous sommes aujourd'hui face à de nombreuses incertitudes, comme à propos du budget de la zone euro : s'agira-t-il d'un budget à part entière, d'un budget d'investissement, ou d'un budget davantage tourné vers des questions sociales, comme l'assurance chômage, etc. ?

Si nous avons souhaité vous entendre, c'est que vos deux parcours vous donnent toute la légitimité requise pour éclairer la réflexion du Sénat et répondre à cette question : comment renforcer la gouvernance de la zone euro et la légitimité de l'Union économique et monétaire, que certains cherchent à fragiliser ?

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Peut-on envisager un recentrage des activités financières vers les places situées dans la zone euro ? Peut-on imaginer demain un Trésor européen et un ministre européen des finances ? Quel peut être le rôle des parlements nationaux pour conserver une dominante et un contrôle démocratiques ?

Voilà les quelques questions que je souhaitais vous adresser avant de passer la parole à la Mme présidente de la commission des finances.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. - Je remercie le groupe de suivi de son invitation.

Ne serait-il pas utile, dans le cadre des réunions de l'article 13, que nous tentions de construire un forum adéquat en la matière ? Il me semble qu'il s'agit d'une question politique importante.

À Bratislava, en octobre dernier, vous nous avez présenté le projet de rapport sur les capacités budgétaires de la zone euro, Il apparaît qu'il était possible de l'étudier à cette époque.

Mme Pervenche Berès, députée européenne. - Merci de cette invitation. C'est un honneur pour moi de « plancher » devant vous, à la droite de Jean-Claude Trichet, sur un sujet à propos duquel nous ne proposons pas toujours les mêmes solutions, même si nous partageons la conviction que la zone euro ne fonctionne pas de manière optimum, bien que ce soit notre premier capital au sein de l'Union européenne.

Vous évoquez la question du Brexit, qui est absolument majeure et qui bouleverse la donne. En tant que parlementaire et élue française, j'estime que notre vision de l'Union économique et monétaire - pour parler comme à Bruxelles - risque de peser sur le débat qui va animer la scène politique nationale dans les mois qui viennent.

Je ne voudrais pas que nous éludions le débat, au moment de ce grand rendez-vous démocratique que constituent les présidentielles et les législatives.

Un mot du Brexit. Je pense qu'il faut s'arrêter un instant sur son caractère révélateur. Il est assez paradoxal de constater que c'est un pays qui ne faisait pas partie de la zone euro, qui a accepté la mondialisation comme un avenir radieux, qui se retrouve dans cette situation. Vous avez décrit l'ampleur des questions qui se posent. Elles sont en premier lieu dramatiquement pour les Britanniques eux-mêmes, qui se sont réveillés très « sonnés » et qui, sept mois après le référendum, ne savent toujours pas à quoi cela va ressembler.

Les députés européens, deux jours après le référendum, ont adopté une résolution indiquant que le document négocié par le Conseil avec le Royaume-Uni concernant le droit de regard de celui-ci sur l'évolution de l'Union économique et monétaire était devenu nul et non avenue. Il est important de le répéter.

En effet, après la question de l'article 50 viendra celle des nouvelles relations, même si on peut imaginer une phase transitoire entre ces deux événements. Si on se préoccupe de l'Union économique et monétaire, il me semble que nous devons en tirer trois conséquences.

En premier lieu, l'ambiguïté dans laquelle nous avons vécu depuis le traité de Maastricht en dissociant la question du fonctionnement de l'Union économique et monétaire de celle des marchés financiers qui soutiennent l'euro ne peut subsister. Ceci nous oblige à une certaine clarification.

En deuxième lieu, se pose la question de la place de l'Union économique et monétaire au sein de l'Union européenne elle-même. Le fait que la principale économie hors zone euro quitte l'Union européenne repose-

t-il la question des conditions d'adhésion à l'euro ? Cela nous oblige-t-il à recentrer le débat sur l'appartenance à la zone euro ?

Il faut effectuer un court retour en arrière. Lorsque les pays dits d'Europe de l'Est nous ont rejoints, ils n'ont pas osé poser la question des conditions d'adhésion à la zone euro. On n'a donc pas touché aux critères de Maastricht. Ils n'ont pas souhaité décourager les investisseurs et ont voulu paraître très allants. Ils aspiraient tant à rejoindre l'Union européenne qu'ils ne souhaitaient pas alourdir une tâche déjà très compliquée.

De notre côté, nous n'avons pas voulu toucher à l'ensemble de l'édifice. La question n'a donc pas été posée.

Les conditions dans lesquelles l'euro s'est fait au départ n'ont pas été définies avec les pays qui nous ont rejoints depuis le passage à la monnaie unique. Or, je pense qu'il faut que nous profitons du débat sur le Brexit pour organiser cette clarification.

En troisième lieu, il faut savoir dans quelles conditions tout cela s'organise pour la suite - mais c'est l'objet même de l'audition que vous nous proposez.

S'agissant du fonctionnement de l'Union économique et monétaire, beaucoup a été fait, mais il faut sortir de ce débat stérile sur la vertu du pacte de stabilité et sur l'antagonisme qui nous mène dans une impasse. On ne peut rester dans la caricature et expliquer que rien ne va parce que les règles ne sont pas respectées, tout en poussant à s'en débarrasser. Nous devons sortir de ce dialogue de sourds. Il ne nous permet pas de progresser. Or, le dispositif actuel n'était pas satisfaisant du point de vue de la maîtrise de la politique économique et du soutien apporté aux États membres.

Du point de vue de la maîtrise des politiques économiques, on a inventé jour après jour de nouveaux mécanismes, et on a complexifié le dispositif au point que les ministres des finances et les parlementaires, nationaux ou européens, ne savent plus très bien quel est le fil conducteur.

Quant aux mécanismes de solidarité, on s'est aperçu qu'on n'était pas équipé. Face à la crise, on a dû inventer des dispositifs pour faire face au pic de la crise, mais qui doivent être aujourd'hui pensés dans une approche plus globale.

Le rapport des cinq présidents qui est sur la table traçait des perspectives trop longues, déjà dépassées en termes de calendrier. La Commission doit en principe mettre sur la table une révision des traités, mais ce que l'on pouvait faire sans révision des traités n'a pas été à ma connaissance exploité comme on aurait pu le faire.

Que signifierait une réforme de l'Union économique et monétaire et que représentent les différents chantiers que cela suppose?

En matière de politique monétaire, nous n'avons rien à dire, et je ne propose pas de changer le statut de la banque centrale, qui est parfaitement adapté à la souplesse et à l'intelligence de l'action, comme on a pu le voir tout au long de la crise.

J'invite simplement les Français à sortir d'une contradiction qui consiste à mettre l'indépendance de la banque centrale en cause d'un côté et, de l'autre, à lui demander de résoudre tous les problèmes. Après le président Trichet, qui l'avait dit à sa manière, le président Draghi ne cesse de dire que toute une partie ne peut dépendre de la politique monétaire, mais relève des ministres des finances et de leur capacité à se mobiliser.

Je fais partie de ceux qui ont beaucoup plaidé, au-delà de la position de chaque État membre pris individuellement, pour que nous nous comportions comme un espace économique intégré, ce que nous sommes en principe si nous partageons une même monnaie et que nous tirions les conséquences de ce débat en adoptant une position budgétaire agrégée.

Ce débat progresse. Il est utile si l'on souhaite une politique économique active, ce qui n'absout pas les efforts que chaque État membre doit réaliser individuellement, mais permet de prendre en compte la dynamique de la zone euro - ce dont je me réjouis.

Le Brexit aura un impact considérable dans ce domaine, et nous devons en tenir compte. Cela signifie-t-il que toutes les activités financières qui se développent aujourd'hui à Londres seront rapatriées à Paris ? Je ne le pense pas. Je crois qu'une partie pourra l'être, mais nous ne sommes pas la seule place financière d'Europe ou de la zone euro, et je propose donc de partager les fruits de la redistribution.

S'agissant des marchés financiers, je pense que la question de l'achèvement de l'union bancaire et des conditions dans lesquelles nous revisitons l'union des marchés des capitaux est absolument critique. C'est ce qui permettra à l'économie européenne de bénéficier de bases de relance, indépendamment de la construction d'outils budgétaires spécifiques. Nous ne disposons pas d'un marché bancaire optimum pour le fonctionnement de la zone euro. Il y a donc des progrès à réaliser en ce sens.

Quant à l'union des marchés des capitaux, je l'ai déjà dit une quinzaine de fois, il s'agit d'un chantier indispensable, mais il a été taillé sur mesure par le président Juncker pour séduire les Britanniques.

Les Britanniques n'étant plus là ou ayant vocation à nous quitter, il nous faut recentrer les choses et poser les questions de supervision des marchés des capitaux, de fiscalité, et d'intérêt spécifique de la zone euro.

Tout cela nous oblige à penser la création d'un dispositif particulier macroéconomique pour la zone euro, avec un budget spécifique. C'est le travail que j'accomplis avec Reiner Böge, dans le cadre d'une entente franco-allemande au nom de l'ensemble des députés, qui me semble constituer la

bonne approche. Mon corapporteur fait preuve d'un très grand courage politique. Ce budget spécifique aurait pour fonction d'accompagner la convergence entre les États membres, qui demeure un objectif indispensable pour la soutenabilité de la zone euro, d'amortir le choc asymétrique, d'où l'idée d'aller vers ce que le FMI appelle un « fonds pour les jours de pluie », un « *rainy day fund* », c'est-à-dire une indemnité chômage minimum - mais nous ne sommes pas parvenus à nous mettre d'accord sur ce point - et enfin l'amortissement des chocs symétriques.

Je n'ai pas ici le temps d'entrer dans les détails, mais je le ferai volontiers en répondant à vos questions.

Il faut enfin mentionner la question de l'achèvement de l'Union économique et monétaire, ainsi que les progrès à réaliser en matière d'harmonisation fiscale et de définition de minima sociaux.

Je conclus d'un mot au sujet de la question démocratique : rien de tout cela ne peut se passer sans approfondissement démocratique, ce qui suppose une clarification constitutionnelle, d'où l'idée que je soutiens d'un ministre des finances de la zone euro attaché à une commission, dont le mandat serait bien défini, qui travaillent main dans la main avec un contrôle démocratique de la zone euro exercé par le Parlement européen et une appropriation de la question par les parlements nationaux.

C'est la raison pour laquelle, avec Reiner Böge, nous proposons la mise en place d'un code de convergence qui permettrait de fixer des objectifs aux États membres sur une période de cinq ans, avec une plus grande liberté d'appropriation des moyens pour atteindre le résultat voulu.

La raison pour laquelle nous nous sommes approprié cette proposition - qui avait déjà été soumise par les sherpas du Parlement européen durant de précédents exercices - réside dans le souhait de retrouver ce que nous avons identifié comme la vertu des critères de Maastricht : les États membres étaient volontaires pour faire partie de l'euro, et le processus d'appropriation de la réforme était du coup bien plus vertueux que le dispositif actuel.

Je n'ai pas le temps de développer ce sujet plus avant. J'ai conscience d'avoir évoqué beaucoup d'éléments, mais j'espère avoir néanmoins bien identifié les points clés de ce débat. Je me réjouis de l'échange qui va suivre ces propos.

M. Jean-Claude Trichet, ancien président de la Banque centrale européenne. - C'est un grand honneur et un plaisir d'être invité par le Sénat, et surtout de me retrouver entre le Premier ministre Raffarin et Pervenche Berès, avec qui j'ai coopéré depuis le début. Elle a toujours été un pilier du Parlement européen.

Le sujet que vous nous avez demandé de commenter est immense. Il va au-delà du Brexit et inclut l'avenir de l'Union économique et monétaire.

L'Europe est en crise, tout le monde le dit et tout le monde le répète. On recense en effet nombre de stigmates d'une crise politique, mais je suis frappé de voir à quel point nous sommes, en termes de communication, sous la dépendance d'un environnement international extraordinairement sceptique.

Venant des États-Unis, venant d'Angleterre, bien avant le Brexit, nous avons assisté à une critique permanente, l'échec dramatique des Européens et la crise financière et monétaire européenne revenant comme le *leitmotiv* d'une communication mondiale hostile à l'Europe.

Bien entendu, les relais nationaux ont été nombreux. Il existe des sensibilités antieuropéennes dans chaque pays de l'Union, qui trouvent grand intérêt à reprendre ces slogans - et c'est légitime dans une démocratie. Il faut toutefois être conscient du fait que si nous étions dans un environnement positif à l'égard de l'Europe avant la chute de l'Union soviétique, celle-ci a changé assez largement la donne, et nous sommes à présent dans un environnement très hostile.

J'ai eu moi-même en permanence - et c'est encore le cas aujourd'hui - énormément de peine à convaincre mes amis américains de toutes sensibilités que nous allions tenir, tant ils étaient totalement convaincus que cette construction extrêmement fragile ne pouvait qu'exploser en vol, dès la création de l'euro, et plus encore avec la crise financière et la crise des risques souverains que nous avons traversées.

Huit ans après le début de la crise financière, nous sommes toujours dans la zone euro, l'euro est toujours là, l'ensemble des marchés et des épargnants du monde entier, les investisseurs, lui témoignent toujours un niveau de confiance important. Les quinze pays, dont la Grèce, qui étaient dans la zone euro au moment de l'explosion de la chute de Lehman Brothers, sont toujours là et quatre nouveaux pays sont entrés dans la zone euro après le début de la crise financière américaine.

Je le répète à tous mes interlocuteurs, mais personne d'autre ne le dit ! Or, la zone euro a prouvé, dans la pire crise financière depuis la Seconde Guerre mondiale, un niveau de résistance et de résilience absolument remarquable et imprévu du point de vue des États-Unis, de l'Angleterre et du reste du monde. L'influence de l'Europe continentale en termes de communication mondiale est extrêmement faible. La communication mondiale est réalisée par les grands médias anglophones. C'est un fait, même si c'est très difficile à comprendre.

Quelles sont les causes de la crise ? Je ne vous étonnerai pas, en tant qu'ancien banquier central, en vous disant que le non-respect du pacte de stabilité et de croissance en est une raison essentielle. La crise des risques souverains est née dans trois petits pays, la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Dans deux d'entre eux, l'absence de respect du pacte de stabilité et de croissance a été tragique.

La Grèce a connu un déficit budgétaire de 15 % du PIB au moment où la crise des risques souverains a éclaté. Elle a été pionnière dans ce domaine : c'est elle qui a connu les premiers problèmes.

Je ne dis pas que le non-respect du pacte de stabilité et de croissance est une cause unique - j'en vois au moins quatre autres - mais c'est une cause très importante, et je considère comme absolument désolant qu'on l'oublie à présent complètement dans notre pays, alors que celui-ci se trouve dans une situation très grave sur le plan budgétaire. Les dépenses publiques - retenez ce chiffre accablant - sont de 13 % supérieures à celles de l'Allemagne, ce qui signifie beaucoup plus de différences en proportion entre les dépenses publiques et les dépenses privées. En effet, les dépenses privées de l'Allemagne s'élèvent à 56 %, alors qu'en France, celles-ci atteignent environ 43,5 %.

Le paradoxe, c'est que l'Allemagne est extrêmement attachée au pacte de stabilité et de croissance, alors qu'elle n'a aucun problème parce qu'elle s'est montrée responsable. Nous, nous voulons l'oublier, sans comprendre que nous nous sommes enfermés dans un piège dont il va bien falloir sortir à un moment où à un autre, sous peine de voir notre influence diminuer à l'avenir de façon extrême.

Le suivi des évolutions de compétitivité-coût a été amélioré. Je ne suis pas sûr que la Commission soit suffisamment attentive au respect des règles de suivi des grands déséquilibres macroéconomiques. L'augmentation des traitements et salaires dans la fonction publique en Grèce, depuis la création de l'euro jusqu'au début de la crise fin 2009, a représenté plus 117 %. La moyenne de la zone euro se situe à plus 36 %, la France étant à 36 %, et l'Allemagne à 20 %. Par extension, on trouve à peu près les mêmes évolutions dans le secteur privé.

La grande différence entre les pays résulte de la qualité de leur gestion. L'Allemagne, avec un consensus très large des syndicats, s'est mise dans la position de redevenir compétitive. Elle l'est objectivement. Il n'existe pas de chômage de masse en Allemagne, mais ceci a demandé des efforts, qui ont été compris dans les entreprises et les Länder.

Nous avons des différences. C'est particulièrement vrai pour la Grèce, mais aussi pour l'Irlande, l'Espagne et, dans une assez large mesure, le Portugal, qui avait considérablement perdu de sa compétitivité.

Nous n'avions pas d'union bancaire, ni de mécanisme de lutte contre une crise financière quelconque. Il a fallu créer par traité un Mécanisme européen de stabilité. Quand on est dans un espace à monnaie unique, on a besoin d'avoir des adaptations aussi souples que possible. L'achèvement du marché unique d'une part et la mise en œuvre des réformes structurelles d'autre part sont des moyens de compléter le bon fonctionnement du marché unique européen. Le problème français est de ne pas le comprendre.

Or, au sein même du marché unique, un certain nombre d'éléments étaient inachevés.

Ce qu'il faut à présent, c'est appliquer les règles. Nous avons en effet énormément renforcé le bâti de la gouvernance économique et monétaire de la zone euro.

Pervenche Berès a raison de le mentionner : nous avons maintenant un pacte de stabilité et de croissance renforcé, si renforcé qu'il devient complexe à articuler dans les différentes instances qui ont des décisions à prendre, même dans les parlements nationaux.

Ce sont des décisions qui ont été prises pendant la crise, et l'absence de lucidité en la matière me rappelle ce que j'ai vécu avant. La négligence était alors la même, en particulier dans le cadre des disciplines budgétaires.

Si un pays recommence à faire ce qu'a fait la Grèce, il est certain qu'il aura des problèmes tragiques à un moment ou un autre. Il perdra sa compétitivité et verra son chômage de masse augmenter indéfiniment.

De la même manière, il ne faut pas laisser un pays renforcer en permanence sa compétitivité-coût en pratiquant une modération générale au-delà du raisonnable, à partir du moment où ce pays bénéficie du plein-emploi et d'un niveau de compétitivité considérable, souligné par ses excédents de balance des paiements courants. La Commission doit donc être selon moi impitoyablement symétrique.

Il faut aussi comprendre que si la différence de nos coûts par rapport à l'Allemagne s'accroît, notre chômage deviendra encore plus important. Le moral national deviendra alors très mauvais, car nous n'arriverons pas à résorber le chômage de masse. Des problèmes considérables s'ensuivront avec les jeunes. Leur niveau de chômage est absolument inadmissible, et nous en sommes entièrement responsables !

Il faut également appliquer aussi bien que possible le mécanisme de stabilité que nous avons créé lors de la crise, et bien comprendre que ce mécanisme est l'embryon du Trésor de la zone euro, que j'appelle personnellement de mes vœux, comme Pervenche Berès.

Appliquer la gouvernance actuelle, compléter l'Union bancaire et s'engager résolument avec le Brexit dans l'union des marchés des capitaux sont des opérations qu'il faut immédiatement réaliser. On n'a pas besoin de traités pour cela ni de changements monumentaux ou de nouveaux *deals* politiques.

À terme - je rejoins totalement Pervenche Berès - il faut renforcer l'exécutif et le législatif de l'Union économique et monétaire. Pour ce qui est de l'exécutif, je crois avoir été l'un des premiers à lancer l'idée d'un ministre des finances de la zone euro, en 2011, à Aix-la-Chapelle, à l'occasion du prix Charlemagne. Je considère que c'est plus nécessaire que jamais. Il faut probablement en faire un vice-président de la Commission. Il aurait à

appliquer tout ce qui ne l'est pas convenablement, comme le pacte de stabilité et de croissance.

La gouvernance économique, budgétaire et financière de la zone euro demande à être appliquée par un homme ou une femme qui fasse la synthèse, et qui ne soit pas en même temps le ou la ministre des finances d'un pays particulier.

Il y a un mélange des genres inévitable. Il doit être entièrement responsable de la zone euro et non de l'Union européenne dans son ensemble. Il doit bien entendu représenter la zone euro dans les institutions internationales. Le moment venu, il devra être le ministre du budget de la zone euro, cela va de soi.

Si un pays ne veut pas appliquer la gouvernance économique, budgétaire et financière de la zone euro, je considère qu'on devra confier le dernier mot au Parlement européen, en liaison avec les parlements nationaux concernés. Si l'on avait à l'avenir des problèmes avec un pays comme la Grèce, on demanderait au Parlement européen d'arbitrer et de dire ce qu'il en est, de telle sorte que les élus au suffrage universel de la zone euro puissent dire le droit. Il s'agit d'appliquer une sorte de fédération politique à des cas exceptionnels. Le seul que je connaisse a été celui de l'ajustement grec et des épisodes que nous avons connus avec Syriza.

Nous n'avions aucun moyen de régler les problèmes. Deux légitimités démocratiques s'opposaient, celle des institutions européennes d'un côté et celle de Syriza de l'autre, fort de son élection.

Il faut que nous ayons un moyen de régler des problèmes de ce genre, ce qui devrait à mes yeux renforcer la légitimité démocratique de la gouvernance européenne, légitimée par l'élection au suffrage universel.

Je sais que ce n'est pas très populaire. Le Parlement européen n'est pas considéré comme ayant cette responsabilité. On peut imaginer d'autres formules, en associant des parlementaires européens et nationaux. Au stade de légitimité démocratique de l'Union économique et monétaire où nous en sommes, on peut y réfléchir.

Comme je l'ai dit, le Parlement européen pourrait assumer, le moment venu, la gestion budgétaire - mais cela suppose des décisions politiques très importantes. Je rejoins assez volontiers Pervenche Berès au sujet de la caractérisation des fonctions budgétaires que nous pourrions avoir. Il faut rester modeste : nous ne sommes pas aux États-Unis et n'aurons pas de budget général significatif. Il ne faut pas oublier non plus que les dépenses publiques représentent en France 57,6 % du PIB selon l'OCDE, contre 44,5 % du PIB en Allemagne, ce qui se reportera à l'identique, en France et en Allemagne, sur les impôts et contributions sociales diverses.

On ne va pas obliger ceux qui dépensent peu à accumuler des excédents budgétaires colossaux, et l'on ne peut obliger la France, du jour au lendemain, à passer de 57,5 % à 45,5 %.

On sait qu'il est possible de diminuer les dépenses publiques de dix points entiers. La Suède l'a fait, mais il y a peu d'exemples de ce type. Cela demande des efforts assez importants, qui ne peuvent être immédiats.

J'insiste sur ce point : certains peuvent avoir le sentiment qu'il est très simple de tout harmoniser, mais c'est bien plus compliqué. On ne peut - et on ne devrait pas - empêcher des pays membres de l'Union européenne d'avoir des sentiments différents sur l'arbitrage entre services publics et privés. Qu'il existe des différences rémanentes, cela me paraît être dans l'esprit même de l'Union européenne, mais ne considérons pas que ces problèmes sont simples à régler. Ils sont au contraire extraordinairement difficiles.

Cela étant, dans le cas de notre pays, le diagnostic est facile : il faut évidemment réduire la dépense publique et se donner les moyens, ce faisant, de respecter les règles de gouvernance que nous avons, tout en diminuant les impôts, si cela est possible, une fois qu'on a respecté les règles - j'insiste.

J'ai vécu moi-même une période très difficile, qui n'aurait pas existé si l'on avait fait respecter les règles par les pays qui ont eu des difficultés majeures.

Dans d'autres domaines, comme la sécurité interne et externe, le contrôle aux frontières, nous devons absolument avancer. Il y a là un assez large consensus pour le moment. Cela n'a pas grand sens de continuer à avoir une sécurité interne et externe et une défense uniquement nationale.

J'insiste sur ce point, car les avancées spectaculaires sur l'Union économique et monétaire restent difficiles. En revanche, il me semble qu'on peut faire progresser l'Europe dans des domaines incontestables, qui ne posent pas de problèmes tragiques sur le plan sociopolitique à la plupart de nos pays, pas même à l'Angleterre.

Les Anglais étaient en effet majoritairement pour une défense européenne unique dans les enquêtes d'opinion réalisées par la Commission via Eurobaromètre.

Le Brexit est pour moi un retour à la case départ. C'est un fait : l'Angleterre n'a jamais été profondément européenne. Elle l'a été lorsqu'elle a jugé que les avantages l'emportaient de loin sur les inconvénients. C'était à vrai dire le seul argument évoqué dans les débats au moment où l'Angleterre a rejoint l'Europe.

C'est à nouveau le seul argument qui a été réellement évoqué à l'occasion de ce qui vient de se passer. Il n'y avait pas d'arguments sur l'importance géostratégique de l'entreprise historique que les Européens avaient lancée avec le discours de Robert Schumann, inspirée par Jean

Monnet ni de référence au fait que nous sommes en train de réaliser une transformation politico-structurelle en Europe sans aucun équivalent.

La seule mention qui ait été utilisée concernait le fait que les Britanniques avaient intérêt à rester plutôt qu'à partir. Le peuple britannique n'en a pas jugé ainsi - hélas pour eux au premier chef, et hélas pour nous ! On verra comment gérer tout cela.

Les antieuropéens y verront toujours le premier signe de la désagrégation de l'Europe. Faites un recensement des articles qui nous viennent du reste du monde, évidemment inspirés par ce biais défavorable à l'Europe : c'est ce que vous y trouverez. Il faut en être conscient et s'en défendre.

Il faut admettre que l'Angleterre vient de décider. C'est dommage, car il ne s'agit pas d'une bonne décision - c'est en tout cas ce que pensait le Premier ministre britannique qui a organisé le référendum et beaucoup de ceux qui se sont engagés dans ce combat - mais cela ne veut pas dire que c'est le premier acte du démantèlement de l'Europe. Il faut refuser ce paradigme qui est puissant. Je me trouve très souvent à l'étranger : je puis vous dire que ceci est considéré comme le premier signe de la déconstruction.

Nous savons que nous avons été au cœur de la construction, que l'Angleterre a hésité avant de nous rejoindre, et qu'elle n'a jamais vraiment agi avec grande allégresse. On se rappelle de la négociation entre Margaret Thatcher et François Mitterrand et de toutes les négociations successives qui ont eu lieu à l'époque. Nous étions en présence d'un pays qui n'adhérait pas profondément à l'ambition historique.

Je crois qu'il existe plus de raisons que jamais pour les Européens de s'unir sur le plan purement économique. Quand nous avons créé le marché commun, puis le marché unique, seuls les États-Unis d'Amérique étaient en quelque sorte notre modèle. Nous entendions profiter des mêmes économies d'échelle et d'une influence se rapprochant de celle des États-Unis. Or, il existe maintenant l'Inde, la Chine, le Brésil, le Mexique. Demain nous aurons les autres pays d'Asie. L'Indonésie est déjà un géant. Ce sont des marchés uniques à monnaie unique. Il n'y en a pas qu'un, mais deux, trois, quatre, cinq, six. Le rattrapage se fait à une allure vertigineuse. Démanteler l'Europe dans cet environnement n'a évidemment pas de sens. Il faut en être conscient.

Je suis de ce point de vue satisfait de voir que nos amis allemands considèrent que le marché unique représente quatre libertés, dont celle de circuler, et qu'ils s'y tiennent.

La Chancelière le dit, le SPD aussi, tout comme les entreprises allemandes. On a là un bloc qui entend préserver cette situation, à juste titre selon moi - et c'est la même chose en France. C'est très important, car la

négociation va s'ouvrir et on sera toujours tenté par des concessions qui, sur le marché unique, n'ont pas lieu d'être.

Après l'explosion de l'Union soviétique, nous avons cru que nous étions dans un environnement pacifié et calme sur le plan géostratégique. Il y a beaucoup plus de menaces géostratégiques aujourd'hui qu'à ce moment-là, ne serait-ce que parce que la Russie elle-même est une puissance nucléaire qui entend s'affirmer avec beaucoup de force sur le plan stratégique.

Le Proche-Orient, l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne, tout notre environnement est devenu bien plus menaçant qu'autrefois. Le reste du monde, en Asie, est bien plus mobile qu'auparavant. Ce qui s'est passé dernièrement aux Philippines est d'une importance extrême sur le plan stratégique.

Le retrait des États-Unis d'Amérique en tant que garants de la *Pax Americana* dans le monde va se poursuivre. Nous sommes en présence d'une phase historique, pour des raisons parfaitement compréhensibles, qui va probablement s'accompagner d'une bien plus grande mobilité géostratégique de certaines des parties du monde. C'est une raison supplémentaire pour que l'Europe poursuive son chemin sur le plan de l'union et de l'unité renforcée, même si ce n'est pas facile.

Mme Fabienne Keller. - Merci pour cette présentation et votre engagement. J'ai eu le sentiment que tous deux étiez favorables à un Parlement de la zone euro et à un budget de la zone euro, ainsi qu'à un ministre des finances de la zone euro. Je vous propose donc d'essayer d'aller plus loin.

S'agissant du Parlement de la zone euro, monsieur le président, n'est-ce pas le moment de faire la liaison avec les parlements nationaux par l'intermédiaire de délégations, en y associant peut-être des délégations du Parlement européen - commission des finances ou commission économique - de manière à faire la liaison de fait dans les modes de délibération ? Quel pourra être le statut de cette structure ?

Le lieu d'accueil existe déjà, loin des technostructures bruxelloises : il est à Strasbourg ! Quel est votre sentiment à ce sujet ?

Cela fait un moment qu'on en parle. Il est à présent intéressant de « mettre les mains dans le cambouis ». La présidente Michèle André a rappelé nos rencontres interparlementaires dans le cadre de l'article 13, à l'issue desquelles on n'arrive même pas à adopter des résolutions communes, le Parlement européen estimant que ce n'est pas aux parlements nationaux de fixer les règles, que la Commission exerce aussi sa vigilance. Cela pourrait pourtant constituer un levier important.

On a peu parlé des budgets de la zone euro, mais ils font l'objet de votre rapport, madame Berès. Pouvez-vous nous indiquer quelques pistes ? Comment faire ?

Vous avez par ailleurs évoqué l'harmonisation fiscale et les minima sociaux. Le travail du Parlement de la zone euro pourrait-il porter sur ces sujets ? S'agissant de l'harmonisation sociale, est-on dans la dimension économique ou bien au-delà - même si on a tous conscience que la concurrence à l'intérieur de l'Europe entre États membres s'appuie aussi sur les écarts de protection sociale ?

Enfin, un cri du cœur : oui, c'est une incroyable inversion de l'histoire ! Après une décennie d'élargissements, on assiste pour la première fois à une inversion de cette dynamique. C'est un grand pays qui sort : vous avez raison de rappeler que, du point de vue du reste du monde, il s'agit d'un événement redoutable.

Notre charge pour prouver que cet ensemble peut néanmoins continuer à progresser et même se construire un nouveau destin en s'appuyant sur de nouvelles bases est immense !

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Je ne peux que souscrire au vœu de Fabienne Keller de voir le Parlement de la zone euro s'établir à Strasbourg, souhaite que la commission des affaires européennes du Sénat exprime depuis déjà deux ans maintenant lorsqu'elle se rend là-bas !

M. Richard Yung. - M. Trichet a beaucoup insisté sur le non-respect du pacte de stabilité. Sa dénomination complète est « pacte de stabilité et de croissance ». Un certain nombre de personnes - dont je fais partie - estiment que si l'accent a été mis sur la stabilité il l'a été assez peu sur la croissance, contrairement à la politique américaine, à partir de 2008.

Ceci n'exempte pas les États de réaliser des efforts. La France a essayé d'en faire. Peut-être était-ce insuffisant, mais elle en a fait et devra continuer.

Comment la convergence des politiques économiques entre les deux grands partenaires que sont l'Allemagne et la France peut-elle se faire ? Tout le monde se réfère à l'amitié franco-allemande - et nous sommes les premiers à y croire - mais la convergence a du mal à se mettre en place. Que doit-on faire de ce point de vue, et où en est le débat ?

La France entre dans une période électorale où tout peut arriver, on le sait bien. Les promesses vont voler. Les Allemands ont fait des efforts en matière salariale, et l'écart a relativement diminué, puisque nous sommes maintenant à parité, à peu de chose près, si je m'en réfère aux chiffres que j'ai lus.

Il en va de même en termes d'investissements publics et de dépenses.

Comment faire pour que les excédents allemands ne demeurent pas ce qu'ils sont ? Il est difficile de dire à un pays qu'il gagne trop d'argent et

qu'il est trop vertueux. Faut-il qu'ils augmentent les importations françaises ou y a-t-il d'autres solutions ?

Par ailleurs, le mécanisme de stabilité européen constitue un outil extraordinaire. On parle de 700 milliards d'euros. En réalité, seuls 60 milliards d'euros ou 70 milliards d'euros ont été employés à ce jour. On a là un outil formidable, mais peu utilisé. Que peut-on imaginer pour que le mécanisme de stabilité européen constitue un outil essentiel dans la politique budgétaire de l'Union européenne ?

Enfin, le budget de la zone euro, que plusieurs d'entre vous ont appelé de leurs vœux, fait-il partie du budget de l'Union européenne ? Est-il géré comme une partie de celui-ci ou est-il à part et géré par un ministre et une partie du Parlement spécifique à la zone euro ? Au près de qui ce ministre des finances si puissant prendra-t-il ses ordres ?

Mme Éliane Giraud. - Merci pour la qualité et l'intérêt de vos présentations. Je crois qu'il faut recréer une envie d'Europe, celle-ci ayant tendance à disparaître. Or, on ne pourra le faire si on n'a pas des propositions qui dépassent les simples réalités économiques chiffrées sur la stabilité.

On doit pour ce faire se fixer des caps en matière de politique industrielle, concrète, comme par exemple dans le domaine des semi-conducteurs.

On ne peut pas non plus exonérer les Anglais du choix qu'ils ont fait, d'autant que tout ceci s'est fait dans une impréparation assez impressionnante et étonnante. Ils sont certes dans les difficultés mais représentent aussi un cheval de Troie dans lequel d'autres peuvent s'engouffrer pour venir perturber l'Europe.

Je suis profondément européenne et je pense que l'Europe est une source de stabilité, mais cette idée est aujourd'hui de plus en plus contestée.

Les agriculteurs aimeraient une certaine stabilisation de la politique européenne. Or, l'agriculture est un des domaines qui va être le plus touché par la décision anglaise.

Il faut élaborer une stratégie pour résister au vent du désespoir.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Merci pour vos exposés. J'ai été frappée par le pessimisme de M. Trichet au sujet de la comparaison qu'il a établie entre la situation d'avant la crise et l'absence de lucidité que l'on retrouve aujourd'hui : mêmes causes, mêmes effets !

Mme Giraud parle d'envie d'Europe. Pour susciter cette envie, il faut que l'Europe soit attractive. Or, ce n'est pas le cas. Elle ne le redeviendra que si nous arrivons à réduire les questions économiques, les questions de déficit public. Vous l'avez dit, c'est de la responsabilité des États. Vous avez

souligné les efforts de l'Allemagne, qui a réussi à réduire ses déficits de 10 %, tout comme la Suède.

Qu'attendons-nous ? Comme pouvons-nous faire ? Il faut bien évidemment que nos États réduisent leur déficit public, mais l'Union européenne doit également faire preuve d'exemplarité dans ses structures.

Je connais bien la Grande-Bretagne, où je vis depuis très longtemps. Si les Britanniques ont voté en faveur du Brexit, c'est que l'impact de la presse au sujet d'épiphénomènes, comme les salaires des hauts fonctionnaires européens, etc., a été très négatif.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - On pourrait dire que votre approche de l'Union économique et monétaire repose davantage sur l'approfondissement que sur l'élargissement.

Il s'agit là d'une vision qui n'est guère à la mode, des dirigeants comme Trump ou Poutine prônant pour leur part le bilatéralisme et choisissant des partenaires qui vont dans le sens de leurs intérêts.

Les chances d'avancer ensemble n'existant que si l'on partage la même vision et la même éthique, ne faudrait-il pas harmoniser les politiques franco-allemandes ? En est-on capable ?

M. Jean-Claude Trichet. - J'ai toujours pensé que le Parlement européen devait acquérir davantage de responsabilités pour être plus respecté. Les parlements nationaux ont tendance à considérer le Parlement européen comme lointain et peu important. Je crois que c'est une erreur.

Le Parlement européen ne gagnera que si ses pouvoirs et son influence augmentent. Ce que je propose est relativement ténu, puisque cela ne s'applique qu'en cas de conflit exceptionnel.

En ce qui concerne l'inversion de la dynamique, la Grande-Bretagne a toujours affirmé être le *leader* en matière d'*opt-out*. Or, des pays comme la Suède ou autres n'ont aucun *opt-out*. La Grande-Bretagne est en fait très isolée dans ce domaine.

Je n'oublie pas que le pacte de stabilité comporte également une partie liée à la croissance, mais allez donc le dire à ceux qui, respectant le pacte et pratiquant la modération des coûts dans leurs économies, qui sont arrivés au plein-emploi et à plus de croissance que nous !

Nous avons une difficulté énorme à comprendre que la clé de tout repose sur l'emploi alors que, paradoxalement, la période de désinflation compétitive a duré dix-sept ans en France et a permis de gagner en compétitivité et de lutter contre le chômage.

Nous avons abandonné cette doctrine après être passés à l'euro en pensant que tout allait fonctionner. Nous avions alors, en 1999-2000, un excédent de balance des paiements courants par rapport aux Allemands, qui

étaient en déficit. Leur taux de chômage était énorme par rapport au nôtre. Les dérivés étaient meilleurs pour nous que pour les Allemands sur le plan du commerce extérieur et du chômage.

Depuis, les Allemands ont arbitré contre le chômage, contrairement à nous, qui avons décidé - et c'est la démocratie - qu'il était plus important d'augmenter nos salaires et nos coûts. Les Allemands ont fait un autre arbitrage. Ceci a aujourd'hui une incidence culturelle considérable.

M. Yung a évoqué la convergence des politiques entre Français et Allemands. Je crois que le mécanisme de surveillance des grands déséquilibres macroéconomiques doit nous permettre de la renforcer dans le cadre de la gouvernance actuelle.

Vous rejoignez le Premier ministre Raffarin sur la question de savoir ce que Français et Allemands pourraient faire pour donner le sentiment qu'ils prennent les choses en main. Le couple franco-allemand demeure décisif en Europe. Il ne comporte pas de substitut, quoi qu'on fasse. Tous les progrès que nous avons accomplis dans le passé ont été profondément souhaités par les opinions publiques et les exécutifs français et allemands.

On pourrait imaginer des avancées symboliques très puissantes dans le domaine de la sécurité, de la défense, du contrôle des frontières, etc. en cas de volonté forte.

Dans le domaine des politiques économiques, on peut avoir des mesures symboliques, mais le problème principal vient de notre propre gestion interne. Elles donneraient des marges de manœuvre et nous permettraient d'être plus alertes dans la convergence franco-allemande, mais notre déficit de la balance des paiements courants demeure substantiel, en dépit du relativement faible coût de l'énergie. Nous devons être à - 1,5 %, voire - 2 % alors que les Allemands sont à 8,5 %. Il existe donc une différence colossale entre nous de ce point de vue.

On ne peut se reposer entièrement sur les Allemands - même s'ils voient en ce moment diminuer leurs comptes externes. Cela passe essentiellement par des augmentations de coût légitimes compte tenu de la surcompétitivité, et notamment par des augmentations des traitements et des salaires.

Nous devons convaincre que, pour endiguer le chômage, il ne faut surtout pas s'engager dans la voie de l'augmentation des coûts. Je sais que ce n'est guère facile à dire pour les hommes politiques, mais il faut bien reconnaître que la modération des coûts est essentielle si l'on veut y parvenir.

Pour les Allemands, qui sont au plein-emploi, c'est tout à fait différent. Quand ils augmentent leurs salaires, les Français demandent immédiate la parité, alors que celle-ci n'existe absolument pas concernant le chômage - et c'est un problème absolument majeur.

Quant au mécanisme de stabilité, il s'agit essentiellement d'un mécanisme de dissuasion. Si on avait disposé de mille milliards d'euros au moment où nous avons eu nos problèmes, peut-être aurait-on réussi à bloquer la Grèce et qu'on n'aurait pas eu d'autres problèmes. On serait alors apparu comme crédible, comme les Américains.

Spéculer contre l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et même l'Italie serait peut-être apparu comme peu raisonnable aux yeux des investisseurs et des épargnants.

Auprès de qui le ministre des finances de la zone euro prend-il ses ordres ? Il les prend bien entendu auprès de l'Eurogroupe, le cas échéant de la réunion des chefs d'État et de gouvernement si les ministres des finances ont eux-mêmes une difficulté majeure, tout cela dans le cadre des relations avec le Parlement européen.

Il a avec lui des collaborateurs éminents et la partie de la Commission s'occupant particulièrement de la zone euro. Tout cela lui permet d'avoir son propre *brain trust*. Il présente ses solutions à ses mandants, qui sont les ministres des finances de la zone euro et éventuellement aux chefs d'État et de gouvernement, et les exécute en ayant en tête l'intérêt supérieur de la zone euro - et c'est essentiel.

Beaucoup de mesures importantes ne font probablement pas l'objet d'une communication suffisante. Le plan Juncker est un plan qui va pourtant dans la bonne direction, alors que l'opération est relativement ambitieuse.

Je rejoins volontiers Mme Garriaud-Maylam : on a eu tort de laisser l'Angleterre s'attaquer en permanence à l'Europe. Beaucoup d'arguments permettaient de réfuter tout cela. On n'y a pas prêté assez d'attention. À vrai dire, le gouvernement anglais lui-même n'a pas prêté attention aux effets pervers de toute cette communication, lui-même y ayant participé.

Si la France pouvait parvenir à éliminer le chômage de masse, on ne mettrait plus tout sur le compte de l'Europe. Il est injuste de rendre l'Europe responsable d'un arbitrage que nous avons réalisé en faveur de ceux qui disposaient d'un emploi contre ceux qui n'en avaient pas.

Le paradoxe allemand vient du fait qu'ils ont arbitré pour ceux qui n'avaient pas d'emploi contre ceux qui en avaient un, mais tout le monde est content, car même si les rémunérations ont été substantiellement inférieures depuis le début de l'euro, ils ont accumulé de la compétitivité-coût supplémentaire.

La plupart des Allemands sont satisfaits parce qu'il n'existe pas de chômage de masse et qu'ils n'ont pas le souci de voir leurs enfants privés de travail. Nous ne nous rendons pas compte à quel point ce chômage de masse - et surtout celui des jeunes - pollue notre compréhension de ce qui se passe en Europe.

J'ai répondu en partie à votre question, monsieur le président, à propos de la relation franco-allemande. Elle reste une relation clé. Croire qu'on peut avoir un système triangulaire, comme Tony Blair ou d'autres le pensaient pour leur pays, ne me paraît pas correspondre à ce qu'est réellement l'Europe d'aujourd'hui. On a absolument besoin d'un accord franco-allemand. Quelles que soient les dimensions ou les directions choisies, il a de bonnes chances de l'emporter, à partir du moment où il apparaîtra comme étant au service de la construction européenne. Durant la crise, nous avons connu deux nouveaux traités qui apparaissaient alors *ex ante* comme impossibles.

Bien entendu, il s'agit d'accords intergouvernementaux, mais ils prouvent que l'on peut avancer sur une base assez large, à vingt-six ou vingt-cinq. Il ne faut surtout pas se priver de réfléchir à l'avenir au motif qu'on ne disposera pas d'un consensus politique pour signer un nouveau traité. Je crois que c'est complètement erroné.

Mme Pervenche Berès. - Madame Keller, je ne vais sans doute pas vous surprendre, car mes positions sont bien connues : je ne suis pas favorable à un mélange de la carpe et du lapin.

Ce pays a beaucoup contribué à la création de la conférence de l'article 13. C'est un instrument et un forum utile mais, en tant que parlementaire, j'estime que la participation à des forums provoque de la frustration.

En termes de pouvoir délibératif, je ne connais pas de régime parlementaire ou démocratique où l'on mélange, dans une assemblée délibérante, avec des pouvoirs législatifs, des structures totalement différentes. Ce n'est pas pour rien que le bicaméralisme existe. D'une certaine façon, à l'échelle européenne, nous devons réfléchir de la même manière lorsqu'il s'agit du contrôle parlementaire lui-même. Il y a des choses qui doivent être contrôlées au niveau européen, d'autres au niveau national. Je ne démords pas de cette approche.

En revanche, l'évolution de la gouvernance économique que je propose, notamment avec la mise en place d'un code de convergence, doit réarmer les parlements nationaux dans la gouvernance économique de chaque État membre, même dans la façon dont les ministres des finances interviennent dans le débat européen.

On a connu des délégations de parlements nationaux qui, avec un pouvoir délibératif, s'occupaient de la scène européenne : c'était avant l'élection au suffrage universel du Parlement européen. Lorsqu'il y a eu une montée en puissance de la délibération européenne, on s'est rendu compte qu'on ne pouvait demander à des parlementaires nationaux de remplir les deux tâches.

Je crois en revanche qu'il faut un espace de débat - et c'est ce que j'avais commencé à mettre en œuvre dès 2004 lorsque j'ai pris la

responsabilité de présider la commission économique et monétaire du Parlement européen. J'avais initié, en février, avant le débat sur les grandes orientations politiques économiques, un échange pour que parlementaires nationaux et européens principalement concernés par ces questions aient une analyse de la situation et regardent où aller.

Toutefois, pour ce qui est d'exercer le contrôle réel, de légiférer, je ne sais comment mélanger les deux légitimités. Nous l'avons fait pour les conventions. J'ai eu le privilège d'appartenir aux deux conventions européennes qui ont existé, l'une sur la rédaction de la charte, l'autre sur un projet de Constitution.

Nous étions là dans une équation très particulière, avec un objet particulier, mais non dans l'ordre démocratique quotidien. Pour moi, ce *mix* est une fausse piste.

En revanche, je suis d'accord avec vous : si nous parvenons, à l'occasion du Brexit, à savoir qui est *in* et qui *out* par rapport à la zone euro, le Parlement européen deviendra le Parlement de la zone euro. Un budget de la zone euro légitimerait totalement le fait que seuls ses membres aient vocation à se prononcer, contrôler, et voter ce budget.

À l'inverse, sur le plan des parlements nationaux, je crois qu'il faut développer l'appropriation de l'agenda, du cadre, etc. Le code de convergence devrait y contribuer.

Vouloir faire de la conférence de l'article 13 un organe de délibérations constitue une fausse piste. C'est un forum de rencontres parlementaires.

Lorsque j'étais membre de la seconde convention, j'étais d'accord avec le président Giscard d'Estaing pour un congrès, mais celui qu'il proposait n'était pas un organe délibératif. Il se réunissait trois ou quatre fois par an, avec un débat d'orientation générale. Ce n'est pas là qu'on aurait voté le budget de la zone euro.

Comment organise-t-on le budget de la zone euro lui-même ? On a devant soi une feuille quasiment blanche. Cela dépend des conclusions qu'on tirera du départ de Britanniques et de la refondation de l'Union européenne.

Si demain les pays membres de la zone euro sont membres de l'Union européenne et que tous ceux qui ne le sont pas ont un calendrier - ce que nous n'avons jamais défini - pour rejoindre la zone euro, les choses finiront par fusionner.

En attendant, je crois que les outils relatifs au budget de la zone euro peuvent évoluer. Le rapport Delors disait que les fonds structurels avaient vocation à évoluer avec le passage à l'euro. C'est une réforme qui n'a jamais été menée, pour des raisons d'ambiguïté du périmètre au moment où nous avons créé l'euro, mais si nous avons de tels problèmes de divergence

aujourd'hui, c'est aussi peut-être que nous n'avons pas réadapté ces fonds structurels aux dynamiques divergentes créées par l'euro. Il y a peut-être là quelque chose à étudier, non dans une logique de sanction, mais dans une logique d'incitation et d'accompagnement.

La seconde source de financement peut provenir du Mécanisme européen de stabilité. J'ai eu l'impression que le président Trichet, dans son propos liminaire, l'évoquait comme un embryon du Trésor, le considérant ensuite comme un outil de dissuasion par rapport à un choc conjoncturel.

Je préfère la première solution. En effet, si on le considère comme un embryon de budget pour le choc asymétrique, cela signifie que l'on conserve au Mécanisme européen de stabilité sa fonction actuelle, qui est de répondre aux chocs asymétriques, et de disposer du matelas pour développer des véritables outils de construction qui manquent à l'échelle de la zone euro, que sont les stabilisateurs automatiques. Ils existent dans chacun de nos États membres et sont aujourd'hui en partie neutralisés par le pacte de stabilité, sans qu'on ait, à l'échelle de la zone, reconstruit des outils équivalents. C'est la raison du débat très important sur l'idée d'une indemnité chômage minimum. Je suis à peu près convaincue que si l'euro doit survivre, nous finirons par y parvenir - même si le chemin est encore long.

Je veux revenir aux propos de Richard Yung sur la question du respect du pacte de stabilité et de croissance. Nous savons dans quelles conditions le second terme a été ajouté. Jean-Claude Juncker dit que c'est lui qui l'a inventé. Je crois que Lionel Jospin en revendique aussi la paternité - mais ce n'est pas ce qui nous intéresse aujourd'hui.

En réalité tout ceci constituait un jeu de mots qui ne s'est pas traduit par un objectif de croissance pour la zone euro. Nous n'avons pas mis en place d'outils d'analyse de ce qu'est une position agrégée de la zone euro. On a seulement ouvert le débat avec la communication, en fin d'année dernière, de la Commission à ce sujet. On commence à se poser la question du niveau d'investissement à l'échelle de la zone.

Dans ce débat, un pays comme l'Allemagne s'interroge. La situation telle qu'elle est aujourd'hui n'est pas soutenable.

Nulle part on ne pose la question du niveau d'investissement, indépendant de la capacité des États membres de financer leur stratégie au regard du respect des règles du pacte. Tout le monde a fini par admettre qu'il existait un problème d'investissement au niveau de la zone - et même de l'Union européenne dans son ensemble, ce qui a conduit au plan Juncker. Ce plan Juncker, il n'est pas là pour rien. Il dit quelque chose sur notre absence de lisibilité, dans une stratégie agrégée qui est indispensable.

Je veux revenir sur la question de l'Allemagne évoquée par le président Trichet. La réforme de compétitivité-coût de l'Allemagne a commencé sous la responsabilité de Gerhard Schröder, mais le principal

moteur a été la réunification. Il se trouve que cela a coïncidé avec le passage à l'euro, nous-même ayant lié les deux.

Je le rappelle pour revenir à la vertu de la réforme. Le président Hollande avait expliqué, au début de son mandat, que nous menions la réforme parce que c'était notre intérêt et non parce que Bruxelles nous le demandait. C'est ce que l'on doit retrouver : un pays se réforme non parce qu'il y est contraint, mais parce qu'il y croit. M. Raffarin approuve, et je m'en réjouis !

On peut battre sa coulpe et dire qu'on a été très mauvais et que l'Allemagne a été exemplaire, mais l'Allemagne avait d'autres raisons d'accepter la réforme, et il est vrai que cela l'a mise en situation de gagner des parts de compétitivité, alors que chez nous, le Gouvernement d'alors a dissous l'Assemblée nationale, pensant ne pas parvenir à remplir les conditions pour passer à l'euro. Je suis d'accord sur le fait que le relâchement est intervenu après.

La question du retour des marges de compétitivité de la France est quasiment un sujet de consensus dans notre pays.

S'agissant de l'envie d'Europe, l'Europe va mal parce que ses États vont mal, et réciproquement. Cela renvoie à ce que disait Jean-Claude Trichet sur les autres marchés intérieurs dotés d'une monnaie unique.

Avec la crise, l'Europe a appris qu'elle n'était plus le centre du monde. Cela déstabilise tous ceux qui ont cru aux grandes vertus du libéralisme, comme les Britanniques, mais cela a aussi déstabilisé ceux qui étaient dans l'entre-deux en matière de construction européenne.

Je ne sais s'il faut arbitrer entre bilatéralisme et multilatéralisme, mais je suis sûre qu'on ne peut arbitrer entre le retour de la confiance nationale et le retour de la confiance européenne. Les deux vont de pair. C'est cet optimisme et cette confiance que nous devons retrouver sur les deux terrains.

Par ailleurs, je partage l'idée selon laquelle la question de la défense devient centrale. C'est une des clés d'un dialogue bien structuré avec l'Allemagne qui, à plusieurs reprises, a reconnu qu'il fallait saluer la contribution française - même si ce débat ne fait toujours pas consensus en Allemagne.

Pour le SPD, la question du financement de la défense reste un tabou. Si des conclusions en ce sens ont pu être émises lors du dernier Conseil européen, c'est parce que Mme Merkel a forcé la main à sa grande coalition. C'est un sujet qui reste donc ouvert.

Je n'accepte pas que nous nous en réjouissons pour passer sous silence le thème principal de notre rencontre, car c'est trop dangereux. L'Union économique et monétaire n'est pas soutenable dans l'état où elle est. Jouer l'avenir européen à partir de la question de la défense, en espérant ne

pas avoir besoin de s'occuper de ce qui dérange serait faire fausse route. Pour Mme Merkel, c'est un risque de division de l'Europe à vingt-sept. Nous pouvons ainsi mourir « par la racine », cette racine qui, pour moi, est l'euro.

Chacun prêche pour sa paroisse, mais j'en ai l'intime conviction. Le départ des Britanniques est catastrophique, mais cela ne détruira pas le marché intérieur. Le jour où il n'y aura plus d'euro, il n'y aura plus de marché intérieur.

Un mot sur les Britanniques. Je vous invite tous à corriger un travers français qui consiste à parler de l'Angleterre ou des Anglais : il s'agit de Britanniques. C'est une question d'actualité, compte des éléments du débat sur le Brexit.

Je partage l'idée qu'ils n'ont jamais vraiment été dans l'Europe. Écoutez David Cameron : il ne parle jamais de l'Union européenne, mais toujours du « marché intérieur ».

Mme Giraud a dit qu'on n'allait pas exonérer les Britanniques. Je suis entièrement d'accord. Je plaide coupable : nous voulons tellement que les Britanniques restent que nous étions prêts à tout leur donner. Nous n'avons cessé d'aller vers cet accord, que j'ai beaucoup critiqué. S'agissant de la question de la zone euro, on leur donnait un droit de regard sur notre avenir, ce qui est hallucinant. C'est pourquoi je considère que ce texte est mort et enterré. Nous n'avons même pas demandé à M. Cameron ce qu'il ferait si le oui l'emportait !

On est donc totalement dépourvu, et on attend que Mme May décide de fendre l'armure et d'abandonner les quatre libertés du marché intérieur, au risque de frapper les intérêts de la City. Il est très important que, du côté allemand ou du côté français, on réaffirme la question non seulement des quatre libertés, mais aussi - et c'est très important pour les intérêts de la place de Londres - la compétence de la Cour de justice. Cela va de pair. Il n'y a pas de garant des quatre libertés sans compétences de la Cour de justice.

Je conclus au sujet de la question multilatérale. Au Parlement européen, dans la délégation française, beaucoup pensent qu'il faut créer un rapport de force avec l'Allemagne afin qu'elle entende ce qu'elle doit entendre. Cependant, il faut convaincre l'Allemagne de bouger avec nous. On peut créer tous les rapports de force, il ne faut pas perdre de vue l'idée qu'on ne peut faire bouger les choses qu'à deux.

Nous ne sommes plus dans l'Europe des six. Il faut emmener derrière nous bien plus de pays que la France et l'Allemagne, mais il faut évidemment être crédible par rapport à l'Allemagne. Je partage avec le président Trichet l'idée que nous commettrions une erreur en nous interdisant de penser à un nouveau traité. Après tout, le traité de Lisbonne a bien été réformé, alors qu'on avait dit qu'il était irréformable pour les dix ans à venir.

Une révision des traités interviendra de toute façon à l'occasion de la conclusion de la négociation sur le Brexit, qui nous oblige à poser la question de l'Union économique et monétaire en parallèle. Ne laissons pas croire qu'on peut s'occuper du Brexit et s'occuper ensuite de l'Union économique et monétaire. Cela présente un risque.

La tâche est immense, et toutes les expertises vont être mobilisées par la question de la négociation de l'article 50, puis de la future relation avec le Royaume-Uni, mais la soutenabilité de la zone euro en sera très fragilisée. Or, c'est notre principal bien commun, et je suggère que l'on n'attende pas pour s'en occuper.

M. Jean-Claude Trichet. - Je ne suis pas partisan d'obliger l'ensemble des pays qui ne font pas partie de la zone euro à choisir. Les obliger à choisir serait faire le jeu des Britanniques ou de ceux qui, à l'étranger, disent que c'est le début du démantèlement. J'aurais donc tendance à dire qu'ils sont bienvenus dans notre maison commune, et qu'ils nous rejoindront le moment venu. Certains ont encore des efforts à faire. D'autres méditent encore. Ils sont sous l'influence de tous ceux qui, aux États-Unis et à Londres, leur disent que cela ne peut bien fonctionner. C'est pourquoi je rejoins Pervenche Berès au sujet du renforcement de l'Union économique et monétaire.

Je suis d'accord avec le fait de dire que le Trésor est le Trésor, et que le Budget est le Budget, mais je maintiens qu'il vaut mieux avoir une dissuasion parfaitement visible, connue de New York et de Londres.

Mme Pervenche Berès. - Êtes-vous d'accord pour qu'on ait un stabilisateur automatique ?

M. Jean-Claude Trichet. - Je suis d'accord pour que l'on ait le meilleur stabilisateur automatique possible, mais s'il est appelé à être réellement dépensé et non uniquement consacré à la dissuasion. Je vous rejoins en effet sur ce plan.

Enfin, la France et l'Allemagne sont très complémentaires, mais aussi très différentes. En Allemagne, il n'est pas nécessaire d'avoir un mot d'ordre venant d'en haut imposant la modération des coûts. Tout le monde le comprend, dans toutes les entreprises. La culture dominante est celle des entreprises exportatrices. Être compétitif signifie voir son travail maintenu et en avoir un pour ses enfants. Cela ne se discute pas.

Chez nous, la culture dominante n'est pas celle des entreprises exportatrices, mais celle d'entreprises non exportatrices de grande utilité du secteur public - EDF, Gaz de France, etc. Chez nous, il faut que cela vienne d'en haut. C'est pour cela que la désinflation compétitive a fonctionné. Si on laisse le pays sans mot d'ordre concernant sa compétitivité, la culture dominante fera qu'on arbitrera probablement plus souvent en faveur de ceux qui ont un travail qu'en faveur de ceux qui n'en ont pas.

Il est très difficile d'expliquer à ceux qui ne sont pas dans la compétition internationale que des augmentations substantielles sont très mauvaises, car elles condamneront à terme ceux qui n'ont pas de travail.

Tout le monde est sincère, en France comme en Allemagne. Le problème vient de la culture dominante. C'est pourquoi, en France, il faut que les gouvernants soient conscients du fait qu'il leur faut aller un peu à l'encontre de la culture dominante tant qu'on n'est pas parvenu au plein-emploi.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. - La commission des finances est intéressée par la capacité budgétaire de la zone euro. Nous l'avons déjà évoquée. C'est ambitieux. J'aurais aimé connaître les étapes intermédiaires - mais on n'en a pas le temps. Parle-t-on d'une visée longue, à dix ou quinze ans ?

Je voudrais faire une suggestion sur la manière d'organiser les travaux autour de l'article 13. Pervenche Berès évoque un forum : nous sommes revenus très frustrés de Bratislava. On ne peut assister à des séries de conférences d'universitaires venus prêcher la bonne parole sans laisser le temps à l'échange entre parlementaires européens et nationaux.

Je l'ai suggéré à la présidence maltaise, avec ma collègue députée Danielle Auroi. Nous avons besoin de véritables échanges. Si le Parlement européen voulait aller dans ce sens, nous gagnerons à ne faire qu'une conférence de lancement et deux heures de débat. La dernière fois, la délégation allemande était pratiquement absente et n'a pas pris la parole.

Nous n'avons que cet outil en commun. Il ne règle pas tout, mais il s'agit d'un espace utile. S'il conserve cette forme, les présidents des commissions des finances du Parlement français ne se dérangeront plus. On enverra un collègue. C'est peut-être le moment de faire vivre réellement cet échange.

S'agissant des travailleurs détachés, si nous avons eu du temps, nous aurions eu avec les délégations un débat fort utile. Pervenche Berès pourrait se charger d'une mise en place plus pragmatique et opérationnelle. Ce serait une bonne chose.

Mme Pervenche Berès. - Je suis d'accord. Le seul problème vient du fait que les présidences veulent rendre cet événement attractif et y convient de grands noms, alors que ce doit être un temps de délibérations entre parlementaires.

Quand le vrai débat arrive à se nouer, ce qui est parfois le cas, c'est formidable. Chacun en ressort renforcé. J'ai souvenir d'un des premiers exercices de ce type que j'avais organisé, où votre homologue était Didier Migaud. C'était en 2004 ou 2005. Le président Trichet était là. On avait parlé des questions de supervision des marchés financiers, alors que le sujet était à

peine évoqué dans les parlements nationaux. On avait pu mener un débat mutuellement enrichissant.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Je pense m'exprimer au nom de chacune et de chacun d'entre vous pour dire que nous sommes particulièrement satisfaits de l'éclairage que chacun de vous nous a apporté.

Vous avez, au travers de vos analyses, fournit une base au corpus de propositions que nous produirons pour le soixantième anniversaire du traité de Rome, que nous essaierons de partager avec un certain nombre d'autres parlements.

Je retiens quatre ou cinq points parmi vos nombreuses suggestions.

Il est vrai que l'Union européenne va mal, tout simplement parce que les États membres vont mal. Elle n'a pas été spécialement construite pour supporter un certain nombre d'événements qui sont survenus ces derniers temps.

Pour reprendre les propos de Jean-Claude Trichet, il faut prendre de plus en plus garde au différentiel entre les investissements publics et privés des deux côtés du Rhin et aux dépenses publiques, au moment où les taux d'intérêt commencent à remonter. Cela va devenir, pour la France, pratiquement insoutenable.

La réforme est donc indispensable, pour reprendre les propos de Pervenche Berès, dont on connaît l'honnêteté intellectuelle et la compétence.

Je souhaite rester raisonnablement optimiste. Deux points ont été soulignés par Jean-Claude Trichet avec, en premier lieu, la notion de culture dominante qui, au fil du temps, crée une ambiance. L'ambiance en France est totalement différente de celle qui existe en Allemagne. Il va falloir du temps pour l'inverser dans notre pays - et cela conditionne des générations.

Vous avez par ailleurs fait référence au Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Je fus parmi ceux qui se montrèrent plutôt attentistes en la matière. J'avoue que cela fonctionne, et même bien, surtout en France. On a connu le FEIS de première génération. J'en appelle à une deuxième ou à une troisième génération. L'argent privé existe, et il existe de moins en moins d'argent public.

Il faut qu'on ait le réflexe de ne pas solliciter l'argent public. Si l'on peut favoriser l'imbrication entre les fonds structurels et le FEIS, de façon à moins endetter les collectivités locales, je pense qu'on ne sera pas loin d'avoir trouvé la bonne formule.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Merci à tous.

La réunion est levée à 16 h 40.

Mercredi 25 janvier 2017

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Jean-Pierre Masseret, pour la commission des affaires étrangères

La réunion est ouverte à 8 h 30.

19. Audition de Mme Nicole Fontaine, ancienne présidente du Parlement européen, M. Jean-Luc Sauron, professeur associé, Université Paris Dauphine, et M. François Lafond, Institut Jean Lecanuet (mercredi 25 janvier 2017)

M. Jean Bizet, président. - Je souhaite en votre nom à tous la bienvenue à Mme Nicole Fontaine, ancienne présidente du Parlement européen, Jean-Luc Sauron, Professeur associé à l'université Paris-Dauphine, et M. François Lafond, de l'Institut Jean Lecanuet.

Merci d'avoir accepté de venir rencontrer le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et sur la refondation de l'Union européenne, que le président du Sénat, Gérard Larcher a demandé à la commissions des affaires étrangères et de la défense et à la commission des affaires européennes de constituer.

Le récent discours de Mme Theresa May a apporté une clarification sur la position britannique dans le sens d'une rupture très nette avec l'Union européenne. La Cour suprême a par ailleurs confirmé que la notification de la décision de se retirer de l'Union devra au préalable faire l'objet d'un acte du Parlement. L'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord ne seront pas concernés, ce qui posera sans doute évidemment quelques problèmes.

Quelle est l'analyse des uns et des autres sur la situation au Royaume-Uni et sur la négociation à venir ?

Au-delà, comment voyez-vous les nouvelles relations que l'Union européenne pourrait entretenir avec le Royaume-Uni, une fois le retrait acté ?

Notre groupe de suivi réfléchit par ailleurs aux conditions d'une relance du projet européen. Nous voulons une Europe qui s'affirme comme une puissance stratégique, et qui se recentre sur quelques priorités où sa plus-value est évidente.

La subsidiarité doit être plus affirmée. On sent que les peuples ont un besoin d'informations. Les parlements nationaux doivent donc jouer un rôle plus effectif dans la prise de décisions. Quelle est votre appréciation?

Nous sommes convaincus que le moteur franco-allemand doit bien évidemment jouer un rôle essentiel pour relancer l'Union européenne à partir de projets concrets dans des domaines comme le numérique - à propos duquel l'ambassadeur d'Allemagne en France, M. Meyer-Landrut, nous avait

glissé quelques messages à l'oreille - ou l'énergie. On ne peut en effet moderniser et réindustrialiser l'Europe sans une énergie bon marché.

Quelle est par ailleurs votre appréciation sur le fonctionnement actuel des institutions européennes ? On évoque souvent une fusion des fonctions de président du Conseil européen et de président de la Commission européenne. Quelle est votre analyse ? On n'entend pas suffisamment les Européens, au moment où M. Trump et M. Poutine ne se privent pas de dire quelle Europe ils désirent. Or, on sait très bien qu'ils souhaitent une Europe divisée, amoindrie et affaiblie.

Je cède à présent la parole à Jean-Pierre Masseret.

M. Jean-Pierre Masseret, président. - Madame la présidente, messieurs les professeurs, le président Bizet a parfaitement défini le cadre de notre réflexion, celui de l'après Brexit. Comment cela va-t-il se passer ? On sait ce que ne veut pas Mme May, mais un certain flou persiste derrière sa déclaration. Que signifie une participation partielle au marché unique ? Beaucoup de questions demeurent. On aimerait donc connaître vos réflexions sur le sujet.

S'agissant de la refondation de l'Union européenne, Jean Bizet a indiqué l'importance que nous attachons au couple franco-allemand. Comment celui-ci peut-il reprendre la main ? Il est trop effacé depuis quelques années pour redynamiser le projet européen.

Sur quoi bâtir précisément la refondation ? Les valeurs, les politiques partagées, une analyse entre les partenaires sur ce que sont le XXI^e siècle et la nouvelle civilisation numérique, les enjeux technologiques et scientifiques, les rapports de force qui sont en train de s'organiser dans la géopolitique constituent les questions, parmi d'autres, sur lesquelles nous aimerions connaître votre position.

M. Jean Bizet, président. - Madame la présidente, vous avez la parole.

Mme Nicole Fontaine, ancienne présidente du Parlement européen. - Mesdames et messieurs les sénateurs, permettez-moi tout d'abord de vous féliciter de cette initiative que vous avez prise en créant ce groupe de suivi du Brexit. C'est une excellente idée.

Je vous remercie de la confiance que vous nous faites en nous invitant à être entendus. Je n'ai jamais oublié que, présidente du Parlement européen, le Sénat m'avait invitée à m'exprimer dans l'hémicycle. C'était à l'époque une première pour une personnalité étrangère. J'en ai gardé un souvenir très fort et nos liens sont restés très étroits depuis.

Le 14 juin, j'ai publié un ouvrage en collaboration avec le journaliste François Poulet-Mathis, qui a suivi les institutions européennes durant de nombreuses années, et avec les étudiants de l'École supérieure de commerce

de Paris (ESCP Europe), grande école de commerce où je suis professeur affilié.

Le titre de ce livre - *Brexit, une chance ? Repenser l'Europe* - a pu surprendre. Pourquoi cette réflexion ? Je suis partie du constat que l'Europe était hélas très malade. Chacun connaît mes convictions européennes profondes, mais il est vrai que depuis plusieurs années, l'Europe connaît une lente descente aux enfers.

Il est important de se pencher sur le constat, car ceci va nous amener à voir quels remèdes existent pour refonder l'Europe.

Le procès en technocratie a été extrêmement prégnant et va le rester. Je prends un exemple assez récent : le fait que la Commission européenne menace la France d'infraction parce qu'elle voudrait appliquer le Smic aux transporteurs routiers est intolérable pour les citoyens, surtout dans le contexte de crise que nous connaissons. Ce n'est qu'un exemple. On pourrait en donner beaucoup d'autres.

Le fait est que l'Europe a été très souvent utilisée comme une sorte de bouc émissaire. On doit d'ailleurs tous balayer devant notre porte, car on a eu tendance à utiliser l'Europe lorsque les choses étaient difficiles et à ne pas toujours mettre ses bienfaits en exergue.

Une dérive excessivement libérale a également heurté les citoyens, car l'Union européenne a donné l'impression de subir la mondialisation au lieu de la maîtriser. Là aussi, c'était une erreur de considérer que la politique de libre concurrence était une fin en soi, alors que ce n'était qu'un moyen de parvenir à créer cet espace de prospérité que nous avions promis à nos concitoyens.

J'évoquerai aussi les attentes déçues, en particulier pour les Britanniques.

Finalement, on s'aperçoit que l'Europe est inachevée. Avons-nous une politique sociale européenne, une politique de défense européenne, une harmonisation fiscale, une politique industrielle commune, une politique extérieure commune ? Non, tout cela constitue un grand manque.

Les citoyens se sont finalement détachés de l'Europe parce qu'ils ont eu le sentiment qu'elle était plus une contrainte qu'un bienfait. Ils ont été profondément déçus. Or, la déception provoque un rejet. Cette désaffection est aujourd'hui extrêmement profonde.

Pourquoi ces manques ? Il serait certes excessif de faire rejeter la responsabilité de ces lacunes sur les Britanniques. Les Britanniques sont entrés en 1973 dans la Communauté économique européenne uniquement pour bénéficier des avantages du grand marché unique.

Ils le disaient d'ailleurs clairement, et ils sont entrés sur une méprise volontairement assumée. À chaque fois que nous souhaitions aller plus loin

en matière d'intégration européenne, dans les domaines où les citoyens l'attendaient, les Britanniques refusaient, et pouvaient même nous empêcher d'avancer.

On leur a accordé ce qu'on a appelé pudiquement des *opting-out* mais, d'*opting-out* en *opting-out*, on est arrivé à une situation malsaine.

On a également assisté à un dénigrement des institutions européennes dans les milieux britanniques, notamment dans les médias. Tout ceci explique qu'on en soit arrivé au Brexit.

Si les Britanniques étaient restés dans l'Union européenne, au vu des concessions très importantes accordées à David Cameron, j'ai le sentiment que l'Europe aurait pu disparaître. On aurait eu un maintien du *statu quo*, tout le monde aurait été soulagé et rien n'aurait finalement changé. Or, on avait accordé à David Cameron un droit de regard sur le fonctionnement de la zone euro. Bien sûr, le Président de République était très heureux d'avoir évité le droit de veto - cela aurait été un comble ! - mais un tel droit de regard nous interdisait une intégration plus forte des pays de la zone euro, alors que chacun convient aujourd'hui que c'est nécessaire.

Où en est-on de l'état des lieux ? Mme May a clarifié partiellement les choses dans son récent discours. Elle a surtout dit ce qu'elle ne voulait pas. Elle a indiqué qu'elle ne voulait aucune contribution financière, ni la libre entrée des Européens. Si l'on considère que les quatre libertés sont indissociables, c'est évidemment un point de crispation.

Elle a également dit qu'elle ne voulait pas de la tutelle de la Cour de justice de l'Union européenne ni d'un nouvel accord d'accès au marché unique, ce qui a été interprété comme un Brexit dur.

En réalité, il s'agit d'un Brexit à la britannique : Mme May se réserve le droit de négocier secteur industriel par secteur industriel, ce qui serait d'une gravité extrême pour nous.

Elle a surtout beaucoup insisté - et il faut être extrêmement vigilant à ce sujet - sur les accords qu'elle souhaitait conclure avec les autres pays tiers, comme l'Australie, l'Inde, les pays du Commonwealth, les États-Unis. Mme May sait parfaitement que de tels accords mettent des années avant d'entrer en vigueur. Quand bien même elle ne l'aurait pas su, Ivan Rogers, ambassadeur de Grande-Bretagne auprès de l'Union européenne, qui a démissionné depuis, le lui avait rappelé dans une note datant de décembre dernier, dans laquelle il lui faisait remarquer que cela prendrait des années.

C'est pourquoi Mme May demande une période de transition, qui lui permettrait de conforter ces autres accords et de se présenter ensuite en position de force devant les responsables de l'Union européenne.

Il faut donc être extrêmement vigilant, d'autant que nous savons combien les Britanniques sont habiles. Au Parlement européen, ils étaient

particulièrement expérimentés. Il ne faut pas se faire d'illusion : la partie sera extrêmement difficile.

La Cour suprême a en effet confirmé la nécessité de consulter le Parlement britannique. C'est la moindre des choses, mais ceux qui étaient contre le Brexit espéraient beaucoup que la Cour suprême dise que le Parlement écossais et le Parlement irlandais devaient également être consultés. Cela n'a pas été le cas. On peut donc supposer que les prétentions de Mme May seront cadrées plus fermement.

Que faire aujourd'hui ? Il est tout d'abord essentiel d'avoir le courage de reconnaître nos erreurs, partir de l'attente des citoyens et identifier les secteurs prioritaires dans lesquels nous devons aller plus vite et plus loin.

Certains estiment qu'il faut rapatrier au plan national des compétences qui ont été confiées à l'Union européenne. C'est vite dit. Encore faut-il déterminer dans quel domaine les citoyens ont besoin de davantage d'Europe, et ceux dans lesquels il faut moins de technocratie.

Il faut identifier très clairement ces secteurs et envisager de nouvelles architectures. Il ne faut pas se faire d'illusions : nous ne pourrons, à travers les coopérations renforcées prévues dans le traité de Lisbonne, aller plus loin dans la politique de défense ou l'harmonisation fiscale.

Vous avez évoqué la nécessité de resserrer le couple franco-allemand. Il est vrai que nous avons des divergences. On les connaît bien. Il faut que nous en parlions très franchement. J'ai le sentiment que l'on a toujours envie que ce couple perde. Nous ressentons surtout, des deux côtés du Rhin, une certaine responsabilité quant au devenir de l'Europe. Mme Merkel, qui est une femme de devoir, en est certainement consciente. Beaucoup d'autres Allemands le sont aussi.

Ce dont l'Europe a le plus souffert, c'est de son déficit démocratique. J'avoue que le Parlement européen ne l'a pas suffisamment comblé. J'ai été pour ma part durant de longues années vice-présidente du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux. Nous avons fait des efforts mutuels pour coopérer à cette construction européenne. Cela n'a pas été suffisant. C'est une des grandes carences que l'on peut déplorer.

Aujourd'hui, il est indispensable que les décisions soient prises en étroite association avec les parlements nationaux. Même si nous avons la chance de bénéficier de la compétence de Michel Barnier, chargé par Jean-Claude Juncker de suivre la question de la mise en œuvre du Brexit, ce n'est pas suffisant. N'oubliez pas que le Tafta s'est négocié avec les États-Unis dans une opacité totale, même à l'égard du Parlement européen.

Le Parlement européen entend « être dans la boucle », suivant une expression consacrée, ainsi qu'il vient de le préciser clairement dans l'accord

conclu entre le Parti populaire européen (PPE) et le groupe libéral pour l'élection d'Antonio Tajani. Ce n'est pas suffisant.

Nous avons réussi, pour élaborer la charte des droits fondamentaux, à mettre en place une convention comprenant des membres des représentations des parlements nationaux, du Parlement européen, de la Commission européenne, et du Conseil européen. On a œuvré en étroite liaison avec la société civile, en menant de très nombreuses auditions. Le courant passait très bien. Ce fut une réussite.

Nous avons fait la même chose pour l'élaboration du projet de traité constitutionnel. Ce n'est pas parce qu'il a été rejeté par la France en mai 2005 qu'il faut pour autant rejeter la méthode, qui était excellente, je pense.

Sous cette forme ou sous une autre je ne saurais que trop vous suggérer de prendre l'initiative d'une structure permanente de suivi dans laquelle les parlements nationaux auraient toute leur place. Ce serait extrêmement utile, efficace, et surtout démocratique.

Les citoyens ont besoin des démocraties. Ils reprochent à l'Europe de ne pas avoir été suffisamment démocratique et de ne pas les avoir assez associés.

Relancer l'Europe - surtout avec l'arrivée de M. Trump au pouvoir - est une impérieuse nécessité, chacun en a maintenant conscience. Nous avons d'énormes chantiers devant nous. Il faut les ouvrir avec les citoyens. C'est à travers vous que cette entreprise doit s'effectuer.

M. Jean Bizet, président. - Merci, madame la présidente. La parole est à M. Sauron.

M. Jean-Luc Sauron, Professeur associé, Université Paris Dauphine. - J'interviendrai sur deux thèmes, tout d'abord celui de la portée et le sens du Brexit, puis je ferai des propositions au sujet de la relance.

Il faut voir la crise britannique comme un laboratoire pour l'ensemble de l'Europe.

Mon analyse du Brexit s'établit à travers quatre éléments.

Il s'agit en premier lieu d'une profonde crise de la démocratie. Les analyses sous-estiment ce qui se passe aujourd'hui au niveau de la démocratie britannique, qui a toujours constitué une sorte de modèle d'un parlementarisme extrêmement serein et opérationnel.

Le référendum a totalement fait exploser le champ politique britannique. La majorité, à la Chambre des communes, est contre le Brexit mais a quand même voté pour, la population s'étant exprimé en ce sens.

Les Britanniques n'ont pas le monopole de la crise démocratique : je rappelle qu'en 2005, le Parlement français a validé la Constitution européenne, qui a disparue le 29 mai 2005 !

J'ai été très frappé par le caractère vindicatif d'un certain nombre de groupes de citoyens britanniques qui, par le biais de la presse, se livrent à des attaques extrêmement surprenantes au sujet du pouvoir juridictionnel britannique.

Le discours des Brexiters repose sur la question de savoir pourquoi on consulte les juges et le Parlement, alors même que le peuple s'est prononcé.

Si l'on considère les « démocraties » des pays de l'est de l'Europe - Pologne, Hongrie - ou encore la Turquie, le premier point d'achoppement porte sur la question des juges. On fait d'abord disparaître les juges, puis on s'installe dans un pouvoir parlementaire domestiqué. Ce sont des points de convergence. La Grande-Bretagne, de manière caricaturale, représente pour moi la crise de la démocratie.

Le second élément qu'il est selon moi intéressant de considérer concerne la dislocation des États, conséquence de soixante années d'Union européenne - et je suis pourtant un Européen attentif et sincère.

Tout le travail de l'Union européenne a consisté à affaiblir le pouvoir des États en faveur des autorités subétatiques et des opérateurs économiques. En effet, dans un marché fermé, l'État est légitime à réguler ou à mettre en concurrence des opérateurs nationaux, alors que la méfiance s'installe immédiatement dans un marché ouvert comme l'Union européenne, l'État national pouvant intervenir au profit de ses acteurs. Il ne faut donc surtout pas qu'il se trouve « dans la boucle ».

Je peux, à partir de textes européens récents, vous démontrer que l'État disparaît des modes de régulation économique. J'y reviendrai à propos du numérique.

En Grande-Bretagne, il existe des tensions en Écosse, en Irlande du Nord ou au Pays de Galles. On est vraiment dans un phénomène de désunion, et cela ne s'arrête pas au cas britannique.

Je vous rappelle qu'en mars prochain, la Catalogne réalise un référendum d'autonomie et d'indépendance à marche forcée, sans tenir compte du pouvoir constitutionnel-juridique espagnol.

J'espère ne froisser personne, mais je suis sidéré par le fait que la circonscription territoriale unique du pays basque français ait immédiatement enclenché une jonction avec le pays basque espagnol. Il existe certainement des raisons valables à cela, mais lorsqu'on structure soi-même la division du pays, il ne faut pas s'étonner que les gens s'en emparent. C'est donc une tendance lourde.

Troisième critique : l'affaire britannique entre en résonance avec une nouvelle géopolitique. Gordon Brown, à la fin de son mandat, se demandait clairement quelle était la bonne porte d'entrée dans la mondialisation. S'agissait-il d'un espace d'États-nations ou la nation ?

Il y a quelque chose de très fort et très ancien dans ce débat, dans lequel nous entrons également en France à l'occasion de l'élection présidentielle, même si c'est à mots couverts : quelle est la meilleure structure opérationnelle pour peser sur l'économie ?

Quand on entend la Grande-Bretagne, qui n'est pas née le 23 juin dernier, dire qu'elle rêve de devenir la Singapour européenne, il y a là de quoi se taper la tête contre les murs - mais cela ne dérange visiblement personne !

Sans être un gaulliste effréné, je pense que la France a une autre perspective que d'être une sorte de structure opérationnelle optimale de la mondialisation - sauf à habiter dans de petites cases de six mètres carrés, très plaisantes. Je fais ici référence à un reportage récent diffusé à la télévision. Je pensais que cela n'existait que dans l'Union soviétique des années 1930, mais je vois que la cuisine commune des appartements collectifs connaît un regain d'intérêt sur le marché libéral singapourien. C'est sidérant !

On nous explique que, grâce au Brexit, la Grande-Bretagne reprend en main le contrôle de sa législation. Encore faudrait-il qu'ils sortent ! Après Bruxelles, ils ont choisi Washington. C'est assez pitoyable !

Je rappelle que plus de la moitié des projets de loi sont des projets de ratification ou d'autorisation d'accords internationaux. C'est en quelque sorte un phénomène de « tchernobylisation » du droit : la frontière arrêterait les influences juridiques, comme elle a arrêté la radioactivité en son temps.

Bien plus grave, nous sommes dans une période de sortie à marche forcée des structures d'après-guerre. Vladimir Poutine s'inscrit dans un très ancien courant anti-occidentaliste. C'est son droit. Il ne cherche pas d'alliés en Europe, mais à satelliser les autres pays. Il en va de même de Donald Trump.

On est là dans la sortie de l'après-guerre, avec l'idée que le national et le rapport de force priment sur le collectif. Ceci est extrêmement grave.

Enfin, on peut se demander si les dirigeants politiques sont bien conscients des réalités.

Je trouve sidérant que Mme May parle des frontières. Je ne comprends pas ce qu'elle veut dire lorsqu'elle affirme vouloir se soustraire aux arrêts de la Cour de justice. Il n'y a aucun souci : à partir du moment où ils sortent de l'union douanière, il n'y a plus de Cour de justice. Il n'y a d'ailleurs plus rien du tout ! Ce n'est donc pas la peine de se demander s'ils restent ou non dans le marché intérieur. S'ils veulent reprendre la main pour négocier avec qui ils veulent, ils doivent sortir du champ. C'est juridiquement mécanique. Il n'y a pas de solution intermédiaire.

Quelque chose est en train de se produire. J'insiste, car c'est une question qui apparaît en filigrane dans le débat français à propos du fait de sortir de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Si l'on sort de

la CEDH, on sort mécaniquement de l'Union européenne. Il faut donc réfléchir à ce que l'on fait. En effet, la CEDH est un prérequis pour intégrer l'Union européenne.

Ceci a été mis en place lors de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale en 2004. Je vous garantis le résultat. Plutôt que sortir de la CEDH, peut-être faudrait-il donc l'investir. C'est un autre problème, mais cela demande une stratégie et une administration qui fonctionnent.

La seconde partie de mon intervention porte sur la relance.

J'ai publié en octobre dernier un ouvrage intitulé *Faites l'Europe, pas la guerre*. Cet ouvrage a été écrit après le Brexit. La Grande-Bretagne s'éloigne de l'Europe. C'est pour moi un très grand regret, car je suis très attaché à ce pays eu égard à son combat durant la Seconde Guerre mondiale, mais le premier problème à traiter est celui de la refondation de la démocratie française.

La première des crises n'est pas celle de la démocratie européenne, mais celle de la démocratie nationale. Après deux mille ans de judéo-christianisme, le débat politique qui a lieu dans le cadre de l'élection présidentielle française reste très moyen et bien peu émouvant. En Italie, Beppe Grillo représente 35 % à 40 % du corps électoral.

Le dirigeant politique européen relève aujourd'hui plus de l'animateur radiophonique sympathique que d'autre chose. Il y a un vrai problème de reconstruction qui, dans chacun de nos États, ne se résoudra pas par le haut.

Je partage l'avis de Mme la présidente : les parlementaires nationaux ont un rôle majeur à jouer, parce qu'ils sont également acteurs de la démocratie européenne. Cela demande toutefois une réorganisation de l'administration nationale, tant politique qu'administrative.

Il existe en France un problème fondamental : le responsable de la politique européenne - le Président de la République - n'est pas responsable politiquement. C'est une plaisanterie ! Mme Merkel, lorsqu'elle se rend à un Conseil européen, deux jours avant, participe à un débat au Bundestag. Celui est très agité, mais elle détient un mandat, même s'il n'est pas impératif.

Fait étrange, ce débat est public mais n'affaiblit pas la position de la Chancelière au Conseil européen. En France, on dit qu'il ne faut surtout pas que les autres sachent quoi que ce soit, comme s'ils ne s'attendaient pas à ce que l'on va dire.

J'ai été durant sept et demi agent français dans les négociations européennes : au bout d'un moment, on sait parfaitement ce que va dire l'autre. C'est un domaine où il n'y a pas de secret.

Au moment de la signature du traité d'Amsterdam, j'étais conseiller juridique au secrétariat général du comité interministériel pour les questions

de coopération économique européenne (SGCI). Le secrétaire général de l'époque me convoque un jour en me disant que le Quai d'Orsay m'accuse de miner les négociations du traité. Heureusement le ridicule ne tue pas, sinon l'ambassadeur en serait mort ! On m'a en effet indiqué que je diffusais les documents aux ministères.

Je suis allé sur Internet et j'ai démontré au secrétaire général que les Britanniques diffusaient la totalité des documents en cours de négociation sur Internet et téléphonaient dans notre dos aux ministères pour leur demander ce qu'ils en pensaient. J'avais donc diffusé les documents pour obtenir une position unique et un seul discours afin de faciliter les choses.

L'Europe doit quitter le domaine diplomatique et secret pour entrer dans le domaine du politique. C'est une maladie bien française. Il faut refondre l'appareil et le « dédiplomatiser ».

On doit impérativement expliquer que le responsable de la politique européenne, en France, est le Premier ministre, qui doit ensuite, devant les chambres, défendre sa politique.

Que le Président de la République doive garder un rôle stratégique est une évidence, mais si on veut une politique démocratiquement définie, il faut changer le capitaine.

Autre point, qui n'est pas un simple détail : il faut tout rendre lisible. Toutes les positions doivent être détaillées, afin que chacun puisse demander des comptes aux parlementaires dans ce domaine.

Il faut également mieux associer les collectivités territoriales. Un grand nombre de textes dont elles ont seules la responsabilité s'appliquent à leur propre cas. Ce n'est pas une simple réunion collégiale qui permet de savoir ce qui se passe à leur sujet.

J'ai autrefois travaillé dans le cadre des groupes d'études et de mobilisation (GEM) initiés par Mme Édith Cresson, qui associait des professionnels, des administratifs et des universitaires.

Ceci permettait une meilleure circulation de l'information. On canalisait les lobbys et on facilitait ainsi leurs relations avec l'administration, quelques ministères étant sensibles à certains groupes industriels.

C'est pour moi un préalable s'agissant de la démocratie sur le plan national.

Pour ce qui est du volet européen, il faut oublier les grandes conférences internationales telles qu'elles pouvaient avoir lieu au XIX^e siècle. Elles passent d'abord aux 20 heures, puis à 20 heures 20, et enfin deux minutes dans un flash.

Il faut tirer les conséquences du Brexit. Je vois trois structures possibles pour ce faire, l'une associant la France et l'Allemagne, une autre regroupant la France, l'Allemagne et la Pologne, et une dernière réunissant

la France, l'Allemagne et le Benelux - sans l'Italie, je m'en explique dans mon livre, où une carte démontre que ce pays n'est pas intégré au groupe économique Rhin-Rhône.

Ceci est compatible avec le droit de l'Union européenne. Il ne s'agit pas de sortir de l'Union européenne ni de créer de nouvelles structures, mais de redynamiser l'Union européenne économiquement, à partir de noyaux politiquement resserrés.

M. Jean Bizet, président. - Vous prônez donc une coopération renforcée ?

M. Jean-Luc Sauron. - Non. Il s'agit d'une mécanique simple, qui démarre classiquement, où les Français et les Allemands gouvernent avec les mêmes intitulés ministériels.

Cela fera des malheureux chez nous, car nous avons moitié plus de ministres que les Allemands, mais on ne travaille bien qu'avec des structures homothétiques : chaque ministère ne peut alors que s'entendre avec son homologue - en dehors des sujets spécifiques.

Il faut ensuite réaliser un programme législatif sur deux ou trois thèmes, sur lesquels travaillent les deux groupes parlementaires. On sort donc des législations communes sur des thématiques choisies. Si vous stabilisez 50 % du PIB européen, vous relancez celui-ci en totalité ! Ce travail est majeur. Je pense qu'il faut absolument s'appuyer là-dessus.

La troisième possibilité repose sur des politiques sectorielles, avec des États qui ont des objectifs déterminés.

Je prendrai trois exemples.

Tout d'abord, pour qu'il existe une politique industrielle européenne, madame la présidente, il faut un arbitre pour compenser économiquement les secteurs régionaux des pays lésés par la création d'une activité économique à tel ou tel endroit.

On ne peut donc avoir de projets industriels que face à un exécutif qui a la capacité d'imposer ici quelque chose et de le compenser ailleurs. On ne peut le faire à vingt-sept membres. Faisons-le donc à deux ou trois, sur des projets industriels spécifiques. Croyez-moi : les industriels français et allemands ne demandent qu'à travailler dans certains secteurs.

Prenons l'exemple de la défense. Il est aujourd'hui impossible d'avoir une défense européenne. C'est ce que le général de Gaulle appelait, en 1954, l'armée « Frankenstein ». En effet, il faut qu'un gouvernement soit politiquement assez fort pour envoyer ses hommes se faire tuer. Aucun État européen ne pourra y parvenir.

Que faire ? Dans mon ouvrage, je propose deux solutions. Il existe aujourd'hui deux armées en Europe, pas plus. Une véritable armée, c'est une armée qui se bat sur les théâtres d'opérations. Il n'y a que les Français et les

Britanniques qui sont confrontés à cette situation. De manière cynique, on peut dire que ce que font les Russes en Syrie est destiné à remonter le niveau de leur armée, qui n'a guère brillé en Géorgie. Il faut une guerre pour qu'il existe une véritable armée. C'est horrible à reconnaître, mais c'est ainsi.

Soit la France fait appel à un mercenariat financier, soit elle recourt à un mercenariat humain. Si on ne veut pas que n'importe quel Européen intègre l'armée française pour se battre, il faut partager le fardeau financier. La France ne s'est pas engagée en Afrique pour vivre une aventure postcoloniale. Il peut y avoir une discussion européenne sur les objectifs, mais seul un gouvernement identifié peut décider d'envoyer des troupes et de faire tuer des hommes. Il peut être binational, mais certainement pas davantage.

Il faut également se poser la question, même si on n'en est pas là, de savoir comment créer une armée européenne avec une arme nucléaire nationale.

L'idée - qui remonte à la fin du mandat de Jacques Chirac - selon laquelle l'Allemagne faisait partie d'un territoire sur lequel le Président de la République pouvait engager l'arme nucléaire m'a personnellement toujours interrogé. Peut-être ai-je été formé à une époque trop gaullienne pour l'admettre. Je vous renvoie à ce sujet aux écrits du général Gallois.

M. Jean Bizet, président. - La parole est à François Lafond.

M. François Lafond, Institut Jean Lecanuet. - Je vous remercie pour cette invitation.

Il est d'autant plus difficile pour moi d'intervenir devant vous pour la première fois que je le fais après deux Européens convaincus, qui viennent d'exprimer des idées avec lesquelles je suis très souvent en accord.

Je partage l'avis d'Hubert Védrine au sujet du Brexit : je pense que celui-ci n'aura pas lieu, pour toute une série de raisons. J'ai travaillé trois ans au Royaume-Uni. Je pense que l'intérêt national britannique, qui a guidé la politique européenne du Royaume-Uni depuis le début, va finir par faire son œuvre, et que la démocratie représentative s'opposera à la démocratie directe.

Le premier élément de ce renversement de tendance réside dans le discours de Mme May, qui annonce qu'il y aura bien un vote à Westminster une fois l'accord obtenu, la Cour suprême estimant même que ce vote doit intervenir avant. Or, en l'état actuel des choses le Parlement est contre le Brexit...

M. Jean Bizet, président. - Vous pensez que les parlementaires britanniques vont s'opposer à l'avis de la population ?

M. François Lafond. - Je pense que Mme May sera obligée de reconnaître qu'il n'existe pas d'accord préservant les intérêts britanniques.

Elle ne parviendra pas à proposer à son propre peuple une solution comme celle qui avait été envisagée au départ. Dès lors, elle devra démissionner et convoquer de nouvelles élections. Le peuple britannique s'apercevra que son intérêt est de demeurer dans l'Union européenne, faute de quoi la situation du Royaume-Uni sera bien plus compliquée. On commence déjà à en ressentir les premières conséquences économiques.

Nous ne pouvons toutefois préjuger de l'activation de l'article 50, du début des négociations, ni de la manière dont les choses vont se dérouler tant que l'unité européenne demeure ce qu'elle est.

Ce qu'il faudrait, c'est distinguer les négociations du Brexit de la refondation de l'Union européenne, en prenant en compte le vote britannique, qui constitue également un élément important pour nous.

Que doit-on faire à vingt-sept ? Tout d'abord, il faut établir un diagnostic plus serré sur le fait de savoir comment on en est arrivé à une situation telle que celle que nous connaissons.

Pendant longtemps, certaines questions existentielles de l'Union européenne n'ont pas obtenu de réponse de la part des gouvernements nationaux ni des institutions.

On a longtemps privilégié le modèle fédéral. On s'aperçoit maintenant qu'il n'existe plus. Les juristes appellent cela un modèle *sui generis*. Vers quoi se dirige-t-on concrètement ?

On a caché cette absence de finalité juridique et politico-institutionnelle grâce à de grands projets, comme le marché intérieur. On s'est collectivement mobilisé en faveur de l'objectif de 1992. On est ensuite passé à l'euro. Les peuples et les gouvernements étaient tous tendus vers un même objectif. Puis, on a abordé l'élargissement. Depuis dix ans, nous n'avons plus de modèle, et nos gouvernements n'ont plus d'idée mobilisatrice.

Il faut donc essayer de trouver un objectif commun. L'union plus étroite qui figure dans le traité, que les Britanniques ont refusé et qui a constitué un élément de leur campagne, n'est plus suffisante.

En deuxième lieu, il va bien falloir, à un moment ou à un autre, préciser aux peuples où l'on va s'arrêter en matière de frontières et d'élargissement. J'étais cet été en Géorgie pour une conférence. Les Géorgiens sont persuadés que l'étape suivant le partenariat oriental qu'on est en train d'élaborer est celle de l'adhésion.

Personne ne dit le contraire. Le commissaire présent n'a pas dit que ce pays ne serait jamais membre de l'Union européenne. On continue à leur faire miroiter ce qu'on a fait miroiter à la Turquie. Pendant vingt ans, on leur a demandé de faire des réformes pour devoir un jour membre de l'Union européenne, et la Turquie ne le sera jamais !

Il faut donc être clair s'agissant des frontières.

En troisième lieu, en matière de ressources propres, parler d'un budget de l'Union européenne de 1 % constitue une fumisterie. La France a joué un rôle dans ce domaine en parlant, lors des dernières négociations, en 2013, d'un maximum de 1 %.

Or, ce budget est dépassé. On consacre encore 35 % à la politique agricole commune (PAC) ou aux ressources naturelles, 30 % à la politique de solidarité et aux fonds structurels, et 30 % à tout le reste - compétitivité, économie, jeunesse, etc. C'est un problème de distribution.

En quatrième lieu, les citoyens ne comprennent pas comment fonctionne l'Europe. On a une Union européenne à vingt-huit, une zone euro à dix-neuf, une zone Schengen à vingt-six. On confond le Conseil de l'Europe avec le Conseil européen. Il faut essayer de mettre de l'ordre dans ces structures et les simplifier.

Vous avez, monsieur le président, mentionné l'unification possible entre le président du Conseil européen et celui de la Commission européenne. Allons-y ! Simplifions les choses !

De la même façon - je sais qu'Hubert Védrine n'est pas d'accord - c'est un ministre qui est en charge de la zone euro et non un président. Celui-ci pourrait être en même temps vice-président de la Commission européenne, comme l'a proposé l'administration française. Il faut simplifier les structures si l'on veut sauver l'Union européenne.

Outre les questions existentielles qui n'ont pas reçu de réponses, certaines pratiques nationales ont connu une certaine déviance. La France a sa part de responsabilités en la matière. Lorsqu'on fixe des règles et qu'on est le premier à ne pas les respecter, qu'il s'agisse des 3 %, ou des règles communes, on devient fatalement moins crédible vis-à-vis de ses partenaires. Les petits pays qu'on a obligés à respecter des règles économiques très strictes ne comprennent pas pourquoi les grands pays décident de s'y soustraire sans que cela n'entraîne de conséquences. Cette politique à double vitesse a donc miné l'unité de l'ensemble.

Il existe également des doutes quant au fonctionnement actuel des institutions. J'évoquerai trois points auxquels il faut réfléchir.

Le premier concerne le rôle de la Commission européenne. Au départ, il s'agissait d'un organe administratif technique. Puis, avec l'idée de fédéralisme, on a estimé qu'elle devrait prendre la forme d'un gouvernement. On a donc politisé son rôle, ce à quoi nos amis allemands sont défavorables.

La Commission européenne doit-elle demeurer un organe technocratique tourné vers l'intérêt général communautaire ou se politiser pour devenir une sorte de gouvernement ?

Le deuxième sujet concerne le Parlement européen. Pendant longtemps, il a fonctionné de façon coopérative : 80 % de la législation passait par un accord entre les démocrates et les conservateurs. Les États membres ne comprennent pas que Bruxelles soit d'accord sur la plupart des politiques, alors que les principaux partis s'y opposent.

Ceci alimente le caractère antieuropéen de partis politiques comme le Front national, qui considèrent qu'on trouve à Bruxelles une sorte d'élite qui prend des décisions sans rapport véritable avec les souhaits de l'opinion publique.

Au lieu de politiser la Commission européenne, ne conviendrait-il pas de politiser davantage le Parlement européen et faire en sorte qu'il existe de véritables majorités, avec un système électoral s'orientant soit à droite, soit à gauche, et qui prenne ses responsabilités ? Le cadre institutionnel serait différent et l'on reviendrait peut-être aux origines, avec une Commission européenne indépendante, qui joue le rôle de force de propositions. On oublie trop souvent de dire que la Commission européenne n'a aucun pouvoir en elle-même.

Ma troisième interrogation porte sur le fonctionnement institutionnel et la déviance des parlements nationaux et du Parlement européen.

Il existe une sorte d'incompréhension entre les deux légitimités et une absence de volonté de travailler ensemble. Les parlementaires européens considèrent qu'ils ne sont pas comme les parlementaires nationaux et *vice versa*.

Il était par exemple prévu, dans les propositions concernant la zone euro, d'essayer de démocratiser le fonctionnement et de mettre en place une commission au sein du Parlement européen pour disposer d'un interlocuteur. Pourquoi ne pas inclure dans cette structure des parlementaires nationaux ? On regrouperait ainsi dix-neuf pays et deux types de parlementaires, qui pourraient pour la première fois travailler ensemble sur un même agenda. Cela permettrait d'en finir avec un antagonisme latent.

Je suis entièrement d'accord avec Mme Fontaine : je crois que l'idée de conférence d'Hubert Védrine est quelque peu ambiguë ou paradoxale. D'un côté, il estime que les peuples ont décroché mais, de l'autre, pour sauver la situation, il veut provoquer une réunion entre membres des gouvernements.

Il faut mettre en place une convention, utiliser le 25 mars 2017 et le sixième anniversaire du traité de Rome pour impliquer nos partenaires européens, lancer cet exercice durant une année, avec la même composition que précédemment - parlementaires nationaux et européens, représentants des États membres ainsi que quelques représentants des institutions européennes. Il ne faut pas réclamer de nouveaux textes, mais faire un

screening très précis de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas au niveau européen, afin de savoir comment simplifier la machine et rattacher les citoyens à cette construction.

Certaines compétences - je rejoins là Hubert Védrine - actuellement exercées au niveau européen pourraient être dénationalisées. Il faut donner des gages aux opinions publiques, en leur proposant un nouveau *deal* et en utilisant le principe de subsidiarité de façon positive. On utilise souvent la subsidiarité pour ramener les choses au niveau national. On peut aussi faire remonter les choses au niveau supranational. C'est le principe de la subsidiarité.

L'échéancier pourrait être d'une année, ce qui permettrait de dépolitiser les campagnes électorales que nous allons vivre. Si on n'arrive pas à découpler la question européenne des campagnes électorales aux Pays-Bas, en France et en Allemagne, on va avoir des difficultés à faire accepter cette idée. Cela permettrait à tous les candidats de laisser agir la convention. On dépassionnerait un peu le débat, et on donnerait ainsi du temps aux gouvernements. La France ou l'Allemagne, qui constituent les moteurs de l'Europe, pourraient instrumentaliser cette convention.

Le second objectif serait non de produire un texte, mais de proposer des scénarios, ce qui laisse la possibilité de choisir. Le Conseil européen et les gouvernements auront ensuite la main pour faire ce qu'ils veulent. C'est un travail de pédagogie, un travail citoyen. Tout le monde serait impliqué. Cela peut se faire de façon transparente, ce qui permettrait de décrisper la question européenne, à propos de laquelle on dit beaucoup de bêtises.

Certaines réformes sont faciles à mettre en œuvre. La tâche de cette convention serait de déblayer le terrain, afin de permettre ensuite aux États membres de décider de la solution à adopter.

M. Jean Bizet, président. - Merci beaucoup.

M. Jean-Pierre Masseret, président. - Tous ces propos sont très intéressants. Ils complètent nos analyses. Il faut que l'on passe ensuite tout cela au tamis, pour essayer d'adopter une position, mais on voit bien qu'il existe des points de convergence - mais aussi de divergence - sur la façon de refonder l'Union européenne.

C'est de mon point de vue la question principale. Le Brexit aura lieu, mais la refondation et le projet politique européen sont indispensables si l'on veut éviter les dérives populistes, nationalistes, et tous les dangers liés à cette évolution.

Les années 2016 et 2020 auront-elles la même importance pour « matricer » le XXI^e siècle que les années 1916 et 1920 pour le XX^e siècle ? On est en effet à la fin d'une période issue de la Seconde Guerre mondiale. Il faut réinventer quelque chose. Si les politiques ne prennent pas leurs responsabilités, on va au-devant de grandes difficultés.

On a aujourd'hui tous la même préoccupation : comment assurer la paix, la sécurité, et le progrès du continent européen ?

M. Jean Bizet, président. - La parole est aux commissaires.

M. Yves Pozzo di Borgo. - J'ai appuyé lors du débat budgétaire l'idée que l'on coupe le Quai d'Orsay en deux, avec un ministre d'État puissant, et que l'on s'installe dans l'îlot Saint-Germain. Cela rejoint votre remarque.

Je ne sais si ce sera suffisant, mais ce serait un signe fort.

Mme Gisèle Jourda. - Merci pour la clarté de vos propos et pour avoir dit qu'il fallait parfois reconnaître ses erreurs.

J'interviendrai à propos de la réactivité européenne. Le fait que la mise en œuvre du PNR nécessite deux ans, alors que plane une menace immédiate, génère des interrogations fortes.

Je ne reviendrai pas sur la clarification qu'il faut à l'Europe sur le plan institutionnel. Je suis très inquiète d'entendre les positions affichées par Donald Trump et de voir ce qui se passe avec Wladimir Poutine : que va devenir notre espace européen ?

Je souhaiterais revenir sur le sujet de la défense. Je crois plus que jamais que l'Europe est un espace géopolitique extrêmement intéressant qui dérange tout le monde, qu'il s'agisse du Royaume-Uni ou des États-Unis.

Les États sont certes souverains en matière de défense, mais cela n'exclut pas une politique de coalition.

Avec Yves Pozzo di Borgo, nous avons travaillé sur la politique de sécurité et de défense. La politique européenne dispose dans ce domaine d'outils qui n'ont jamais été activés.

On va créer un fonds européen de défense à la suite d'une proposition du couple franco-allemand. Qu'est-ce que cela va devenir ? Le dernier Conseil européen n'en a même pas parlé !

Les jeunes s'interrogent beaucoup à ce sujet. Grâce au programme Erasmus, l'Europe est pour eux une réalité. Vous l'avez dit, nous quittons une époque pour entrer dans une nouvelle ère. Si le couple franco-allemand est essentiel, il ne constitue pas non plus la seule réponse.

M. François Lafond. - Il existe une Agence européenne de la défense dont les Britanniques ont bloqué le budget durant cinq ans.

Je ne sais s'ils resteront dans cette agence après leur sortie de l'Union européenne, mais celle-ci pourrait être communautarisée. Les personnels sont prêts. On pourrait ainsi envisager de développer des programmes industriels.

La Commission européenne a lancé des initiatives parce qu'elle peut le faire en termes statutaires, dans le cadre du marché intérieur.

On pourrait installer cette agence au sein du service européen d'action extérieure. Mme Mogherini a pris une série d'initiatives à l'issue du Brexit dans le domaine de la défense. Ceci constituerait un embryon d'administration en charge de ces questions de défense.

Mme Gisèle Jourda. - Avec Yves Pozzo di Borgo, nous avons déposé une proposition de résolution, qui a été acceptée par notre commission, qui allait en ce sens, mais ma question visait également l'OTAN.

Quelle place l'Europe peut-elle avoir aux côtés de celle-ci ?

Mme Nicole Fontaine. - Je pense que le Brexit se fera. Si tel n'était pas le cas, ce serait un déni de démocratie. Or, dans un pays comme la Grande-Bretagne, ce serait très mal perçu.

Peut-être vais-je vous choquer, mais lorsque le peuple français, en mai 2005, a rejeté le traité constitutionnel et que, quelques mois après, on l'a fait passer par la voie parlementaire, cela a produit des ravages, notamment chez les jeunes. Les gens ont eu l'impression qu'on se moquait d'eux.

M. Jean Bizet, président. - Techniquement, c'était très bien, mais les effets collatéraux ont été effectivement été épouvantables.

Mme Nicole Fontaine. - Je ne pense pas que les Britanniques commettront cette erreur.

J'ajoute à l'attention de M. Sauron que la dimension méditerranéenne de l'Union européenne est importante.

Le grand risque serait que les Britanniques essayent de nous diviser. Faites passer le message à travers les groupes d'amitié du Sénat, qui sont extrêmement solides et structurés. Il faut rester unis et affronter ensemble à la fois le Brexit et la refondation de l'Europe. C'est essentiel.

Vous avez raison, madame la sénatrice, de dire que la réactivité européenne a cruellement manqué. La distance entre la prise de décision et l'application des textes, comme au sujet du PNR, ne peut être comprise.

Je dénoncerai aussi le manque d'anticipation. Il faut aider les institutions européennes à anticiper. Un exemple concret a fait beaucoup de mal - et continue à en faire. Il s'agit de la fameuse directive sur le détachement des travailleurs, adoptée en 1996. On savait que, tôt ou tard, les douze pays de l'Europe centrale et orientale viendraient nous rejoindre. On aurait dû prévoir que cette directive poserait problème.

Certes, on n'avait pas anticipé la crise, mais on traîne aujourd'hui cette directive comme un boulet. Elle porte en elle les germes de *dumping* social. Le Parlement européen essaye de la réformer, mais on n'y arrive pas, tout simplement parce qu'on n'a pas prévu les choses.

La guerre d'Irak et les crises migratoires ont également été désastreuses. On ne les a pas non plus anticipées. Tony Blair a soutenu

Georges W. Bush, et huit pays ont écrit un courrier de soutien à M. Bush, alors qu'ils venaient juste d'entrer dans l'Union européenne !

Aujourd'hui, le Proche-Orient est en charpie parce que l'Union européenne n'a pas su prévoir les choses.

Je suis heureuse que M. Lafond soutienne l'idée de convention. J'aimerais qu'elle voie le jour. Les parlementaires nationaux et européens doivent se retrouver de façon permanente pour dialoguer, confronter leurs idées, et avancer en restant unis.

M. Jean-Luc Sauron. - Je n'ai pas abandonné nos amis méditerranéens, orientaux ou même nordiques. Il faut impérativement redémarrer le moteur. On ne le peut pas à vingt-sept, mais seulement à deux ou trois. On a ensuite le choix.

Les conseils européens sont d'une vacuité absolument délirante ! Le seul objectif d'un Conseil européen, c'est la conférence de presse ! Il faut donc redémarrer dans un petit espace politiquement cohérent.

En deuxième lieu, ce que dit Mme la sénatrice à propos de l'espace politique européen est au cœur de la crise politique dans tous les États. Il existe un fossé entre la parole politique et sa mise en œuvre. Après le débat intervient l'adoption, l'entrée en vigueur, les décrets, puis une autre législature vient tout remettre en cause.

La communication autour des textes politiques donne à nos concitoyens l'impression qu'il existe de grands discours mais que rien ne se passe. Il faudrait se concentrer sur le « service après-vente » des textes et vérifier qu'ils s'exécutent.

Dans mon ouvrage, j'indique qu'il faut beaucoup moins produire de normes, puisque certaines sont déjà réglées au niveau européen. Il faut arrêter de doubler. C'est une mauvaise utilisation des compétences des uns et des autres. La démarche majeure, c'est la mise en œuvre de l'appareil national.

En matière numérique, il faut impérativement, à travers le couple franco-allemand, établir des règles de fonctionnement. Elles seront ensuite généralisées dans les vingt-sept pays membres de l'Union européenne.

Il faut absolument envisager, au niveau de la coopération ou d'un État seul, si c'est possible, des modes de fonctionnement plus efficaces. Le droit de l'Union européenne, ce n'est pas du syncrétisme : c'est le plus opérationnel qui se diffuse.

Par ailleurs, le sénateur Pozzo di Borgo a parlé d'une modification de la gestion des affaires européennes. Interrogez-vous un jour sur le mode de gestion des aides d'État en France : qui les contrôle, qui suit le circuit ? On gagnerait largement à n'avoir qu'une structure unique.

Il y a une vraie réflexion à mener sur l'efficacité de l'appareil administratif. Seul un État fort et économiquement développé permet de faire entendre sa voix en Europe. Tant que la France n'est pas à un niveau économiquement dynamique, elle n'a pas le droit à la parole.

M. Jean Bizet, président. - J'ai relevé une ou deux idées majeures dans les interventions de chacun.

M. Lafond a estimé que, compte tenu de la très grande complexité du Brexit, le « détricotage » de tous les contrats commerciaux internationaux ne se ferait pas, théorie exprimée par M. Védrine, que nous avons auditionné il y a peu.

On le souhaiterait tous, mais le Brexit doit être vécu comme un électrochoc, aussi cruel soit-il pour nos amis Britanniques, qui sont entrés dans l'Union européenne en 1973 et n'ont jamais changé d'optique. Il faut donc s'y préparer.

Deuxièmement - et cela va dans le sens du travail que nous a confié le président Larcher - je suis d'accord avec M. Lafond lorsqu'il préconise une convention qui, à l'occasion du soixantième anniversaire du traité de Rome, repose les fondamentaux. C'est la raison de nos travaux. Merci d'y contribuer.

On entend peu de chose, dans le cadre de la campagne électorale, à propos de la problématique européenne. Je pense qu'il faudrait externaliser cette question en chargeant, au moment du soixantième anniversaire du traité de Rome, une convention de réécrire et de repenser l'Europe. Cela ne peut se concevoir qu'avec des États forts. La France n'est pas pour l'heure dans une telle posture. Il faut donc repenser tout cela.

Enfin, je suis d'accord avec la proposition de M. Sauron, que nous avons expérimentée au Sénat il y a quelques années, qui consiste à faire en sorte que les débats au Parlement puissent être plus fréquents pour définir des mandats de toute nature qui puissent être « déclinés » au niveau communautaire.

C'est ce que nous avons tenté, lorsque le président Larcher était à la tête de la commission des affaires économiques, avec les traités commerciaux internationaux. Cela avait assez bien fonctionné. Un débat avait eu lieu au Parlement. On avait copié en cela ce qui se faisait dans les pays d'Europe du Nord. L'idée n'a toutefois pas prospéré.

Aujourd'hui, on en arrive au cas atypique de la Wallonie. C'est complètement ridicule. Cela donne une image déplorable de l'Union européenne. Nous passons pour un nain économique vis-à-vis des États-continentaux avec lesquels on discute. Je crois qu'il faudrait décliner cette approche dans tous les domaines.

On a initié des débats réguliers entre les parlementaires nationaux et européens. Ils sont les bienvenus en permanence. On a même connu

quelques productions co-législatives, notamment dans le domaine de la PAC. Nous avons rédigé certains amendements, mais c'était exceptionnel et ponctuel. Il faudrait que ce soit plus fréquent. En tant que parlementaires nationaux, on peut faire passer des messages dans nos départements respectifs.

Mme Nicole Fontaine. - La COSAC reste très académique.

M. Jean Bizet, président. - En effet. Elle est nécessaire, mais pas suffisante.

L'un d'entre vous a dit que nous étions en train de clore la période d'après-guerre. Cela paraît fantastique, voire terriblement inquiétant. Aujourd'hui, je ne vois pas de *leader* en Europe, sur le plan national, capable d'écrire cette nouvelle page. Nous avons besoin d'hommes forts, c'est triste à dire.

Un article paru dans un journal du soir considérait que nous ne sommes plus en démocratie mais en ochlocratie : nous nous laissons désormais guider par l'émotion des foules. Il n'existe rien de plus dangereux !

Il nous faudra nous pencher davantage sur deux sujets.

Nous devons recevoir prochainement Mario Monti. Tant qu'on n'aura pas trouvé des ressources propres pour l'Union européenne, on ne pourra mener une véritable politique européenne. Un budget de 1 %, est ridicule - alors qu'on a de grandes politiques à mettre en œuvre.

Par ailleurs, Jean-Paul Émorine et Didier Marie ont beaucoup travaillé sur le concept du fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Il existe beaucoup d'argent privé et peu d'argent public. Le Normand que je suis trouve génial de sortir l'argent privé avec une caution de fonds publics, logiquement jamais décaissés.

Je pense qu'il va falloir qu'on vive avec ce nouveau concept et qu'on le décline dans beaucoup de domaines. Tout cela ne pourra toutefois prendre corps que si l'Europe voit son budget multiplié par deux ou trois. J'attends avec impatience d'entendre ce que pourra nous proposer M. Monti.

S'il nous propose une taxe sur les transactions financières, on risque de tourner autour de concepts totalement désuets.

Mme Nicole Fontaine. - Je suis ô combien d'accord, mais compte tenu - et je le dis avec infiniment de regret - de la profonde désaffection des peuples à l'égard de la construction européenne, leur annoncer que l'on va doubler le budget reviendrait à mettre la charrue avant les bœufs ! Il faut réenchanter l'Europe, retrouver le cœur des citoyens, montrer que notre continent peut être efficace, et présent là où ils l'attendent. C'est un appel que je vous lance : c'est le plus important.

Depuis le Brexit, je donne deux à trois conférences par semaine à l'invitation de beaucoup d'universités. C'est très nouveau. J'ai toujours été invitée par des mouvements européens, des associations, des collectivités territoriales. À présent s'y ajoutent les universités. Les jeunes s'intéressent vraiment au sujet. Ils en attendent beaucoup, mais sont en même temps très exigeants.

M. Jean Bizet, président. - Cette attente est synonyme d'une profonde inquiétude de la jeunesse.

Mme Nicole Fontaine. - Je suis très frappée par le fait que la nécessité de repenser l'Europe, de la relancer ou de la refonder, fait son chemin depuis quelques semaines de façon très forte.

Ainsi, le journaliste Nicolas Domenach, il y a quelques mois, n'avait pas de mots assez durs à propos l'Europe. Il y a trois jours, sur RTL, je l'ai entendu dire qu'il fallait à présent repenser l'Europe, qu'on n'avait pas le choix, et qu'il s'agissait d'une priorité. C'est un changement total de braquet.

M. Jean Bizet, président. - Le Brexit est un électrochoc : il faut l'utiliser.

Mme Nicole Fontaine. - En effet. Donald Trump en est un autre - OTAN, etc. Peut-on laisser la Russie, l'Iran et Donald Trump régir le monde ? C'est hallucinant ! On n'a donc plus le choix.

Il y a quelques semaines encore, on n'y croyait à peine. On assiste à présent à une accélération. Il faut que les politiques prennent les choses en main.

La réunion est levée à 10 h 05.

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Xavier Pintat, vice-président de la commission des affaires étrangères

La réunion est ouverte à 14 h 40.

20. Audition de S. Exc. Lord Edward Llewellyn, ambassadeur du Royaume-Uni en France (mercredi 25 janvier 2017)

M. Jean Bizet, président. - Nous sommes très heureux de vous recevoir aujourd'hui au Sénat. Avec ce groupe de suivi, nous souhaitons nous montrer vigilants sur le processus de retrait du Royaume-Uni, décision que nous regrettons tous. Le récent discours de Mme May a clarifié la position britannique, dans le sens d'une rupture très nette avec l'Union européenne. La Cour Suprême a par ailleurs confirmé hier que la notification de la décision de se retirer de l'Union devrait au préalable faire l'objet d'un *Act of Parliament*.

Nous écouterons avec intérêt vos précisions sur la position du Royaume-Uni, sur la procédure de l'article 50 et sur la négociation à venir. Vous étiez aux côtés de M. David Cameron lorsque ce référendum a été décidé.

Comment voyez-vous les relations que le Royaume-Uni pourrait avoir avec l'Union européenne, une fois le retrait acté ? Il semble bien que la Première Ministre souhaite un nouveau traité mais elle ne souhaite pas entrer à nouveau dans le marché unique. Cela mérite quelques clarifications.

Nos préoccupations portent aussi sur l'impact de la décision britannique sur plusieurs secteurs économiques qui échangent beaucoup avec votre pays. Quelle est votre analyse ?

La question des places financières est également centrale. La localisation des activités des chambres de compensation est un enjeu important. On imagine mal qu'elles puissent rester en Grande-Bretagne.

Nous sommes aussi fréquemment interrogés sur les perspectives pour les ressortissants européens résidant au Royaume-Uni et réciproquement pour les Britanniques installés sur le continent. Comment cette question évoluera-t-elle ?

M. Xavier Pintat, président. – Je vous prie tout d'abord d'excuser le président Raffarin qui m'a chargé de le représenter.

Je vous remercie de venir nous parler, une semaine après le discours de Mme May sur le Brexit. Très attendu, il laisse quelques points d'interrogation. Nous espérons que vous nous aiderez à les éclaircir.

Entre marché unique et application des quatre libertés de circulation indissociables, le Royaume-Uni a choisi. Quelle seront les propositions du Gouvernement britannique pour la négociation du futur accord avec l'Union européenne ? Sera-ce sur le modèle turc, suisse ? Il est paradoxal de constater que le Royaume-Uni va quitter le marché unique mais va quand même conserver des coopérations politiques très fortes dans la défense et la lutte contre le terrorisme. Comment traiter les droits des ressortissants de l'Union européenne si la Cour de justice européenne ne peut garantir l'édifice qui les protège ? J'espère que vous pourrez dissiper le flou qui demeure.

La décision de la Cour Suprême hier oblige à passer devant le Parlement britannique. Or, un rapport de la Chambre des Lords demande le maintien de l'accès au marché unique dans le secteur des services financiers. Comment le Gouvernement va-t-il maîtriser cette phase parlementaire et dans quels délais ?

Enfin, la probable visite de Mme May à Washington donne le signal du retour au « grand large » : d'après la formule de Winston Churchill. Ne craignez-vous pas que cette relation « spéciale » le soit davantage pour Londres que pour Washington ?

Lord Llewellyn, ambassadeur du Royaume-Uni en France. – Merci pour cet accueil très chaleureux. Je suis content de pouvoir témoigner devant vous aujourd’hui.

C’est un grand honneur et un privilège d’être en poste à Paris en tant qu’ambassadeur. Bien évidemment, la période actuelle est importante pour les relations entre nos deux pays.

La France a toujours joué un rôle majeur dans ma vie professionnelle ainsi que personnelle. Les affaires étrangères ont marqué ma carrière. Avant d’assumer mes fonctions de directeur de cabinet de David Cameron à Downing Street pendant six ans, j’ai passé treize ans à l’étranger. Cinq ans à Hong Kong avec notre dernier gouverneur, Chris Patten, avant la rétrocession, puis trois ans à Bruxelles et aussi cinq ans à Sarajevo, en Bosnie, où j’ai travaillé au sein de la mission chargée de la mise en œuvre des accord de Dayton.

Lorsque je suis arrivé en France en tant qu’ambassadeur britannique, j’ai posé le pied à Calais à 7 heures du matin et j’ai été accueilli par un policier français avec lequel j’avais travaillé en Bosnie il y a onze ans. Cela m’a rappelé combien nos pays sont liés et combien nous travaillons ensemble partout dans le monde pour la paix et la sécurité.

La relation qui unit nos deux pays est forte : j’ai pu le mesurer dès la première semaine de ma prise de fonction début novembre : j’ai assisté à la cérémonie marquant le centenaire de la fin de la bataille de la Somme, où tant de combattants britanniques et français ont perdu la vie. Mon arrière-grand-oncle a combattu comme soldat britannique et l’arrière-grand-père de ma femme comme soldat français. J’ai aussi participé à l’émouvante commémoration du premier anniversaire de l’attentat du Bataclan. Ces cérémonies m’ont rappelé à quel point nos deux pays ont toujours su s’entraider dans les moments difficiles : aujourd’hui, comme il y a cent ans, nous continuons à veiller les uns sur les autres.

Ma mission en tant qu’ambassadeur comporte plusieurs priorités : la relation entre la France et le Royaume-Uni sera, bien sûr, ma première priorité. Tout en faisant mon maximum pour que les nouvelles relations entre le Royaume-Uni et l’Union européenne soient un succès pour tous, je veux aussi œuvrer à l’approfondissent de nos relations bilatérales dans de nombreux domaines.

J’en viens à la position du Royaume-Uni à l’occasion du Brexit. Avant d’entrer dans les discussions techniques, je suis conscient de l’émotion suscitée par le résultat du référendum ici comme ailleurs. La Première Ministre britannique, Theresa May, a prononcé un discours majeur sur le départ du Royaume-Uni de l’Union européenne, la semaine dernière. Ce discours présente notre vision du futur partenariat entre le Royaume-Uni et l’Union. Il s’agit en effet de notre plan pour le Brexit. La Première Ministre a annoncé aujourd’hui que le Gouvernement britannique va publier un livre

blanc sur cette question. Les points principaux développés par Mme May sont les suivants : nous quittons l'Union européenne mais nous ne quittons pas l'Europe. Nous allons rester des partenaires fidèles, fiables, volontaires et des amis proches de nos voisins avec qui nous partageons tant de valeurs et tant d'intérêts communs. Je sais que les raisons du vote de mes concitoyens n'ont pas toujours été très bien comprises. Ce choix peut s'expliquer par leur volonté de voir les décisions qui concernent leur vie prises par des élus qu'ils ont choisis et dont ils se sentent proches. Le vote sur le Brexit reflète l'attachement de notre pays à notre démocratie et surtout à notre Parlement à Westminster.

Nous avons entendu les positions des dirigeants des pays européens sur l'indivisibilité des quatre libertés relatives au marché unique. C'est pourquoi nous proposons un accord de libre-échange audacieux, ambitieux qui supprime autant que possible les freins au commerce des biens et des services. Nous voulons donner aux entreprises européennes et britanniques un maximum de liberté pour commercer ensemble. Même si nous voulons contrôler le mouvement des personnes entre le Royaume-Uni et le reste de l'Europe, nous continuerons à accueillir nos amis européens. Comme vous le savez, notre priorité est de parvenir à un accord dès que possible afin de garantir mutuellement les droits des Britanniques vivant dans les États membres de l'Union européenne et les citoyens des États membres vivant au Royaume-Uni. Dans notre intérêt commun, nous voulons que le changement qui va s'opérer soit aussi fluide et ordonné que possible. Nous souhaitons conclure un accord sur notre futur partenariat d'ici la fin des deux ans prévus par l'article 50.

Nous proposons un partenariat fort, ambitieux, positif et constructif, afin de remplacer la relation institutionnelle que nous quittons. Ce partenariat devra être bénéfique aux deux parties et dépassera les seules questions économiques. Nous souhaitons que notre coopération continue dans d'autres secteurs clés, tels que la défense, la sécurité et la recherche. Nous ne voulons pas déstabiliser le marché unique ni l'Union européenne. Au contraire, nous voulons que l'Union et ses États membres soient prospères. Nous voulons que les relations entre le Royaume-Uni et la France restent très proches. Nous partageons en effet des valeurs identiques. En outre, nous sommes des voisins très proches et nous avons un héritage commun. Enfin, nous sommes deux pays nucléaires, tant dans le domaine civil que militaire. Nos objectifs sont semblables et nous faisons face aux mêmes défis. Nous avons bien sûr eu nos rivalités et nos différences au cours de l'histoire, mais notre relation se fonde sur un profond respect mutuel. Il est donc clair que notre partenariat devra continuer à s'approfondir dans de multiples domaines.

En matière de défense, tout d'abord. Depuis la signature des accords de Lancaster House il y a six ans, dont je suis très fier, notre coopération n'a cessé de s'approfondir à tel point qu'un pilote britannique pilote un avion

militaire français et un pilote français pilote un avion britannique ! Nous coopérons sur de nombreux théâtres d'opérations extérieures, comme au Mali ou en Irak. En tant que membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, nos deux pays ont une responsabilité particulière sur la scène internationale. Lors de mes années à Downing Street, j'ai ainsi pu mesurer l'étendue de notre coopération en matière de sécurité, notamment face à la menace terroriste, mais aussi dans le cadre de la lutte contre la radicalisation. Le monde est dangereux, et nous devons accroître encore notre coopération. En matière de science, de recherche et de technologie, j'ai vu de mes propres yeux de nombreux exemples de coopérations. La semaine dernière, j'ai ainsi visité l'institut Laue-Langevin à Grenoble, centre de recherche sur les neutrons fondé sur une coopération franco-britannique-allemande. Nous y avons célébré 50 ans de coopération scientifique réussie.

Notre coopération en matière énergétique est également essentielle. Nous avons ainsi récemment signé un accord pour la construction d'un EPR à Hinkley Point par EDF qui engage le Royaume-Uni non pas pour deux ou trois ans, mais pour 60 ans ! C'est une coopération sur le très long terme.

Je lancerai prochainement avec ma collègue ambassadrice de France à Londres un programme d'échange de haut niveau intitulé *Young Leaders*, visant à encourager des relations directes entre jeunes professionnels issus de divers secteurs des deux côtés de la Manche.

Pour toutes ces raisons, je suis très optimiste quant à nos futures relations. Nous avons hâte de continuer notre travail constructif alors que nous entrons dans une période importante. Nous allons écrire ensemble un nouveau chapitre sur le futur des relations entre nos deux pays et avec l'Union européenne.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Ce matin, nous avons reçu dans le cadre de ce groupe de travail, Mme Nicole Fontaine, MM. Jean-Luc Sauron et François Lafond. Ce dernier, de la fondation Jean Lecanuet, a jugé que le Brexit pourrait ne pas aller à son terme. Il estime en effet que les forces anti-Brexit *in fine* l'emporteront. Il est vrai que lorsque nous nous étions rendus en Grande-Bretagne, nous avons rencontré des Lords qui commençaient à regretter le Brexit. Pensez-vous que, dans deux ans, la Grande-Bretagne reviendra sur son choix de quitter l'Union européenne ?

Mme Fabienne Keller. – Nous sommes très heureux que vous représentiez votre pays, très heureux que vous preniez le temps d'échanger avec nous et que vous nous assuriez des bons sentiments du Royaume-Uni à l'égard de la France et de l'Union européenne.

J'ai écouté avec intérêt le discours de Mme May et j'ai été ravie que la nouvelle chaîne d'information, France Info, le diffuse. Mme May ne veut pas que le Royaume-Uni reste dans le marché unique d'aujourd'hui, mais elle ne veut pas non plus appliquer un modèle qui existe déjà. Comment concevez-vous cette nouvelle zone de libre-échange ?

Quelles seraient les règles de circulation pour les 27 au Royaume-Uni et qu'attendez-vous pour les Britanniques qui viendraient sur le continent ?

L'article 50 devrait être enclenché en mars : c'est dommage que cela tombe le même mois que l'anniversaire du traité de Rome. Sur le fond, cette négociation va être compliquée car un État se retrouve face à 27 autres, fédérés par l'Union européenne. Comment pourront se dérouler ces négociations ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Merci de venir débattre de ce sujet qui nous concerne au premier chef. J'ai été témoin de votre implication sur les questions de défense puisque le Conseil franco-britannique auquel j'appartiens avait organisé une conférence franco-britannique de défense au lendemain de votre arrivée. Merci de nous avoir accueillis dans votre ambassade.

Quelle est la perception britannique de l'Otan ? Le président Trump a eu des propos défavorables à l'Otan, même si le général James Mattis, ministre de la défense, la défend.

Nous avons bâti et renforcé l'Union européenne sur notre défense commune. Les Britanniques et les Français ont toujours une position de pointe sur cette question.

À l'époque de Mary Stuart, il y avait une citoyenneté partagée entre les Français et les Ecossais. Comment bâtir une approche commune des droits pour nos concitoyens respectifs ?

Enfin, Gerry Adams a clairement dit que le Brexit pourrait marquer la fin des accords de paix du *Good Friday Agreement*. Qu'en pensez-vous ?

Lord Llewellyn. – Le Brexit va-t-il avoir lieu ? Le peuple britannique a tranché, après un long débat. Le pays va maintenant mettre en œuvre cette décision, et faire de son mieux pour trouver un accord qui marche à la fois pour le Royaume-Uni et pour ses partenaires de l'Union européenne. Le 7 décembre, les membres de la Chambre des Communes se sont prononcés par 448 voix contre 75, c'est-à-dire avec une majorité de 373 voix, en faveur du déclenchement de l'article 50. Ne pensez donc pas que la décision du peuple ne sera pas respectée. La Première Ministre et le Gouvernement ont été très clairs. Les sondages suggèrent que si un nouveau referendum était organisé aujourd'hui, le résultat serait identique.

Nous voulons conclure un accord de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Nous souhaitons un accord aussi ambitieux que possible car plus le commerce se développera, plus il y aura d'emplois et de richesses et plus le niveau de vie s'élèvera des deux cotés de la Manche.

L'article 50 sera déclenché avant la fin mars. Comme l'a dit la Première Ministre hier, ce jugement de la Cour Suprême d'hier ne devrait pas avoir de conséquence sur le calendrier prévu.

Durant cette période de négociation, nous maintiendrons des relations étroites avec nos partenaires. Nous devons continuer à travailler pour répondre aux défis posés par la crise migratoire en Méditerranée. Nous avons des navires en mer, des agents en Italie et en Grèce qui travaillent dans les *hot spots*. Partout en Europe, le Royaume-Uni reste et restera engagé. Nous sommes et serons vos voisins, vos alliés et vos amis.

Nous avons toujours soutenu l'Alliance Atlantique, pierre angulaire de notre sécurité commune. Actuellement, la situation sécuritaire est plus précaire que nous ne le souhaiterions. Pour cette raison, nous devons continuer à travailler ensemble et renforcer l'Otan. Le Royaume-Uni a déjà atteint la cible de 2 % du PIB et la France est en passe d'y parvenir. Il est important que nous encourageons nos alliés à augmenter leurs dépenses en matière de défense.

Comme l'a dit Mme May dans son discours, et encore à la Chambre des Communes aujourd'hui, nous souhaitons résoudre la question de nos ressortissants respectifs aussi rapidement que possible. Nous voulions que, dès avant Noël, les droits des ressortissants des États membres vivant au Royaume-Uni soient garantis, ainsi que ceux des ressortissants britanniques vivant dans les autres États membres. Mais ce n'était pas le cas de tous les autres États membres. En tout cas, ce sera l'une de nos priorités lorsque les négociations débiteront.

Le Gouvernement britannique et le Gouvernement irlandais veulent maintenir la paix. En ce qui concerne la zone de libre circulation entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande, nous privilégierons une solution pragmatique : cette zone de libre circulation date d'avant notre appartenance à l'Union européenne, et il devrait donc être possible de parvenir à un accord.

Mme Colette Mélot. – Comme il est encore temps de formuler des vœux, je souhaite que votre séjour à Paris soit le plus fructueux possible. Cette période est déterminante pour nos relations.

Je voudrais revenir sur le sujet de nos ressortissants respectifs, en particulier les travailleurs et les étudiants. Nous devons résoudre la question de la réciprocité de la protection sociale. Comment les étudiants qui séjournent au Royaume-Uni dans le cadre du programme Erasmus seront-ils protégés ? Quels seront leurs droits ?

Vous avez parlé des *Young leaders*, mais encore faut-il que les jeunes entrepreneurs soient assurés d'une protection.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – N'oublions pas aussi que les études en Grande-Bretagne pour les Européens vont devenir beaucoup plus

chères puisque le tarif auquel ils avaient droit va disparaître. Il est important de maintenir ces tarifs pour encore quelques années afin que ces étudiants puissent finir leurs études. Cet état de fait aura aussi des conséquences délétères sur les écoles britanniques elles-mêmes qui voient fondre leurs demandes d'admission, ce qui a des répercussions sur leurs prix de revient.

Dans le *Financial times*, j'ai lu un article en décembre selon lequel les revenus des fonds de pension ne pourraient plus être exportés hors de Grande-Bretagne pour les Européens. Est-ce exact ?

M. Jean Bizet, président. – Le langage diplomatique finit par se heurter à certaines réalités économiques.

Sur le plan constitutionnel, le référendum transgresse les règles britanniques ancestrales qui donnaient au Parlement un rôle déterminant. Dans ce cas précis, c'est le peuple qui s'est imposé au deux chambres, même si, au travers de la Cour Suprême, la Première Ministre devra consulter le Parlement.

Vous avez dit que vous souhaitiez libérer toutes les entraves qui freinent les entreprises britanniques. Mais il n'y a pas de droits de douane dans le marché unique. Avec un nouvel accord, il y aura forcément des droits de douane sous une forme ou sous une autre. En quoi la situation sera demain plus intéressante pour les Britanniques ? Voulez-vous en revenir à la convention de Stockholm de 1960, mais vous l'avez quittée pour entrer en 1973 dans l'Union européenne. Vous souhaitez un accord qui n'existe pas pour le moment : il ne s'agira donc pas d'un accord sur le modèle norvégien ou suisse.

Enfin, je suis ravi de voir que la Grande-Bretagne veut continuer à collaborer avec l'Union européenne. Mais l'Agence européenne de défense sur laquelle vous avez toujours été réticents, devra se mettre en place : elle va s'imposer à vous alors que vous ne souhaitiez pas la voir prendre forme.

J'avoue qu'au fur et à mesure que nous avançons, je n'ai pas le sentiment d'être plus éclairé.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Une résolution votée en juin par nos deux commissions indiquait bien que, quel que soit le résultat du référendum sur le Brexit, les coopérations sur la défense entre le Royaume-Uni et la France se poursuivraient.

Mme Éliane Giraud. – J'ai également participé à la commémoration de l'institut Langevin la semaine dernière. Nombre de chercheurs du monde entier sont venus y travailler.

Les relations entre deux pays, ce sont aussi des relations humaines.

Le voyage de Theresa May à Washington m'interroge. Les futures négociations commerciales vont-elles primer sur les relations politiques ? Nous sommes dans un monde en plein bouleversement politique et il serait

dommageable que nos relations se réduisent à des accords commerciaux. Or, aux États-Unis, nous avons un président plus porté sur le commerce que sur les grands équilibres internationaux. Nous avons besoin d'y voir clair sur ce calendrier relationnel entre nos deux pays. Nous pouvons être un partenaire privilégié, mais nous pouvons aussi ne pas l'être, ce qui est loin d'être mon souhait, vous l'aurez compris.

M. Jean Bizet, président. – Des articles récents laissent penser que la Grande-Bretagne voudrait devenir une sorte de paradis fiscal, à l'instar de Singapour. Mais le Labour a dit qu'il ne voulait surtout pas s'engager dans cette voie. Nous souhaiterions vraiment y voir clair.

Lord Llewellyn. – Je vous rappelle que les négociations n'ont pas encore commencé. Ainsi, tout ce qui ressort des droits des travailleurs et des étudiants fera l'objet de discussions.

Avec le référendum, le peuple britannique a exigé que le Gouvernement dispose des moyens de dire qui va et qui vient au Royaume-Uni. Mais le référendum ne marque pas le repli sur soi de la Grande-Bretagne, car mon pays est ouvert et a toujours commercé en Europe et dans le monde. Cela fait partie de notre culture et de notre identité. Mais les Britanniques ont été clairs qu'ils ne veulent plus que les décisions de la Cour de Luxembourg ou du Parlement européen s'imposent à Westminster. En revanche, ils veulent continuer à accueillir les étudiants et les talents du monde entier. Laissons les négociations se dérouler.

Par ailleurs, le Gouvernement britannique a garanti aux étudiants des États membres candidatant à des études au Royaume-Uni pour l'année académique 2017-18 qu'ils continueront à être éligibles aux prêts et aux bourses dans les conditions actuelles, et ce pour la durée de leur scolarité. Pour la suite, cela fera partie des négociations.

En ce qui concerne la question de Madame la Sénatrice sur les fonds de pension, je tiens à préciser qu'une réunion se déroule aujourd'hui même entre les fonctionnaires du Trésor de nos deux pays pour parvenir à une solution. Mais je veux vraiment insister sur le fait que cela n'a strictement rien à voir avec le Brexit : cette décision a été prise en 2014 et il s'agit d'une question technique entre nos législations.

M. Bizet, la décision de recourir au référendum figurait dans le programme du Parti Conservateur. La loi sur l'organisation du référendum a été votée massivement par le Parlement britannique. Le Gouvernement avait clairement annoncé que le résultat du référendum serait respecté. La Cour Suprême a dit hier qu'il fallait un *Act of Parliament*, avant le déclenchement de l'article 50.

Pour l'avenir, nous voulons négocier un accord de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. La Première Ministre a été claire : elle a écouté et entendu le message des autres pays européens qui ont déclaré que les quatre libertés étaient indivisibles. Elle en a tiré les

conséquences en déclarant que nous ne resterions pas dans le marché unique. Nous voulons en revanche conclure des accords de libre-échange avec d'autres pays dans le monde. Beaucoup de mes concitoyens ont estimé que notre appartenance à l'Union européenne a trop encadré et donc réduit nos liens commerciaux avec le reste du monde. Ils souhaitent donc que le Royaume-Uni soit en mesure de conclure de nouveaux accords.

M. Jean Bizet, président. – Vous pensez que le Royaume-Uni seul négociera mieux qu'à 28 ?

Lord Llewellyn. – Je décris ce qu'implique la décision du peuple britannique. C'était une des questions majeures lors du débat sur le référendum, et les Britanniques ont fait leur choix en toute connaissance de cause.

Le Royaume-Uni a des atouts forts : notre économie est très forte, nous avons un esprit d'entreprise reconnu et des liens partout dans le monde.

Mme May a dit la semaine dernière que nous voulions signer des accords de libre-échange avec d'autres pays dans le monde, ce qui n'était pas possible en restant dans l'Union européenne.

J'en viens à la défense : les accords de Lancaster House sont des accords bilatéraux, et la coopération entre nos deux pays est de plus en plus importante. C'est le cas dans la recherche, dans l'industrie mais aussi dans le domaine opérationnel entre nos deux forces armées. Nous allons déployer en Estonie, dans le cadre de l'Otan, 800 soldats britanniques aux côtés des 300 soldats français. Nous coopérons également au Mali, en Syrie et en Irak. De même, n'oublions pas que les dépenses militaires cumulées du Royaume-Uni et de la France représentent 50 % des dépenses européennes. Nous allons rester les deux puissances militaires d'Europe, avec les responsabilités que cela implique.

Les relations humaines sont évidemment importantes, madame la sénatrice. Les relations sont très étroites entre nos deux pays.

Nous voulons sceller un accord profitable à tout le monde : nous sommes optimistes car c'est dans l'intérêt de nos deux pays et de l'Union européenne toute entière, qu'il s'agisse des travailleurs ou des entreprises. Nous devons continuer à travailler main dans la main sur le plan sécuritaire. Mme May a confirmé que le Royaume-Uni protégerait le droit des travailleurs. Avec de la bonne volonté, un esprit constructif et du donnant donnant, nous parviendrons à un bon accord.

M. Jean Bizet, président. – Merci pour cet échange, qui se poursuivra sans aucun doute. Vous serez bien sûr toujours le bienvenu.

M. Raffarin et moi-même emmenons une délégation dans quelques semaines à Londres et nous avons sollicité divers rendez-vous avec des ministres, mais nous n'avons pas reçu toutes les réponses. J'espère que vous

nous y aiderez. Élu de Normandie, je sais ce que nous devons à nos amis d'Outre-Manche. Encore une fois, nous regrettons la décision du peuple britannique, mais il est dit que la décision des peuples est souveraine !

La réunion est levée à 15 h 45.

Mercredi 8 février 2017

Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

La réunion est ouverte à 8 h 45.

21. Audition de M. Dariusz Wisniewski, chargé d'affaires à l'ambassade de Pologne (mercredi 8 février 2017)

M. Jean Bizet, président. – Monsieur Wisniewski, merci d'avoir répondu à notre invitation ; vous serez toujours le bienvenu au Sénat.

La Pologne est un grand pays avec lequel nous souhaitons entretenir des relations approfondies. La commission des affaires européennes a effectué un déplacement à Varsovie en juin 2016. Nous recevrons une délégation du Sénat polonais en mars prochain.

Par ailleurs, nous souhaitons intensifier nos relations dans le cadre du Triangle de Weimar, ce qui nous conduit à nouer des contacts étroits avec le Sénat polonais et le Bundesrat, en particulier sur les questions de subsidiarité.

Dans le cadre de notre groupe de suivi, nous souhaitons connaître votre analyse sur les conséquences du Brexit et sur la négociation qui s'annonce.

Nous souhaitons par ailleurs une Europe qui s'affirme comme une puissance, notamment en matière de défense et de négociations commerciales, qui se recentre sur les missions essentielles où sa plus-value est incontestable, qui agisse pour la croissance et l'emploi, sans protectionnisme, mais avec le souci d'acquérir de nouveaux marchés. Quelle est votre analyse ?

M. Dariusz Wisniewski, chargé d'affaire à l'ambassade de Pologne. – C'est un honneur et un plaisir d'être ici pour vous présenter la position de la Pologne à ce sujet.

La Pologne a toujours soutenu les idées européennes, mais depuis la transition voilà près de vingt-cinq ans, elle est progressivement devenue un pays très pro-européen. Notre présent et notre futur sont indissociables de l'Union européenne. La dynamique polonaise à cet égard rassemble la classe politique entière, en dépit des divisions sur d'autres sujets. Les partis politiques représentés au Parlement ou dans d'autres institutions

soutiennent tous l'appartenance de la Pologne à l'Union européenne. Les sondages effectués chaque année témoignent de l'adhésion de la population, avec un taux de 70 % à 80 % en faveur de l'Union.

L'enjeu n'est pas financier, même si les fonds européens jouent toujours un rôle important dans la modernisation de notre pays ou dans le rapprochement de l'économie polonaise du marché commun. Il s'agit d'une question de civilisation, d'histoire. Pour tous les Polonais, élus ou non, l'Europe est notre passé, notre présent et notre futur.

C'est dans cette perspective qu'il faut replacer tous les éléments du dossier de l'Union européenne. Comment peut-on améliorer, réformer l'Union européenne pour qu'elle réponde de façon plus efficace aux défis du monde contemporain ? Comment peut-elle mieux servir les citoyens, être plus proche d'eux et garantir leur pouvoir d'achat ? La situation intérieure et extérieure évolue constamment. C'est pourquoi nous devons être prêts à relever les nouveaux défis qui se présentent à nous. Mais nous devons aussi respecter certaines valeurs fondamentales.

La Pologne, qu'il s'agisse des gouvernants, de la classe politique ou des citoyens, a considéré que la décision du gouvernement britannique d'organiser un référendum sur le Brexit était surprenante. Toutefois, cette décision du peuple britannique étant souveraine, nous devons tous en accepter le résultat - lui aussi très surprenant. Il en est de même pour les ressortissants polonais - environ 1 million - qui habitent en Grande-Bretagne ; ils ont été nombreux à s'y installer après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne.

Tous les pays de l'Union, y compris la Grande-Bretagne, doivent maintenant se concentrer sur la préparation et la conduite des négociations concernant le processus de sortie du Royaume-Uni hors de l'Union européenne. Comme l'ont indiqué la représentante du gouvernement et le ministre des affaires étrangères polonais, la décision de sortir de l'Union qu'a prise le Royaume-Uni, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, dont l'économie est la plus puissante et qui détient l'arme nucléaire, est révélatrice du fonctionnement de l'Union européenne. Cette situation est comparable à un divorce, dans lequel une seule partie n'est pas responsable de tout. Une fausse perception des citoyens perdue concernant par exemple le principe de subsidiarité ou le détachement de certains éléments de la structure européenne.

Nous sommes prêts à participer à tous les travaux préparatoires au Brexit. Le Conseil européen jouera un rôle-clef dans ces négociations. Il y va de notre intérêt commun, à savoir le maintien de liens politiques étroits entre l'Union européenne et l'OTAN, dont fait partie le Royaume-Uni. Nous espérons continuer à œuvrer avec ce futur partenaire pour poursuivre la mise en œuvre des engagements pris dans le domaine de la sécurité.

Quant au détail du processus de négociation du Brexit, les autorités britanniques doivent négocier avec celles de l'Union européenne tous les points les plus complexes de la sortie du Brexit et éviter la pratique du *cherry picking* que les Britanniques affectionnent particulièrement. À ce propos, la Pologne s'oppose à la négociation, entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, d'un accord établissant le cadre des nouvelles relations qu'elles noueraient après le Brexit, en parallèle à la négociation concernant la sortie du Royaume-Uni de l'Union. Cette dualité mènerait, nous semble-t-il, à un affaiblissement de l'Union européenne dans les négociations et constituerait un vecteur de complications juridiques, ce qui n'est évidemment pas dans notre intérêt. En effet, le Royaume-Uni est encore un membre de l'Union européenne et non un État tiers.

Notre priorité est le maintien des droits acquis par les ressortissants de l'Union européenne résidant au Royaume-Uni, notamment par les Polonais qui sont un million à y habiter, travailler et payer leurs impôts. Tant qu'ils y vivent, leur statut doit être sauvegardé. Ce sujet doit être traité conjointement avec celui de la protection sociale lors des négociations sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union, conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne.

Les questions budgétaires ont toujours constitué un élément très important lors des négociations. À cet égard, nous devons tout faire pour obtenir de la part des autorités britanniques toutes les assurances qu'elles respecteront les engagements financiers pris dans le cadre pluriannuel actuel. Ce point est très important mais assez délicat.

M. Jean Bizet, président. – Je souhaite revenir sur les questions internes à la Pologne, notamment au travers des orientations du gouvernement actuel sur le tribunal constitutionnel, sujet qui a fait l'objet de discussions lorsque nous étions à Varsovie. Compte tenu des dernières appréciations du vice-président de la Commission européenne, Jyrki Katainen, nous attendons un éclairage de votre part.

Mme Gisèle Jourda. – Vous avez répondu à certaines interrogations, mais je souhaiterais vous poser quelques questions complémentaires.

Le groupe de Visegrád mène-t-il une réflexion commune sur les sujets relatifs aux Brexit ? Pensez-vous que la refondation de l'Union européenne puisse s'appuyer sur le dynamisme créé par certains États membres dans le cadre de coopérations renforcées ? Cet aspect me semble essentiel. Dans ce domaine, le triangle de Weimar réunissant la France, l'Allemagne et la Pologne pourrait-il, selon vous, créer par son action une impulsion ? Si oui, dans quels domaines ? Quel regard portez-vous sur la position du nouveau président des États-Unis à propos de la contribution financière des États membres au financement de l'OTAN ? Quel est le sentiment de la Pologne sur une éventuelle participation moins importante des États-Unis aux structures de l'OTAN ? Quelle appréciation portez-vous

sur les efforts importants consentis au niveau européen pour renforcer la défense européenne au sein de l'espace géostratégique européen ?

M. Jean Bizet, président. – Vous aurez compris que Mme Jourda est une spécialiste des questions de défense. Qu'en est-il des achats de matériel militaire ? Mon souhait est de voir émerger un *buy european act*. Quelle est votre réponse en matière de solidarité européenne ?

M. Dariusz Wisniewski. – Le groupe de Visegrád est constitué à l'échelle régionale entre quatre pays : la Hongrie, la Slovaquie, la République tchèque et la Pologne. Cette coopération, comparable au Benelux, fonctionne depuis plus de vingt-cinq ans avec grand succès.

S'agissant du processus de coordination des politiques dans le cadre de l'Union européenne et de l'OTAN, nous tenons régulièrement des consultations avec les pays du groupe de Visegrád. Celles-ci sont positives, mais elles ne visent en aucun cas à opérer un rapprochement qui affaiblirait l'unité européenne. Pour la Pologne et tous les membres du groupe, l'unité au niveau de l'Union européenne et de l'OTAN reste la priorité.

Compte tenu des intérêts parfois divergents des membres du groupe de Visegrád, cette plate-forme d'échanges de vues et de coopération facilite l'expression de positions individuelles ou la recherche d'un compromis qui servira les intérêts de l'Union européenne ou de l'OTAN.

La coopération renforcée s'applique plus particulièrement au domaine de la défense, pour répondre à un risque perçu comme étant plus important sur le plan international. Fondamentalement, chaque type de coopération susceptible de servir l'intérêt de tous les membres de l'OTAN ou de l'Union européenne est toujours opportun. Toutefois, si le développement de coopérations renforcées affaiblissait l'unité de l'organisation entière, il nous serait difficile de l'accepter. L'unité de l'Union européenne et de l'OTAN est d'une importance fondamentale. À l'extérieur, des pays leaders se réjouissent de mener des actions en vue d'affaiblir, voire de détruire l'unité de l'Union ou du traité de l'Atlantique Nord.

J'en viens à l'influence des États-Unis, notamment depuis l'élection du nouveau président Donald Trump. À l'instar de notre ministre des affaires étrangères, il me semble prématuré de formuler des conclusions générales après les premières semaines d'une nouvelle administration américaine. Les liens bilatéraux qu'entretient la Pologne avec les États-Unis dans le cadre de l'OTAN sont essentiels pour notre politique internationale, notamment dans le domaine de la sécurité auquel tous les gouvernements polonais portent une grande attention depuis 1990. De ce point de vue, la politique américaine est perçue très positivement par les Polonais. Il est de notre intérêt de renforcer ces liens avec les États-Unis.

Parallèlement, nous avons toujours voulu développer ces liens de coopération bilatérale avec nos partenaires de l'Union européenne et de l'OTAN.

Nous avons une relation bilatérale très forte avec les États-Unis, depuis 1990. Nous avons aussi toujours tenté de faire preuve de solidarité vis-à-vis de nos partenaires de l'Union européenne et de l'OTAN, parce que nous avons tiré une leçon de notre histoire, en matière de sécurité : les risques loin de nos frontières peuvent se rapprocher très rapidement. On peut critiquer notre niveau de participation, mais celle-ci a toujours été réelle, auprès de l'OTAN, de l'Union européenne ou de l'ONU, au Tchad, en Haïti, au Proche-Orient.

En raison de notre localisation géographique, notre priorité n'est pas la Méditerranée, mais nous sommes toujours prêts à prendre notre part des obligations, en essayant d'être producteur de sécurité plutôt que consommateur.

Le sujet des achats d'équipements militaires est très délicat. Un choix répond à un critère de qualité de l'équipement, à des besoins, à des arguments commerciaux et aux possibilités de production locale. La Pologne essaie de renforcer ses capacités industrielles, comme les autres pays européens.

Il existe des contacts industriels entre des entreprises européennes, notamment françaises, et la Pologne. Ce type de processus prend du temps, mais j'espère des résultats concrets dans quelques mois.

La priorité de la Pologne va, pour l'instant, à plusieurs programmes de modernisation de son équipement.

M. Jean Bizet, président. – La technologie américaine vous a plus séduits que la technologie européenne.

M. Dariusz Wisniewski. – Il y a quelques années, nous avons choisi des avions F16 dont nous sommes très contents. D'autres éléments importants de notre modernisation sont européens. En fin de compte, il faut bien choisir un fournisseur. J'espère que ce sera bientôt un Européen.

M. Jean Bizet, président. – Rien n'est perdu pour l'avenir.

M. Dariusz Wisniewski. – En effet.

M. Didier Marie. – Vous avez dit qu'il était trop tôt pour juger des orientations de la nouvelle administration américaine, cependant M. Trump a évoqué un nouveau partenariat avec la Russie. Quelle est la position de la Pologne ?

La Pologne accueille Frontex. Face à l'afflux de migrants, le président de la Commission et le Conseil européen ont souhaité une coordination et un accueil partagé. Qu'en pense la Pologne ? Je crois savoir que vous privilégiez les actions politiques à l'égard des pays d'origine.

M. Dariusz Wisniewski. – Les relations avec la Russie sont d'une importance presque primordiale pour nous. Ce grand pays est notre voisin direct à Kaliningrad, où il a déployé une puissance militaire très forte que la

Pologne ne trouve pas justifiée, même si c'est à chaque pays de décider de sa présence militaire.

Nous devons être clairs et précis avec notre grand voisin : nous sommes en faveur du développement de relations positives de coopération, tout en gardant à l'esprit l'expérience du passé. L'administration Obama a plaidé pour une remise à plat des relations avec la Russie. Personnellement, je n'ai pas constaté beaucoup de résultats. Je comprends que le dossier russe soit l'un des plus importants pour l'administration américaine, qui essaie d'alléger les tensions, de construire une relation positive. Je comprends son besoin de renforcer les accords sur le nucléaire, étant donné leur aspect stratégique. Des résultats concrets prouveraient une volonté réelle.

Le conseil de la Pologne à tous ses partenaires qui tentent de développer leurs relations avec la Russie est le suivant : soyez prudents, essayez d'être concrets, inscrivez la relation dans la longue durée et vérifiez les progrès accomplis. Ne croyez pas toujours aux déclarations. Il faut être patient et attendre la fin du processus pour constater son succès. On a déjà vu des reculs à la toute fin.

Nous sommes très heureux de la présence de Frontex en Pologne. Les négociations avec l'Union européenne sur la transformation de Frontex ont été très intensives. La situation est difficile et coûteuse. Ainsi, un grand nombre d'enfants doivent être scolarisés en Pologne aux frais de l'État. Nous avons réussi à trouver de bons compromis. J'espère que la présence de Frontex sera accrue dans quelques mois.

Il faut se concentrer sur les vraies causes de la crise migratoire - même s'il faut aussi en gérer les conséquences - en fournissant une aide aux pays d'origine, ou à leurs voisins. Nous sommes actifs en Jordanie et au Liban notamment. Notre gouvernement s'est initialement prononcé contre le plan européen de relocalisation des réfugiés, qui contraint les pays à les accepter. Il faut tenir compte de notre expérience et de notre réalité : la population de Pologne est très homogène, composée à 96 % de personnes d'origine polonaise. Le multiculturalisme, la diversification sont loin de notre réalité, même si nous accueillons un million de citoyens venus de l'Ukraine et du Belarus. Il n'y a aucune hostilité envers les étrangers en Pologne, où nous avons une tradition d'ouverture aux vagues de migrants étrangers.

En dépensant un euro à la source de l'émigration, on peut économiser huit à dix euros dans l'Union européenne. Nous sommes donc pour une politique efficace, peu coûteuse, aux racines de la crise.

M. Jean-Marie Bockel. - Le Brexit a pour conséquence le renforcement du dialogue entre la France et l'Allemagne, pour une refondation de l'Union européenne. La Pologne, dans la grande tradition du Triangle de Weimar, ressent-elle cette opportunité ?

M. Dariusz Wisniewski. – Le Triangle de Weimar est un élément important de la relation franco-allemande. Pour une action trilatérale, la volonté des trois partenaires est nécessaire. La Pologne a une relation plus étroite avec l'Allemagne qu'avec la France en raison de sa frontière directe et d'éléments politiques, économiques, culturels. Elle essaie de reproduire les succès de la coopération franco-allemande dans sa relation avec l'Allemagne, qui a été refondée après 1990. Hier, la chancelière Merkel a mené à Varsovie des discussions intenses avec le Président, la Première ministre et le président du parti Droit et Justice.

M. Éric Bocquet. – Une délégation sénatoriale s'est rendue l'an dernier en Pologne. Elle y a constaté une divergence de points de vue sur la directive de 1996 sur les travailleurs détachés, que la France veut renforcer car le contexte économique est différent d'alors. La Pologne a-t-elle toujours le même point de vue ? Je la comprends : elle jouit d'un avantage compétitif ; mais la distorsion de concurrence est préjudiciable à la France.

M. Dariusz Wisniewski. – Non, notre position n'a pas changé. Les quatre libertés de circulation sont le fondement de l'Union européenne. La libre circulation des services, y compris du transport et de la construction, est importante pour toute l'Union. Mon opinion personnelle est que ce sujet a été gonflé hors de proportion. Seuls 200 000 Polonais travaillent en France, dont la plupart légalement. J'ai rencontré des dirigeants de PME français qui disaient n'avoir pas réussi à trouver d'employés sur le marché français. Ils ont donc fait appel à des partenaires, qui leur ont fourni de la main d'œuvre. À la fin, c'est le consommateur français qui en profite. Qu'il s'agisse de droit du travail ou de protection sociale, les décisions sur le niveau, la quantité ou le type d'activités concernées sont prises à l'échelon national ou européen, et sont politiques. Nous connaissons le point de vue des membres de l'Union européenne et comprenons les intérêts nationaux.

On évoque toujours les travailleurs détachés avec méfiance. Mais il ne faut pas oublier que ce phénomène touche aussi les Français qui travaillent avec profit dans d'autres pays de l'Union européenne. Soyons prudents dans les réformes : le coût final sera payé par le consommateur français, allemand ou anglais.

M. Jean Bizet, président. – Vous avez parlé tout à l'heure de l'importance des valeurs. Le paysage politique mondial change sous nos yeux. Les remarques du commissaire Katainen sur l'état de droit en Pologne nous rendent soucieux. Des ressortissants nationaux se trouvent en difficulté juridique après avoir acheté des terres en Pologne. Comment pouvez-vous nous rassurer ?

M. Dariusz Wisniewski. – Si vous étudiez la doctrine, vous constatez qu'il n'existe pas de bipolarité. L'état de droit est un *continuum* s'appuyant sur 28 critères. Beaucoup de pays européens n'ont pas l'équivalent du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'État. Il est

inacceptable de prendre ce critère pour juger de l'existence ou non de l'état de droit. En Pologne, les élections sont libres, le Parlement fonctionne, la presse est libre. Dans toutes les démocraties, on entend des plaintes sur le fonctionnement de telle ou telle instance. En Pologne, nous sommes dans une période du cycle politique où les partis qui ont perdu les élections tentent plusieurs méthodes pour défendre leur cause.

Notre système juridique doit bien sûr être amélioré, mais sa déficience est à attribuer à plusieurs gouvernements, plusieurs majorités parlementaires. D'autres pays ont eu à régler beaucoup de problèmes que nous trouvons toujours dans notre système juridique. L'accès des citoyens à la justice, la durée des procédures doivent être améliorés. Mais ces problèmes ne datent pas d'il y a quelques mois. Le débat sur la composition du tribunal constitutionnel ne date pas non plus des dernières élections. Mon point de vue de citoyen est que la polémique est hors de proportion.

Le droit pour les étrangers d'acheter des terres agricoles est un sujet très sensible. La Pologne a adopté l'an dernier une législation qui prolonge la limitation d'accès des étrangers. Le droit n'est pas tellement différent dans d'autres pays de l'Union européenne. Chacun essaie de protéger son patrimoine.

La réunion est levée à 10 heures.

Présidence conjointe de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

La réunion est ouverte à 16 h 35

22. Audition de M. Michel Barnier négociateur en chef de l'Union européenne sur le Brexit (mercredi 8 février 2017)

Cette audition s'étant déroulée à huis clos, le compte rendu ne sera pas publié.

La réunion est levée à 17 h 55.

Mercredi 15 février 2017

Présidence conjointe de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

La réunion est ouverte à 16 h 40.

23. Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international
(mercredi 15 février 2017)

Cette audition est commune avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission des affaires européennes.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères. – Cette réunion conjointe avec la commission des affaires européennes a lieu dans le cadre de notre groupe de suivi sur le Brexit, qui s’est saisi de deux grands sujets : la sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne, mais aussi les grands axes, dans cette perspective, d’une refondation de l’Europe. Notre groupe de suivi vient d’adopter son rapport d’étape sur le Brexit. Nous avons eu de nombreux contacts, y compris en Allemagne et au Royaume-Uni.

Nous entendons tenir une position forte. Loin de l’idée que le Brexit serait un problème pour l’Union européenne, nous affirmons clairement que ce problème est celui du Royaume-Uni, quand notre souci est bien plutôt celui de l’unité de l’Europe. Gardons-nous de nous laisser prendre en otage par ce débat. Lorsque Mme May dit qu’il n’y aura pas de *deal* en cas de mauvais *deal*, nous ne voyons pas là une menace. Nous sommes certes attachés à préserver de bonnes relations avec le Royaume-Uni, qui engagent en particulier des questions de défense et de sécurité, et c’est pourquoi nous souhaitons un bon accord, mais sans pour autant donner le sentiment que nous serions les victimes d’une absence d’accord. Ne soyons pas faibles dans cette négociation difficile. Clairement, le nouveau statut du Royaume-Uni dans l’Europe ne saurait être meilleur demain qu’il n’était hier.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Après le Brexit, il faut repenser le fonctionnement de l’Union européenne, et affirmer une stratégie. Les Etats-Unis, la Russie rêvent d’une Europe affaiblie, divisée. Nous voulons, au rebours, une Europe puissance, une Europe stratège, qui sache aussi rendre plus de poids aux parlements nationaux, en vertu du principe de subsidiarité. Nous voulons un couple franco-allemand qui, une fois passés les recadrages électoraux qui vont s’opérer de part et d’autre du Rhin, retrouve un nouvel élan. Nous voulons des avancées concrètes sur les politiques clé que sont l’énergie, le numérique, mais aussi sur la politique de la concurrence qui, écrite il y a près de soixante ans, au lendemain de la signature du traité de Rome, ne correspond plus à l’économie du XXI^{ème} siècle. Nous souhaitons, à la faveur de cette rencontre, monsieur le ministre, connaître votre appréciation sur le fonctionnement actuel et futur des institutions de l’Union européenne.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international. – Je vous remercie de m’accueillir aujourd’hui. Le travail du Parlement est essentiel, parce que la question de

l'avenir de l'Union européenne se pose de toute façon : la décision britannique n'est qu'une circonstance stimulante.

Face aux risques qui sont devant nous, dans le monde incertain voire dangereux où nous vivons, alors que les grandes lignes de la politique internationale de la nouvelle présidence américaine restent encore floues, tandis que l'attitude de la Russie est celle que l'on connaît et que des rééquilibrages s'opèrent, notamment dans les relations avec la Chine, quelle place pour l'Europe ?

Oui, l'Europe est en danger, mais les peuples européens, qui semblent, avec la montée des partis populistes, s'en détourner, n'ont pas été saisis par la contagion immédiate du Brexit, auquel ils ont, au contraire, opposé un réflexe de défense, de survie. Ceux qu'on aurait pu penser tentés d'emprunter le même chemin n'ont pas voulu prendre ce risque. Cela ne veut pas dire, pour autant, que tout est réglé : il existe une attente forte, à laquelle nous devons répondre.

Pour avoir vécu le référendum de 2005, nous savons quelles sont les interrogations de nos concitoyens, mais en cette fin de cycle, marquée par le retour des nationalismes, nous avons plus que jamais besoin de consolider l'ensemble européen qui a permis, après la seconde guerre mondiale, de garantir la paix, de construire la prospérité, de réunifier les peuples européens divisés, et qui porte une espérance, une flamme qu'il nous faut retrouver. Telle est notre responsabilité.

Lorsque j'ai pris mes fonctions, il y a un an, j'ai rencontré mon homologue allemand d'alors, Frank-Walter Steinmeier. Nos échanges nous ont convaincus de la nécessité d'une initiative franco-allemande, qui fut livrée sous forme d'une contribution publique, au moment du Brexit, mais dans l'élaboration de laquelle nous nous étions engagés bien avant. Le débat sur la Défense européenne a repris - et les déclarations du président américain sur l'Otan le rendent d'autant plus d'actualité - aboutissant à un certain nombre de décisions adoptées par le Conseil européen, pour lesquelles, là-aussi, des initiatives franco-allemandes avaient été présentées.

Le fait est que tout le monde regarde du côté du couple franco-allemand. Et si l'on nous reproche parfois de décider pour les autres, on s'inquiète, par-dessus tout, lorsque nous restons silencieux. C'est là une réalité singulière, liée à l'histoire, puisque tout est parti de la main tendue à l'Allemagne par la déclaration Schuman. On connaît la suite, mais on sait aussi que depuis lors, l'Europe a dû faire face à de nouveaux enjeux. Je pense, récemment, à la crise migratoire, à la montée de la menace terroriste à laquelle nous devons répondre dans la durée.

Tout est prêt pour que la négociation sur le Brexit commence. Rien ne peut réellement commencer tant que les Britanniques n'ont pas officiellement demandé à quitter l'Union, mais Mme May s'est engagée à activer l'article 50 du traité d'ici la fin mars, peut-être même dès le Conseil

européen des 9 et 10 mars si la procédure parlementaire engagée le permet, c'est un gage.

Dans cette attente, nous avons fixé, dès le 29 juin, après le vote britannique, des principes clairs, rappelés le 15 décembre dernier : il ne saurait y avoir de négociation bilatérale ou sectorielle en-dehors du cadre fixé par l'article 50 du traité. Tout accord sur la relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne devra reposer sur un équilibre entre droits et obligations ; en particulier, le maintien d'une participation du Royaume-Uni au marché unique devra obligatoirement passer par l'acceptation des quatre libertés, y compris la liberté de circulation des travailleurs. Pour promouvoir ces principes, l'entente franco-allemande a été, là aussi, essentielle.

Nous nous sommes également accordés sur les principales méthodes de travail qui présideront aux négociations, afin que celles-ci soient efficaces et transparentes. Cette organisation permettra à chaque institution de jouer pleinement son rôle. Dès la notification par le Royaume-Uni, le Conseil européen adoptera des orientations qui fixeront les principes de négociation de l'Union européenne. Une réunion extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement pourrait être organisée à cette fin, probablement début avril. Puis la Commission présentera des recommandations au Conseil des ministres de l'Union européenne, lequel adoptera une décision autorisant l'ouverture des négociations, ainsi que des directives de négociation, et désignera la Commission comme négociateur de l'Union.

A la tête de l'équipe de négociation, Jean-Claude Juncker a désigné notre compatriote Michel Barnier, dont vous connaissez l'expérience tant sur la scène nationale que comme ancien commissaire européen à la politique régionale puis en charge du marché intérieur. Je pense, au terme d'un échange que j'ai eu avec lui, qu'il est sur le bon chemin : sa méthode est rigoureuse et il attend un mandat aussi clair que possible afin de poursuivre son travail. Je me félicite de ce choix.

Des dispositions spéciales ont également été prises afin que chaque institution joue pleinement son rôle. Un groupe de travail dédié sera créé à Bruxelles, qui permettra aux Etats membres d'être informés en permanence des travaux menés par l'équipe de Michel Barnier, le Parlement européen étant également informé à échéances régulières.

A l'échelon national, nous nous sommes organisés. Le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) conduit depuis l'été un important travail de cartographie des intérêts français tant au titre de la négociation de retrait qu'à celui du cadre des relations futures. Le ministère des affaires étrangères et des relations internationales a créé, quant à lui, une *task force* dédiée, pilotée par la direction de l'Union européenne. Nous disposons donc des outils pour défendre les intérêts français. Pouvoir compter sur le SGAE, qui mène un travail interministériel dans des conditions remarquables, est

sans conteste un avantage, sur lequel tous les gouvernements ne peuvent pas compter.

En dépit du début de clarification que j'évoquais, il ne faut pas sous-estimer, cependant, les contradictions qui marquent la position britannique. Certains y verront une simple tactique, mais j'ai pu observer, au cours des mois passés, que cette position est bel et bien entachée de beaucoup de confusion, de divisions, y compris au sein des différentes familles politiques. Dès le 17 janvier, cependant, il y a eu un début de clarification, confirmé par le livre blanc présenté au Parlement.

Si Mme May maintient sa position, cela signifie clairement que le Royaume-Uni renonce au marché intérieur, car nous avons été clairs : dès lors qu'elle affiche un refus du principe de libre circulation des personnes et rejette la juridiction de la Cour de justice européenne, le Royaume-Uni doit sortir du marché intérieur. Pour autant, il faut rester vigilants, car Mme May souhaite négocier un accord de libre-échange qui ressemble à s'y méprendre à un accès sur mesure au marché intérieur. Les difficultés commencent. Elles commencent enfin, serais-je tenté de dire, mais il ne faut pas les sous-estimer.

La volonté de quitter l'Union douanière pour conclure des accords de libre-échange avec des Etats tiers a également été exprimée, mais elle s'accompagne du souhait de bénéficier de certains avantages de l'Union douanière. Il nous faudra donc le rappeler inlassablement : les quatre libertés ne sont pas divisibles et doivent être pleinement acceptées, à chaque étape. Il y va de nos intérêts, de ceux de l'Europe et de son avenir. Il ne faut pas être naïfs, et laisser Mme May se livrer à ce que l'on a appelé le « *cherry picking* ». Lorsque Boris Johnson nous accuse de vouloir punir la Grande Bretagne, je me récrie ! Tel n'est pas notre état d'esprit. Il ne s'agit pour nous de rien d'autre que de préserver l'avenir de l'Europe, et Mme Merkel, avec ses mots, ne dit pas autre chose : pas de négociation particulière, dit-elle en s'adressant à tous les Etats de l'Union, mais aussi aux Etats-Unis, pour parer à la tentation de négocier des accords de défense avec des contreparties. L'Allemagne comme la France adresse aussi le message aux organisations professionnelles, car la tentation est grande, dans des secteurs comme celui des services ou de l'automobile, de s'arranger avec ses homologues britanniques, pour demander ensuite à l'Union européenne d'avaliser. Cela serait dangereux : il nous faut garder une vision globale du processus de négociation.

Nous devons être clairs : quand on décide de ne plus appartenir à un groupe, on ne peut plus bénéficier des avantages qu'il offre. Il existe des règles, des engagements. Les Etats membres ont réussi, jusqu'à présent, à maintenir l'unité : il faut la préserver dans la durée.

Confrontés au Brexit et à la persistance des crises - menace terroriste, crise migratoire, montée des nationalismes, remises en cause du

projet européen - nous devons faire face. Certains aujourd'hui voient l'Union européenne, comme une machine de guerre conçue pour concurrencer économiquement les Etats-Unis, en oubliant qu'elle a été conçue pour reconstruire l'Europe, et qu'elle a permis d'assurer la paix sur le continent, ce que tous les présidents américains avant M. Trump ont appuyé. Comme je l'ai dit et le redirai à mon homologue Rex Tillerson, il est de l'intérêt des Etats-Unis que l'Europe se porte bien et contribue à l'équilibre du monde.

Quelles que soient les réponses que l'Union européenne ait apportées à l'érosion de la confiance des peuples, les citoyens européens ont eu le sentiment, de sommet en sommet, que les annonces ne se concrétisaient pas. Cela ne veut pas dire, pour autant, que les Européens veulent moins d'Europe. Ce qu'ils veulent, ce sont des réponses concrètes, et pas de simples proclamations. Ce qui s'est fait à Bratislava en septembre et que le sommet de La Valette, le 3 février, a confirmé, va dans le bon sens. Les Vingt-sept ont dit leur volonté d'aller de l'avant. *« Ce qui se joue, c'est le destin même de l'Union européenne. Ce n'est pas seulement le regard sur le passé qu'il faut porter, c'est une volonté pour l'avenir qu'il faut définir »* a déclaré, à Malte, le Président Hollande. Il importe que les chantiers ouverts soient confirmés le 25 mars prochain, à l'occasion du 60^{ème} anniversaire de la signature du traité de Rome.

Nous avons besoin d'une unité dans le verbe, dans l'expression politique, mais aussi dans l'action. L'Europe, tout d'abord, doit véritablement protéger ses citoyens, ce qui passe par la maîtrise de nos frontières extérieures. Elle doit aussi assurer notre sécurité, en organisant notre propre défense, non pas contre l'Alliance atlantique mais en complément de celle-ci. Nous y parviendrons en renforçant nos capacités, en coordonnant nos programmes, en nous dotant d'instruments de planification, en augmentant nos moyens financiers - la création d'un fonds a été décidée, il faut le mettre en oeuvre -, en favorisant une politique industrielle et de recherche européenne. Nous sommes engagés dans cette voie, il faut poursuivre.

L'Europe est une puissance économique, c'est une puissance commerciale, exportatrice, une puissance qui compte plus de 570 millions d'habitants. Il est normal que cet ensemble préserve ses intérêts dans les négociations commerciales, en faisant valoir le principe de la réciprocité. Certaines mesures ont déjà été prises. Je pense, en matière de concurrence, aux réactions suscitées par les exportations d'acier chinois. Il faut ouvrir d'autres chantiers encore, mais en se gardant d'un danger, celui du repli. Je suis frappé par les débats autour de l'accord de libre-échange avec le Canada, le CETA. Autant nous avons été en désaccord avec les Américains sur le projet de traité avec les Etats-Unis, le TTIP, trop déséquilibré, autant le Canada s'est montré beaucoup plus réceptif dans la négociation, tandis que l'Europe a su, de son côté, faire évoluer ses positions et se montrer plus

exigeante sur certains points : accès à tous les marchés publics, protection de l'origine géographique des produits, préservations de nos normes sociales et environnementales – on ne saurait prétendre que nous allons être inondés de produits OGM en provenance du Canada, car nous avons obtenu le contraire. Quant à la gestion des conflits, il a été décidé qu'elle ne passerait pas par les tribunaux arbitraux, privés, avec les risques de conflit d'intérêts qu'ils comportent aujourd'hui, mais serait confiée aux magistrats indépendants des tribunaux publics. C'est une avancée qui fera référence dans d'autres négociations.

Il ne suffit pas de suspendre les négociations sur le TTIP, mais encore faut-il, au-delà, savoir ce que l'on veut. Veut-on mettre fin aux relations économiques internationales, aux exportations ? Si l'on entend, au rebours, poursuivre les échanges économiques internationaux, cela ne saurait se faire sans règles. Nous devons être capables de bien préserver nos intérêts, et les plus libéraux des gouvernements en Europe sont en train d'évoluer, en particulier depuis la crise de 2007.

L'Europe doit être porteuse d'un projet politique et pas seulement économique et commercial. A nous Européens de porter à l'échelle de ce monde incertain la nécessité de la régulation mondiale. Le G20, sous la présidence de l'Allemagne, a retenu, notamment grâce aux propositions françaises, un agenda très chargé. L'Afrique y figure : c'est un sujet mondial, qui appelle le règlement de questions aussi lourdes que la sécurité, le développement, la lutte contre la pauvreté, l'accès à l'énergie. Des questions dont tout le monde doit se préoccuper, car elles appellent des solutions internationales. Aller vers moins de régulation mondiale, c'est aller vers le danger. Nous devons être porteurs de cette exigence. Certaines décisions ont déjà été prises par le G20, sur les paradis fiscaux, l'évasion et la fraude fiscale, notamment, mais craignons un retour en arrière, alors qu'il faudrait aller plus loin, vers un projet de civilisation, que l'Europe peut et doit porter.

Je ne suis tenté ni de proposer, pour sortir de la crise de confiance que traverse l'Europe, un nouveau traité ni d'appeler à une révolution institutionnelle. Non point qu'il ne faille rien changer à l'équilibre des institutions, ni aux relations avec les parlements nationaux, qui vous préoccupent à juste titre, mais j'estime que c'est quand s'exprime une volonté politique que les choses évoluent. Un exemple : en matière de lutte contre le terrorisme, le processus de décision s'est accéléré face au danger, et une décision sur le PNR (*Passenger Name Record*) a enfin vu le jour. Je pense de même aux gardes-frontières européens, au renforcement de Frontex : en six mois, des décisions ont été prises sur des sujets qui faisaient l'objet de débats depuis des années. Preuve que ce qu'il faut à l'Europe, c'est moins de technocratie et plus de politique. Cessons de déléguer à l'excès à l'administration et prenons, comme politiques, nos responsabilités, agissons, engageons-nous. C'est ainsi que l'on retrouvera la confiance. Peut-être

faudra-t-il envisager, dans la durée, une refonte des traités, mais en faire une question préalable serait périlleux.

Permettez-moi, pour finir, d'évoquer un échange que j'ai eu avec M. Kaczyński, chef du parti au pouvoir en Pologne, qui m'a dit n'être ni du côté de Trump, ni du côté de M. Farrage, ni de celui de Mme Le Pen, mais être un patriote polonais, favorable à la justice sociale. L'Europe ne fonctionne pas, a-t-il ajouté, car les Etats et les parlements nationaux y manquent de pouvoir. Et d'appeler à un nouveau traité, qui soumettra toute décision européenne à l'approbation nationale. Telle n'est pas ma conception, je vous le dis tout net.

En revanche, nous pouvons construire une Europe plus efficace, mieux liée aux enjeux du futur, renforcer la zone euro – en tout état de cause, nous avons besoin de plus de politique et de plus de volontarisme.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous avons besoin de plus de clarté, également, de politiques énoncées plus clairement.

M. Christian Cambon. – A Londres, plusieurs de nos interlocuteurs nous ont déclaré qu'ils préféreraient pas d'accord, plutôt qu'un mauvais accord. Or, les experts précisent que la facture des seuls engagements pris par la Grande-Bretagne pourrait représenter entre 40 et 60 milliards d'euros ; comment sortir de cette contradiction entre des Britanniques qui veulent sortir de l'Europe sans payer – parce que leur vote s'explique pour beaucoup par leur volonté de ne plus payer pour les Européens – et les Vingt-Sept, qui ne veulent pas payer à la place des Britanniques pour les programmes déjà lancés ?

Paul Magnette, ensuite, ministre-président de Wallonie, a récemment déclaré que pour sauver l'Europe, il faudrait peut-être que ceux qui la critiquent la quittent, au premier chef les pays de l'est européen : qu'en pensez-vous ?

M. Gilbert Roger. – Quelles conséquences le Brexit a-t-il sur l'Irlande ?

M. Jean-Yves Leconte. – Le caractère indissociable des quatre libertés est trop souvent présenté comme un dogme, alors qu'il faut expliquer leur avantage. Ainsi, la liberté de services et d'installation des salariés a constitué un moyen de mutualiser les compétences et d'amortir les chocs d'emploi – depuis 2008, les salariés européens qui ont changé de pays de résidence représentent le quart du nombre de chômeurs européens, il faut le faire savoir. Ceux qui sont allés en Grande-Bretagne ne doivent pas perdre les acquis obtenus pendant que la Grande-Bretagne était partie intégrante de l'Union, il faut y veiller très attentivement dans la négociation, y compris dans les règles de certains fonds de pension britanniques. La mobilité est un acquis, il ne faut pas la pénaliser.

Que se passera-t-il, ensuite, après le Brexit ? L'accord passé entre la Grande-Bretagne et l'Union sera-t-il dans tous les cas ratifié par les parlements nationaux ? Dans quel calendrier ?

Mme Fabienne Keller. – Le Brexit défie la cohésion des Vingt-Sept, parce qu'ils ont des intérêts divergents sur les thématiques qui vont être abordées : comment préserver cette cohésion, tout en poursuivant notre intérêt national ? Quelle initiative le couple franco-allemand vous paraît-il pouvoir prendre pour l'Europe ? Je plaide pour un parlement mixte, qui harmoniserait les normes en matière économique, de droit du travail, en matière fiscale... et qui trouverait sa place naturelle à Strasbourg.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – Le Gouvernement est très engagé pour défendre les sessions du Parlement européen à Strasbourg, nous avons refusé par exemple que le vote du budget ne s'y tienne pas – c'est un symbole mais un acte politique, nous refusons de laisser s'installer un état de fait où les équipements à Strasbourg seraient délaissés.

Je crois au dialogue, au contact. Sigmar Gabriel est venu à Paris dès le lendemain de sa nomination; je l'ai senti ému par ses nouvelles fonctions, je l'ai amené au salon de l'horloge, de façon informelle – c'est intéressant d'entretenir des liens forts, directs, surtout quand les bases peuvent être remises en cause.

Les pays de l'est européen n'auraient qu'à partir, s'ils ne sont pas contents de l'Union européenne ? Je ne partage pas ce point de vue de Paul Magnette, je crois que nous devons faire de la pédagogie, parler à ces pays – qui sont, en plus, ceux qui bénéficient le plus des programmes européens de soutien. J'ai reçu les représentants des trois Etats baltes à Paris, pour célébrer le vingt-cinquième anniversaire de la reprise de nos relations internationales... Nous n'y avons bien sûr pas tout réglé, mais elle a été vécue comme une étape importante. Le général de Gaulle n'avait pas accepté l'annexion des Etats baltes par l'URSS, le président Mitterrand a renoué les relations dès que cela était possible : les Baltes ne l'ont pas oublié. Les choses sont plus difficiles avec l'actuel gouvernement polonais, mais la société civile polonaise se mobilise : c'est un facteur d'espoir. Il faut dialoguer, accepter qu'il y ait des divergences. Quant à la Roumanie, le décret dont on parle a constitué une faute politique, mais l'opinion ne l'accepte pas, la mobilisation actuelle est aussi un facteur d'espoir. Vous noterez que Paul Magnette, en engageant le débat sur le Ceta au Parlement wallon, a obtenu des améliorations dans le sens que les Wallons souhaitaient : quand le débat citoyen est suffisamment préparé, il obtient des résultats, c'est une leçon à retenir.

Certains de vos interlocuteurs britanniques vous disent qu'ils préfèrent pas d'accord, plutôt qu'un mauvais accord ? C'est une opinion, mais la réalité est qu'un accord est dans l'intérêt de tous. La sortie de l'Union

entraîne un prix à payer, il y aura une négociation, la cohérence des Vingt-Sept sera nécessaire.

Le caractère indissociable des quatre libertés n'est pas un dogme, vous avez raison de rappeler qu'il faut dire pourquoi – et je vous rejoins sur les droits acquis, en particulier pour les retraites.

Quant à la ratification de l'accord passé entre l'Union et la Grande-Bretagne, cela dépendra du contenu du texte – voyez dans le Ceta, certains éléments doivent faire l'objet d'une ratification, d'autres pas.

L'harmonisation des normes franco-allemandes ? Oui, il y a de quoi faire, un travail concret sur le plan social, fiscal, bancaire... mais c'est un travail à organiser.

Avec l'Irlande, il faudra trouver une solution, le problème est particulier; je m'y rendrai prochainement, je crois que nous devons aider les Irlandais à passer ce moment d'angoisse tout à fait compréhensible. Ceux qui ont organisé le référendum sur le Brexit ont pris un grand risque pour leur pays – l'Ecosse, ainsi, envisage un référendum sur le maintien dans l'Union européenne.

Mme Leila Aïchi. – Le Brexit a-t-il un impact sur les accords militaires de Lancaster House ?

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – Non, il n'a pas d'incidence sur l'ensemble des traités bilatéraux. Les traités de Londres, dits de Lancaster House, doivent être préservés.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Vous rejoignez notre analyse sur le fond, consistant à dire que le Brexit nous oblige à réfléchir aux voies d'une refondation européenne, qui passe par le fait de replacer la construction européenne au centre de notre agenda politique et à refuser que les Américains ne jouent des divisions européennes. Nous cherchons les moyens de réconcilier l'opinion avec l'idée européenne – ce sera l'objectif de nos deux rapports. Le Brexit accélère un mouvement que nous savions nécessaire. Je vous remercie pour vos propos.

La réunion est levée à 17 h 35.

III. COMPTES-RENDUS SOMMAIRES DES DÉPLACEMENTS À STRASBOURG ET BRUXELLES

1. Déplacement à Strasbourg (21-22 novembre 2016)

Une délégation du Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne s'est rendue à Strasbourg les 21 et 22 novembre 2016 pour y rencontrer des représentants du Parlement européen et le président de la Cour européenne des droits de l'Homme. Plusieurs sujets ont été abordés : les conditions de sortie du Royaume-Uni, la réforme des institutions de l'Union européenne, la politique de sécurité et de défense européenne, la compétitivité de l'économie européenne et le rôle du couple franco-allemand dans ces domaines.

a) Les conditions de sortie du Brexit

La plupart des entretiens ont souligné la volonté du Parlement européen d'être associé aux négociations sur le retrait du Royaume-Uni. La délégation a ainsi pu rencontrer M. Guy Verhofstadt (Belgique - ADLE), chargé de suivre ces discussions au nom du Parlement européen. Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 50 du traité sur l'Union européenne, si l'accord de retrait est approuvé par le Conseil à la majorité qualifiée, il doit avoir fait l'objet d'une approbation préalable du Parlement européen.

Au sein de celui-ci, M. Verhofstadt rendra compte des négociations en cours devant la conférence des présidents, qui réunit le président du Parlement européen et les présidents des groupes politiques. Ceux-ci devraient désigner un représentant par groupe pour les assister. Au final, 16 parlementaires européens devraient être associés à ces discussions.

Le Parlement européen entend également prendre position immédiatement après la notification par le Royaume-Uni de son souhait de mettre en œuvre l'article 50. En s'appuyant sur les travaux de ses 23 commissions permanentes, il devrait adopter une résolution résumant ses priorités concernant l'accord de sortie en tant que tel, les mesures transitoires censées le mettre en œuvre et la nouvelle relation entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Les échanges avec les députés européens ont souligné une volonté quasi-unanime de ne pas transiger sur les quatre libertés (liberté de circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services) dans le cadre du futur accord de partenariat avec le Royaume-Uni. Celles-ci sont indissociables et constituent tout à la fois une source de droits, un ordre de droit et une communauté de droits. Mme Sylvie Goulard (France - ADLE) a ainsi rappelé que l'activation de l'article 50 impliquait une sortie d'un État et non une prise en compte de ses revendications concernant le fonctionnement de l'Union européenne. Les négociations devraient dans tous les cas aboutir à un accord permettant de maintenir un lien avec le Royaume-Uni. Ce lien

reposerait notamment sur une contribution de celui-ci au budget de l'Union européenne et impliquerait des obligations. Comme l'a souligné Mme Inge Graessle (Allemagne - PPE), il s'agit dans le même temps d'éviter de créer aux portes de l'Union européenne un nouveau paradis fiscal.

Le président de la Cour européenne des droits de l'Homme, M. Giulio Raimondi, a, quant à lui, rappelé que la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ne signifiait pas un retrait concomitant de la Convention européenne des droits de l'Homme. M. Raimondi a noté, qu'en dépit des arguments agités lors de la campagne référendaire, la relation entre la Cour et le Royaume-Uni demeurait calme, le pays étant rarement condamné alors que le nombre d'affaires pendantes le concernant était assez faible : 150 dossiers en cours contre 450 pour la France ou 6 000 pour l'Italie. Le président de la Cour a insisté, par ailleurs, devant la délégation sur le pragmatisme dont faisait preuve la juridiction dans les affaires concernant la protection de l'ordre public et la sécurité.

b) Les conséquences du Brexit pour le projet européen

La plupart des interlocuteurs de la délégation ont souligné l'opportunité que représentait le Brexit pour relancer et renforcer le projet européen. Le Brexit s'intègre dans un environnement géopolitique marqué par la victoire de Donald Trump à l'élection présidentielle américaine, la réaffirmation de la puissance russe, les incertitudes au Proche et au Moyen-Orient et leurs conséquences en matière de migration et de sécurité mais aussi le raidissement du pouvoir turc.

L'ensemble de ces éléments doit conduire dans un premier temps à insister sur la politique de sécurité et de défense commune, qui peut être envisagé notamment comme une réponse aux vellétés isolationnistes américaines et à un affaiblissement des structures atlantiques. La feuille de route définie par le Conseil européen le 16 septembre à Bratislava fixe à cet égard un cadre. Mme Pervenche Berès (France - S&D) a insisté pour qu'une suite lui soit rapidement donnée et sur le fait que les institutions devaient éviter de se polariser sur les négociations de sortie du Royaume-Uni. Elle a également relevé que la relance de l'Union européenne passait également par une réflexion sur la zone euro, envisagée comme le cœur de l'Union européenne. Ce souhait est partagé par M. Jean Arthuis (France -ADLE) qui a invité les institutions à doter l'Union économique et monétaire de structures de gouvernance dépassant le simple « règlement de copropriété » et d'un budget adapté. Un budget suppose néanmoins une réflexion sur les ressources propres de l'Union européenne. La taxe sur la transaction financière ne fait pas aujourd'hui l'unanimité et s'avère complexe à mettre en œuvre. Des solutions alternatives pourrait être trouvées, à l'image d'une taxe carbone ou d'une taxe sociale introduite dans les accords commerciaux. Au-delà, il s'agit d'engager une vaste réflexion sur la fiscalité au sein de l'Union et tendre ainsi vers une harmonisation.

La question de la défense et de la sécurité doit être abordée sous l'angle des coopérations structurées renforcées, selon Mme Mercedes Bresso (Italie - S&D). Ces coopérations pourraient servir d'aiguillon pour mettre en place de telles politiques à l'échelle européenne. Il s'agit, à terme, de permettre à l'Union européenne de s'affirmer comme une puissance et non plus comme la simple addition de souverainetés nationales sans institutions adaptées pour les faire converger.

Cette convergence doit également permettre à l'Union de dépasser ses lacunes actuelles, en matière sociale et fiscale comme l'a souligné Mme Isabelle Thomas (France - S&D) ou en matière commerciale, l'Union devant se doter de véritables instruments de défense dans ce domaine selon M. Franck Proust (France - PPE). Le respect de la subsidiarité, envisagé comme un des enjeux du Brexit par M. Hans Olaf Henkel (Allemagne - ECR), doit de son côté être réaffirmé, les citoyens européens devant dans le même temps être mieux consultés sur l'avenir de l'Union européenne d'après Mme Julia Reda (Allemagne - Verts).

Le sujet des instruments de défense commerciale induit une réflexion sur la compétitivité de l'économie européenne. Une table ronde sur ce sujet a d'ailleurs été organisée par la délégation. Elle réunissait plusieurs membres de la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) du Parlement européen. Deux angles ont été utilisés pour aborder cette question. Le premier a trait à la politique budgétaire. Comme l'a remarqué Alfred Sant (Malte - S&D) il s'agit aujourd'hui de compléter la politique d'assouplissement quantitatif menée par la Banque centrale européenne par une action en faveur de l'investissement public. Celle-ci ne peut être menée par les États, compte tenu de leurs contraintes budgétaires. Le deuxième angle concerne le cadre dans lequel évoluent les entreprises européennes. M. Markus Ferber (Allemagne - PPE) a insisté sur la nécessité de réviser les règles européennes de concurrence afin de permettre à l'industrie européenne de bénéficier de véritables économies d'échelle et rivaliser ainsi avec ses concurrents internationaux. La taille des marchés pertinents doit notamment être revue, pour permettre à certaines entreprises de s'affirmer à l'échelle continentale.

La plupart de ces enjeux induisent une réflexion commune franco-allemande, sans pour autant que celle-ci ne soit exclusive comme l'ont rappelé Mme Godelieve Quisthoudt-Rowohl (Allemagne - PPE) et M. Michael Galher (Allemagne - PPE). Les échéances électorales de 2017 devraient cependant ralentir la progression des échanges en la matière, selon M. Jakob von Weizsäcker (Allemagne - S&D). Il s'agit pourtant de parvenir à conférer à l'Union européenne une certaine efficacité qu'elle semble avoir perdu face à la crise, dans un contexte marqué au niveau national par la montée des populismes et le rejet des gouvernements sortants.

c) L'avenir des institutions européennes

Le Parlement européen devrait examiner dans les prochaines semaines trois projets de rapport sur l'avenir de l'Union européenne :

- le rapport de Mme Mercedes Bresso (Italie - S&D) et de M. Elmar Brok (Allemagne - PPE) sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne, au nom de la commission des affaires constitutionnelles ;

- le rapport de M. Guy Verhofstadt (Belgique - ADLE) sur les évolutions et les adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne, au nom de la commission des affaires constitutionnelles ;

- le rapport de Mme Pervenche Berès (France - S&D) et de M. Reimer Böge (Allemagne - PPE) sur la capacité budgétaire de la zone euro, au nom de la commission des affaires économiques et monétaires.

Ces trois rapports devraient être utilisés pour affirmer la position du Parlement européen à la veille du sixantième anniversaire du Traité de Rome. Celui-ci est envisagé comme un moment clé pour ouvrir un débat sur l'avenir des institutions.

Comme l'a relevé Mme Danita Hübner (Pologne - PPE), présidente de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, la réforme institutionnelle doit être progressive. La première étape consiste à utiliser les ressources du traité de Lisbonne. Mme Bresso a d'ailleurs insisté au cours de ses échanges avec la délégation sur le potentiel inexploité du traité. Celui-ci doit notamment permettre une fusion des postes de président de la Commission européenne et de président du Conseil européen. Elle doit être accompagnée à terme d'une mutation du Conseil en une véritable chambre législative, un Sénat de l'Union européenne. Les traités ne permettent pas actuellement une telle évolution. La solution pourrait passer dans un premier temps par une réorganisation du travail du Conseil. Seul le Conseil affaires générales - réunissant les ministres des affaires étrangères - prendrait les décisions, les formations sectorielles travaillant comme des commissions. Ce changement de méthode est censé garantir plus de transparence et de publicité aux travaux du Conseil. À terme et après révision du traité, il pourrait être envisagé que le Conseil soit composé de représentants des parlements nationaux et non plus des membres de gouvernements. Le système institutionnel serait, de la sorte, proche d'un modèle fédéral ou confédéral.

Cette réforme du Conseil va de pair avec un approfondissement des pouvoirs du Parlement européen, qui devrait être doté d'un pouvoir d'initiative. Avant la mise en place du Sénat européen, il apparaît souhaitable que la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen soit renforcée. Mme Bresso insiste sur l'importance des coopérations dans certains domaines précis qu'elle juge plus efficaces que la

Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), par essence plus généraliste. Elle a accueilli favorablement la proposition de la délégation de mettre en place un travail de colégislation, associant sur un texte en cours d'examen le rapporteur du Parlement européen et des représentants des parlements nationaux travaillant sur ce sujet. Ce travail en commun se traduirait par des réunions régulières entre le rapporteur et les représentants des parlements nationaux destinées à préciser les contours du texte. Mme Bresso s'est montrée cependant plus réservée sur un droit d'initiative des parlements nationaux ou carton vert, jugeant que celui ne pouvait se traduire par la présentation d'une proposition de texte mais par une invitation adressée à la Commission pour qu'elle légifère. Il s'agit, selon elle, d'éviter un conflit à venir sur la recevabilité des propositions des parlements nationaux par les institutions européennes. Mme Bresso milite cependant pour que les parlements nationaux puissent transmettre, à l'instar du Parlement européen, des rapports d'initiative sur un sujet relevant de la compétence de l'Union européenne.

L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme, prévue par le traité de Lisbonne, demeure quant à elle à l'arrêt, suite à l'avis négatif émis en 2013 par la Cour de justice de l'Union européenne. La coopération entre celle-ci et la Cour européenne des droits de l'Homme est cependant satisfaisante, des rencontres régulières entre les présidents des deux institutions étant organisées. La Cour de Strasbourg relève en outre que la Cour de Luxembourg respecte sa jurisprudence dans les arrêts qu'elle rend.

2. Déplacement à Bruxelles (5 et 6 décembre 2016)

Une délégation du Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne s'est rendue à Bruxelles les 5 et 6 décembre 2016 pour y rencontrer des représentants de la Commission européenne.

a) L'avenir des grandes politiques européennes et le financement de l'ambition de l'Union

(1) Entretien avec avec Mme Elisabetta Siracusa cheffe-adjointe du cabinet de M. Phil Hogan, commissaire chargé de l'agriculture et du développement rural

- *Discussion générale sur l'avenir de la PAC en 2017*

Madame Siracusa a rappelé l'importance de l'année 2017 au cours de laquelle la Commission lance une consultation publique sur la révision et l'avenir de la PAC. Les États membres auront pour leur part la possibilité d'adresser directement leurs contributions à la Commission parallèlement aux discussions qu'ils mèneront sur ce sujet au sein de conseil.

La France a déjà engagé sa réflexion et devrait avoir défini sa position avant l'été. Le Président Bizet a indiqué que le Sénat contribuerait à cette réflexion et convenu avec le cabinet Hogan d'un rendez-vous au cours de l'année 2017 pour faire part des réflexions de notre Assemblée.

Entre les États membres le principal clivage n'est pas aujourd'hui celui qui séparerait États libéraux et États plus régulateurs. Selon Mme Siracusa, le débat porte en fait sur la place accordée à la PAC par rapport à d'autres politiques dans un contexte budgétaire qui s'annonce tendu.

Elle a néanmoins tenu à rappeler que l'agriculture figurait bien parmi les dix priorités affichées par le président Juncker dans son dernier discours sur l'état de l'Union et que la PAC servait d'autres priorités que la seule agriculture, notamment en matière économique et environnementale.

- Les grands objectifs de la Commission en matière agricole

Madame Siracusa a reçu le groupe de suivi la veille de la Conférence annuelle sur les perspectives de l'agriculture européenne. Elle a indiqué quels seraient les trois grands objectifs que le commissaire annoncerait à cette occasion :

✓ **Objectif renforcer la résilience du secteur agricole face à la volatilité des coûts**

Madame Siracusa a rappelé que les mécanismes de soutien aux revenus avaient été fortement mobilisés pour faire face aux crises sectorielles (lait, porc, fruits et légumes) en particulier à compter de 2014 lorsque l'embargo russe a aggravé la situation. En plus de l'intervention et du stockage privé, la Commission a même assoupli les règles d'emploi des programmes des stabilisations du revenu (activés dès que le revenu diminuait de 20 % contre 30 % prévus par l'OM).

A la question du président Bizet sur la nécessité de se doter d'outils plus efficaces et plus réactifs face aux crises, Mme Siracusa a considéré que le soutien direct (aujourd'hui 47 % des revenus des agriculteurs) devait demeurer la base de la politique européenne et que les mécanismes assurantielles existant aux États-Unis n'étaient pas adaptés à notre situation (notamment parce que les États-Unis disposent d'une réaction financière qui n'existe pas en Europe). Cela dit, elle a considéré que la discussion était ouverte sur la création de nouveaux outils face à l'instabilité des cours.

✓ **La durabilité**

Comme indiqué plus haut à propos des priorités de l'UE, l'agriculture présente l'avantage de contribuer à l'objectif de développement durable. Cette contribution constitue un argument supplémentaire au soutien au secteur agricole. L'entretien a toutefois été l'occasion de rappeler que les exigences environnementales sont parfois perçues comme trop lourdes par les agriculteurs au point de décourager leurs activités.

✓ Le renouvellement des générations

Face aux constats d'une agriculture européenne vieillissante, la Commission européenne pourrait annoncer en 2017 la mobilisation de nouveaux outils en faveur de l'installation des jeunes dans le prolongement des mesures déjà existantes en particulier en France.

Sans attendre ces réflexions, Mme Siracusa a, d'une part, rappelé que cette année, la Commission avait pour la première fois développé des actions spécifiquement dédiées aux jeunes agriculteurs et que d'autres part, les pistes aujourd'hui envisagées portaient sur la création d'instruments financiers (pour permettre aux jeunes d'accéder au financement), le développement d'outils d'assurance et l'utilisation des nouvelles technologies dans l'agriculture.

- Questions relatives à la task force sur la PAC

Le Président Bizet a estimé qu'en France, la politique de la concurrence contrairement à l'esprit originel du traité de Rome, était devenu trop favorable au consommateur au détriment des producteurs. Pour sa part, Mme Siracusa s'est contenté de dire que la Task Force avait pour mission d'apporter « certaines clarifications » en matière de concurrence et que la contractualisation était un des moyens de lutter contre les pratiques commerciales déloyales.

(2) Audition de Mme Kristalina Georgieva, vice-présidente de la Commission européenne en charge du budget et des ressources humaines

Mme Kristalina Georgieva a souligné le besoin de réinventer l'Europe en la changeant. C'est pour cela qu'elle a indiqué apprécier particulièrement la démarche du groupe de suivi.

Quels sont les principaux paramètres du changement et comment les actionner ?

Il faut répondre au Brexit avec calme et sans permettre que cette question soit à l'origine de division entre les États membres sur des questions budgétaires. La sortie du Royaume-Uni va entraîner une perte de recettes nette mais comme la contribution du Royaume-Uni est inférieure à ce qu'elle devrait être grâce à Mme Thatcher... On parle de 5 à 7 milliards par an donc d'un montant certes conséquent mais pas suffisant pour briser l'Union européenne. Si le Royaume-Uni sortait effectivement en 2019 cela aurait lieu deux ans avant la fin du cadre financier pluriannuel actuel. Deux options se présentent : soit réduire les actions prévues, soit augmenter les contributions budgétaires nationales. Une troisième possibilité serait de mettre fin au cadre financier actuel et d'en lancer un nouveau plus tôt. L'avantage de cette option serait de s'extraire de la discussion entre les 27 États membres pour savoir qui doit payer plus ou moins. Cela accélérerait la

mutation vers une nouvelle forme de budget. Le défaut est qu'il faudrait commencer la discussion plus tôt. Il est toutefois possible d'y parvenir.

De toute façon nous ignorons encore si le Royaume-Uni va vraiment sortir et si oui à quelle date. Les événements politiques au Royaume-Uni montrent que ceux qui ont plaidé pour le Brexit en payent déjà le prix. Au delà de ce qui est officiel, un mouvement de fond s'enclenche mais on ignore en tout cas la date de sortie effective. De toute façon les négociations sur le budget seront très difficiles.

Quel budget faut-il prévoir pour l'avenir ? Sans parler du montant et de la taille globale, il faut d'abord décider où doivent se situer le prochain cadre financier pluriannuel pour lutter contre l'euro-scepticisme.

Trois caractéristiques fondamentales doivent être retenues. Tout d'abord être plus près des citoyens à la fois en recettes et en dépenses. Le rapport Monti devrait bientôt conclure sur une simplification des recettes et proposer de privilégier de véritables ressources propres. Pour cela il faut réformer en même temps les recettes et les dépenses.

Il faut, ensuite, un budget plus flexible afin de faire face à des évolutions et des demandes soudaines. Enfin, le budget doit plus s'orienter vers des actions apportant véritablement une valeur ajoutée européenne. Il faudrait démontrer que chaque euro dépensé au niveau de l'Europe est mieux dépensé qu'au niveau national. Ce sera difficile mais c'est nécessaire. Aujourd'hui le budget autorise une paix financière à travers un équilibre entre les intérêts parfois divergents des États membres. Mais les défenseurs du rabais vont être moins forts avec le départ du Royaume-Uni. Ce qui sera déterminant sera notre audace. Peut-être parviendrons-nous finalement à un budget faible mais il faut être ambitieux au départ.

La taille du budget est en effet modeste à 1 % du PIB de l'Union. Mais cela fait quand même 150 milliards par an qui, bien investis, peuvent faire la différence. Faut-il augmenter ce montant ? Cela dépend des paramètres qui définissent la valeur ajoutée européenne. Si on finance des pièces détachées dans un Land riche en Allemagne, les Allemands sont contents mais ne pourrait-on faire d'autre chose avec le budget européen ?

Le problème des variations de change semble un sujet annexe car les montants en jeu sont faibles. Le problème est plutôt l'absence de flexibilité pour gérer le cadre financier pluriannuel car il faut à chaque fois passer par un budget modificatif. Certains États membres doivent aussi à chaque fois saisir leur Parlement national ce qui alimente parfois des sentiments anti-européens.

En termes de gestion, nous souhaitons mettre l'accent sur la performance, sur le rapport coût/bénéfice, plus que sur le respect strict des règles. On a instillé une culture de l'économie et de qualité et cela est nécessaire pour lutter contre le sentiment anti-européen.

Une réforme du budget est donc en cours en augmentant la flexibilité. Par exemple, nous avons multiplié par trois l'aide aux réfugiés, nous avons créé le fonds européen des investissements stratégiques en prenant une petite tranche du budget et en la transformant en garantie...

Le budget de l'Union est au cœur de la cohésion européenne. C'est pourquoi il faut avoir un bon budget et une dépense de qualité. Il faut d'ailleurs passer à l'étape suivante et investir la sécurité et la défense.

A été créée l'année dernière une application « EURESULTS » pour mobile qui permet de savoir quelles dépenses sont faites par pays, détaillées par projet. L'objectif est d'apporter de la transparence pour les citoyens, pour ceux qui s'y intéressent. Pour l'instant le projet est encore en phase pilote et la base sera augmentée au fur et à mesure.

Le FEIS constitue un choix rationnel car on sait que les liquidités sont très abondantes dans le système bancaire. L'idée est de réduire la perception du risque en offrant une garantie. En un an on a pu faciliter 140 milliards d'investissement du secteur privé. Les premiers projets sont pour l'instant plutôt localisés dans les pays les plus développés et certains d'entre eux auraient pu fonctionner sans la garantie européenne mais, malgré cela, on a constaté un impact positif sur la relance de l'investissement dans l'économie européenne.

Sur la question des ressources propres, le rapport Monti va recommander d'avoir recours à une fiscalité qui s'approche de la valeur ajoutée européenne. La préférence irait vers des taxes liées à l'existence de l'Union européenne. Un exemple : les droits de douanes sont associés à l'Union et alimentent le budget. Une piste pourrait être la création d'une taxe uniforme sur une assiette fiscale consolidée pour l'impôt sur les sociétés. Une autre solution pourrait aussi être une taxe carbone qui serait une source de revenus pour l'Union.

Le montant du budget dépend de ce qu'on veut en faire. Si on y inclut une politique commune de défense, de contrôle de nos frontières, de sécurité, de recherche... Dans ce cas, les pays membres vont pouvoir économiser sur leur propre budget. Mais tout cela n'est possible que si la qualité de l'action européenne est crédible.

Les jeunes croient toujours en l'Europe mais il faut leur en apporter une déclinaison politique. Mon optimisme vient de la comparaison avec l'histoire des États-Unis. Je suis franche, nous sommes une Union jeune composée de seniors. Qui a voté au Royaume-Uni ? Ceux qui voulaient rester sont les plus jeunes, les plus formés. La question est donc de conduire les jeunes à voter et à se mobiliser. En France, la démographie est plus favorable, en tout cas bien meilleure qu'en Bulgarie où la population est de moins en moins nombreuse à l'exception des minorités. Cela contribue potentiellement à des tensions.

Le président Bizet a souligné que le Sénat suit avec beaucoup d'attention le plan Juncker. Il appelle de ses vœux un troisième volet pour accompagner les « start up » et les faire rester en Europe.

Mme Kristalina Georgieva a exprimé son accord. C'est nécessaire si on veut une Europe compétitive. On y travaille déjà dans le cadre de la deuxième étape du plan Juncker.

(3) Audition de Mme Corina Cretu, commissaire européenne à la politique régionale

Mme Corina Cretu, commissaire à la politique régionale, a mis l'accent sur les points suivants :

- Le Royaume-Uni a adopté le cadre financier pluriannuel 2014-2020, dont les montants sont déjà alloués. S'il était amené à se retirer en 2019, les équilibres financiers seraient bouleversés. La nécessité de mener le CFP à son terme sera l'un des enjeux de la négociation à venir avec le Royaume-Uni. Après le retrait de ce dernier, le budget de la politique régionale diminuera ; tous les programmes sont susceptibles d'en subir l'impact.

- La décentralisation régionale française est un modèle pour d'autres pays de l'Union européenne. Néanmoins, la proposition, émise par les bénéficiaires français de la politique régionale, de regrouper l'ensemble des fonds structurels en un fonds unique, suscite des oppositions au sein de la Commission. Plutôt qu'un fonds unique, ce sont des règles uniques qui pourraient être envisagées.

- Un groupe de haut niveau sur la simplification de la politique de cohésion a avancé des propositions : différencier en fonction de la structure des États, établir des règles uniques, accroître les synergies avec le FEIS afin de dégager un effet de levier maximal. Un nouveau règlement doit être adopté en 2018. Un forum aura lieu en juin 2017 (cohesion policy forum) : la commissaire propose de venir avant au Sénat, dans le but de collecter des idées. Le président Jean Bizet lui suggère de transmettre préalablement au groupe de suivi une liste de questions, afin d'alimenter la réflexion, si possible avant mars 2017.

- Les principaux enjeux de la réforme de la politique de cohésion sont :

- ✓ La flexibilité : trouver un équilibre entre stabilité des investissements et gestion des imprévus. Les programmes opérationnels ont par exemple été adaptés en Italie et en Grèce, pour répondre à la crise des réfugiés.
- ✓ Les résultats : des indicateurs de performance sont nécessaires. La conditionnalité ex ante doit faire l'objet d'une réflexion (lien entre programmes et réformes structurelles). Un équilibre doit être trouvé entre simplification et contrôle.

- En réponse à une question sur les moyens de « recoudre » le tissu territorial français, la commissaire a indiqué qu'elle travaillait, avec le commissaire à l'agriculture, sur une approche intégrée entre politique régionale et PAC (lutte contre la fracture numérique, avenir des jeunes en milieu rural...). Une réunion pourrait être organisée en Normandie à ce sujet.

S'agissant des régions ultrapériphériques, une communication spécifique leur sera consacrée en 2017. Une réunion entre le président de la Commission européenne et les présidents des RUP est prévue en mars. La prochaine conférence annuelle des présidents des RUP aura lieu en Guyane française.

(4) Audition de Mme Del Breanna, chef-adjoint du cabinet de M. Carlos Moedas, commissaire européen chargé de la recherche de la science et de l'innovation

Trois priorités sont identifiées dans le prochain programme cadre :

- la sélection de projets sur la base de l'excellence,
- l'impact des projets en termes de valeur ajoutée mais aussi de conséquences sur la croissance et l'emploi,
- l'ouverture à l'international.

Le développement de ces trois axes doit permettre de contribuer à la perception positive de l'action de l'Union européenne car la recherche et l'innovation devraient plus contribuer à cet effort d'image auprès des citoyens. On sait encore trop peu en effet que les trois prix Nobel de chimie cette année sont trois Européens dont les travaux ont été financés par des fonds européens.

Au delà de ces orientations, le cabinet du commissaire a souligné les points suivants :

- Les enjeux budgétaires

La recherche et l'innovation ne sont pas encore perçues par les ministres de finances européens comme un enjeu fondamental au niveau européen. Le commissaire tente en conséquence de sortir les négociations du cadre strict du Conseil « compétitivité » en les incluant dans la réflexion les ministres des finances.

- Les enjeux de communication

Il convient de développer la conscience du grand public sur les actions concrètes et positives de l'Union européenne dans le domaine de la recherche. Dans ce secteur, la plus-value européenne peut de plus être aisément perçue dès lors que les standards de qualité retenus sont très élevés. Le projet du commissaire est l'intensification de la communication sur les réalisations concrètes des projets européens afin d'accompagner le

courant politique qui reconnaît de plus en plus la place croissante de l'innovation au centre des projets de société.

- Les synergies avec les fonds structurels et le Plan Juncker

HORIZON 2020 a un budget de 80 milliards mais c'est un programme d'excellence très sélectif avec un taux de rejet très élevé. Ce budget est insuffisant pour accepter toutes les demandes et ce d'autant plus qu'il faut aussi penser à inclure les pays les moins performants en terme de recherche et d'innovation. Il est dès lors nécessaire de renforcer la synergie avec le budget des fonds structurels. Il faut veiller à orienter les fonds structurels de plus en plus vers l'innovation en diminuant la part relative au financement de l'infrastructure. Cette mutation a déjà commencé en France mais cette tendance reste encore trop limitée au sein de l'Union.

On peut relever d'ailleurs qu'actuellement 20 à 25 % des projets du plan Juncker sont labellisés comme des projets relevant de la recherche et l'innovation. M. Bizet rappelle qu'en France, on assiste à l'émergence de nombreuses start-up du secteur digital dont le développement se fait souvent dans d'autres pays. La question se pose dès lors d'une nouvelle orientation du Plan Juncker.

Pour répondre à cette problématique, le commissaire Moedas envisage d'ouvrir le périmètre du financement en y intégrant plus largement le numérique qui est considéré comme stratégique au même titre que le secteur de l'énergie. Concrètement, un fonds de fonds a été lancé récemment au niveau européen sur proposition du commissaire. Il s'agit d'une structure qui vient chapeauter des fonds de capitaux risque qui investissent dans l'espace européen en y apportant un complément de financement. Un appel d'offres a été lancé pour trouver un gestionnaire privé de ce fonds qui sera financé par un effet de levier de l'ordre de 4 ou 5 sur le budget européen.

b) L'avenir du fonctionnement de l'Union

(1) Audition de M. Herman Van Rompuy, ancien président du Conseil européen

M. Van Rompuy a souligné qu'il ne pouvait avoir l'ambition d'apporter une réponse complète à la question très ambitieuse de la refondation de l'Union européenne. Il a souhaité souligner plusieurs constats qui doivent permettre de façon préalable l'analyse de la situation actuelle.

L'Union européenne est l'addition des États membres et plus précisément de la situation de chaque État membre. La crise de l'Union européenne est donc aussi et surtout une crise de nos démocraties nationales. Il ne faut pas faire trop vite le procès de l'Union européenne sans faire l'analyse des racines profondes du malaise au sein des États membres. D'ailleurs les thèmes de préoccupation – la mondialisation, la migration, le terrorisme, la prétendue opposition aux élites – sont identiques aux États-

Unis mais, en Europe, depuis 2008, une association négative s'est opérée entre la crise financière et l'Union.

Quand on parle refondation de l'Union européenne, on évoque fréquemment un volet institutionnel, voire un nouveau traité. En Europe, on a tendance à répondre à une crise par la création de nouvelles institutions et de nouveaux postes. Les réponses purement institutionnelles ne sont pourtant pas de nature à apporter une solution à la crise de l'Europe. Elles présentent de plus le désavantage d'une mise en œuvre très longue.

M. Van Rompuy n'est pas favorable au projet de fusionner président du Conseil européen et président de la Commission. Quels sont en effet les impacts réels de cette disposition ? Elle présente le risque de l'introduction de la méthode intergouvernementale dans la méthode communautaire. En tout état de cause, le rôle des États membres reste et restera central.

Il existe d'autres priorités que les révisions institutionnelles et ce n'est pas le bon agenda. Il faut au contraire être plus ambitieux notamment dans l'approfondissement de l'Union économique et monétaire et avancer sur les chemins que l'on connaît déjà, comme l'Union bancaire par exemple.

Au sein de l'Union, il y a toujours des difficultés liées au transfert de souveraineté et à la mise en place d'une solidarité accrue. Or, depuis les années 2013-2014, rien n'a été réalisé en ce sens. Le résultat en est, par exemple, que nous ne sommes actuellement pas suffisamment armés pour gérer une crise de la zone euro. Schengen et l'euro ne sont pas équipés pour affronter les crises, la crise grecque n'avait pas été anticipée. Mettre en place ces outils de gestion des crises n'est jamais très populaire politiquement. Même constat en ce qui concerne la défense, la politique sur l'union de l'énergie et celle du numérique.

La question de la redynamisation de l'Union européenne, préférée à celle de la refondation, est fortement liée à celle de savoir comment garder une société ouverte tout en protégeant nos concitoyens. L'Union a déjà beaucoup œuvré pour lutter contre les menaces comme l'instabilité financière, mais il reste le terrorisme, les migrations... Comment protéger nos frontières et avoir une politique commune d'asile et d'immigration ? Il faut parvenir à concilier ouverture et protection. Cette dimension devrait être l'élément clé des agendas nationaux et européens. Les citoyens européens veulent être plus protégés que par le passé. C'est possible de le faire sans changer les institutions.

Les citoyens ont conscience que les solutions aux problèmes actuels ne se trouvent qu'au niveau européen. D'ailleurs, ce n'est pas parce qu'une compétence est nationale qu'il faut s'empêcher d'y travailler au niveau européen. Tout le monde sait que, souvent seule l'Europe peut résoudre les difficultés actuelles mais personne ne le dit et défend la cause européenne. Dans ce contexte, le couple franco allemand est indispensable pour

redynamiser le projet européen. Mais, au delà du déficit démocratique, il y a surtout un déficit de leadership.

La création d'une identité européenne est un enjeu mais les outils mis en place ont été jusque là peu opérants. Ce n'est peut-être plus une priorité car, en réalité, il s'agit maintenant de montrer que l'Europe est pertinente pour résoudre les problèmes.

(2) Audition de M. Jeppe Tranholm-Mikkelsen, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne

M. Jeppe Tranholm-Mikkelsen a tout d'abord présenté un diagnostic de la situation :

- Les élites et vérités établies sont sous pression dans tout le monde occidental. Ce phénomène résulte d'une mondialisation qui n'a pas profité à tous, et d'un sentiment de perte de contrôle.

- La confiance dans l'UE a subi successivement l'impact des crises financière et migratoire.

- Les sujets les plus importants pour les citoyens de l'UE sont : les migrations, la sécurité et les questions économiques et sociales ; soit les sujets discutés lors du sommet des 27 à Bratislava.

- La crise migratoire de 2014-2015 est sans précédent. Au moment de la crise yougoslave, il y a eu 600 000 migrants/an. En 2015, ce chiffre était doublé (+ d'1,2 millions). L'UE s'est d'abord focalisée sur la question de la relocalisation, alors que le nombre de migrants continuait d'augmenter. À partir de septembre 2015 toutefois, l'accent a été mis sur le contrôle des flux. On est passé de 7 000 migrants/jour en octobre 2015 à 100 migrants/jour aujourd'hui. Cette question dépend beaucoup de l'attitude de la Turquie, pays qui sera évoqué lors du Conseil de décembre prochain. Par ailleurs, 173 000 migrants, non-syriens, sont passés par la Méditerranée centrale en 2016 (chiffre arrêté au 1/12/2016).

- Les questions relatives à la sécurité interne et externe font l'objet de divergences entre les États membres et le Parlement européen (par exemple sur la question de la protection des données). De nouvelles lignes directrices vont être adoptées sur la coopération dans le domaine de la défense (augmentation des capacités et de l'efficacité des moyens disponibles).

- Dans le domaine de la coopération économique et sociale, et de la jeunesse, le plan Juncker doit être prolongé. Les fonds à destination de la jeunesse seront augmentés. Les autres enjeux majeurs sont : la finalisation de l'union bancaire, l'union des marchés de capitaux, la convergence dans la zone Euro et le suivi du rapport des cinq présidents. Le sentiment général est toutefois qu'il sera difficile de donner une impulsion supplémentaire sur ces sujets avant les élections qui doivent avoir lieu en 2017 en France et en Allemagne.

- Sur le Brexit, dès le 29 juin 2016, les 27 ont indiqué qu'il n'y aurait aucune négociation avant notification du retrait britannique (attendue pour fin mars 2017). C'était la seule manière de faire pression sur le Royaume-Uni pour que soit lancée la procédure (art. 50). Le Royaume-Uni demeurera un partenaire proche mais l'accord qui sera trouvé devra respecter un principe d'équilibre entre droits et obligations. L'accès au marché unique passe par l'acceptation des quatre libertés à tous les stades, c'est-à-dire y compris lors d'une éventuelle phase de transition. C'est au Royaume-Uni de dire à quel niveau il souhaite que cet équilibre entre droits et obligations soit établi.

- Sur le fonctionnement institutionnel de l'UE : la Commission doit être à l'écoute du Parlement européen et des États membres. Le discours du président Juncker sur l'état de l'Union s'est fait l'écho de cette nécessité. C'est aussi l'esprit du sommet de Bratislava. Sans les États membres, aucune décision ne peut être mise en œuvre. La méthode communautaire demeure essentielle mais la famille doit progresser ensemble.

- Sur le rôle des parlements nationaux, c'est l'un des éléments de la nouvelle approche incluant davantage les États membres ; toutefois, il ne paraît pas souhaitable de modifier les traités.

- Le Conseil doit être l'organe politique de contrôle des négociations avec le Royaume-Uni, ce qui devrait être prochainement confirmé. La Commission sera en charge des négociations ; son expertise est nécessaire, étant donné la complexité du sujet. Mais elle sera suivie de près par le Conseil et par un groupe de travail dont le président devrait constituer un référent fixe, aux côtés du président du Conseil qui change, lui, tous les six mois. Le prochain Conseil européen doit clarifier les rôles de chacun.

- Le président Jean Bizet a indiqué que le Sénat avait réalisé des travaux sur le numérique (rapport de Mme Catherine Morin-Desailly) et pouvait donc contribuer à la réflexion sur l'Europe du numérique. Il paraissait nécessaire de faire d'abord converger la France et l'Allemagne.

(3) Entretien avec M. Anthony Agotha, conseiller de M. Frans Timmermans, Premier Vice-président de la Commission européenne

- Le contexte

De façon encore plus marquée que chez nos autres interlocuteurs, M. Agotha a dressé un tableau très préoccupant de la situation actuelle.

- Au plan externe

Selon des propos prêtés à M. Timmermans l'UE doit aujourd'hui faire face à un monde dans lequel « plus rien n'est imaginable, y compris la guerre ».

De façon encore plus marquée que chez nos autres interlocuteurs, M. Agotha a dressé un tableau très préoccupant de la situation actuelle.

Par exemple, avec Donald Trump et Vladimir Poutine, rien ne garantit qu'une crise comparable à celle des fusées de Cuba trouverait aujourd'hui un cadre permettant d'éviter l'escalade.

- Au plan interne

L'UE voit déjà se dessiner des risques de fractures notamment entre l'Europe de l'ouest et les pays Visegrad. Les négociations sur le Brexit pourraient les aggraver, le Royaume-Uni risquant de négocier sur certains points directement avec ces pays.

Au sein même du cœur historique de l'Union européenne, certains soutiens au projet européen pourraient aussi se fragiliser. Face à ce dernier risque, il a tenu à rappeler l'importance essentielle du maintien de la France dans le camp des promoteurs de l'Europe. Il a aussi indiqué que son pays d'origine (les Pays-Bas) était, contrairement à sa tradition, de plus en plus sensible à l'idée d'une avant-garde européenne de quelques États.

- Quelles réponses ?

M Anthony Agotha ne croit pas qu'une modification des institutions européennes par une révision des traités soit utile et encore moins réaliste. Plus fondamentalement, il considère que l'Union européenne est aujourd'hui confrontée à un problème d'équilibre entre deux impératifs contradictoires : sa légitimité et son efficacité.

Face à l'ampleur des crises, la Commission devrait en principe sortir d'un rôle de simple régulateur pour devenir un véritable acteur et ce pour des raisons d'efficacité de l'action européenne.

Néanmoins, même lorsque les citoyens en appellent à ce type d'actions communes au niveau de l'Europe, ils dévient dans le même temps à la Commission, la légitimité pour les conduire. M. Agotha estime même que ce paradoxe s'applique par exemple aux négociations commerciales internationales comme l'a démontré le procès en légitimité dont la Commission européenne a été l'objet à propos du CETA et du TITIP.

Dans le tableau sombre dressé par M. Agotha, une perspective intéressante est néanmoins apparue. Il s'agirait de proposer à quelques-uns des avancées aboutissant à placer les pays les moins pro-européens sur la défensive et non plus dans une posture bien commode de critique perpétuelle.

Il ainsi rappelé que l'évocation par le Parlement néerlandais (sous la présidence de ce pays en 2015) de la possible création d'un « mini Schengen » (à l'ouest de l'UE) avait suscité des inquiétudes de la part des pays de Visegrad qui s'étaient jusque-là tenu à une critique permanente de l'espace Schengen.

Cet entretien a aussi été l'occasion pour les membres du groupe de suivi de faire passer un certain nombre de messages concernant la nécessité d'avancées dans des domaines-clefs tels que la défense et le numérique.

c) Entretien avec M. Philippe Mahoux, président du comité d'avis pour les affaires européennes du Sénat de Belgique

- À propos de la Belgique

À propos des récents événements relatifs à la ratification du CETA, Le président Mahoux a rappelé à la délégation le fonctionnement complexe des institutions belges, aboutissant notamment à ce que les compétences touchant à l'Union européenne soient partagées entre le parlement fédéral et les 8 parlements fédérés. Tout en confirmant que, du fait de sa culture politique nationale, la Belgique demeurerait traditionnellement favorable au fédéralisme européen, il a toutefois précisé que ce point de vue était désormais à nuancer s'agissant de la majorité au pouvoir en Flandre (qui intègre un parti nationaliste).

- Sur les questions européennes

Fervent partisan de nouvelles avancées dans l'intégration européenne, Philippe Mahoux a regretté que ne soient pas utilisés les outils prévus par le Traité de Lisbonne pour permettre à quelques États membres d'aller plus avant (coopération renforcée). Il a également estimé que le domaine de la défense était propice à ce type d'initiative. Il a aussi considéré comme bienvenue la proposition du Président Bizet de renforcer notre coopération sur la question du numérique.

- Concernant le Brexit

M. Mahoux s'est déclaré partisan d'une ligne ferme. Il a aussi estimé que des risques de dissensions au sein des 27 pourraient exister lors des négociations.

M. Jean-Pierre Masseret l'a ensuite interrogé sur le risque de voir les États-Unis de Donald Trump soutenir le Royaume-Uni dans les négociations en procédant à un chantage quant aux perspectives de retrait des forces américaines d'Europe. En effet, on sait que ces sujets demeurent extrêmement sensibles pour les pays de l'est de l'Union européenne. Le président Mahoux a considéré que ce risque n'était pas évident notamment parce que le Royaume-Uni demeurera un élément essentiel de l'Alliance atlantique et que sous une forme ou une autre, nos intérêts communs et nos coopérations en matière de défense demeurent essentielles pour chacune des parties.

d) Entretien avec M. Pierre Sellal, ambassadeur de France, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

- Sur la Turquie, l'ambassadeur a relativisé le levier dont dispose le président Erdogan vis-à-vis de l'Union européenne.

- ✓ En premier lieu, les Syriens ne partiront de Turquie vers l'Europe que si celle-ci a la volonté de les accueillir. La fermeture de la route des Balkans a eu un effet au moins aussi décisif que l'accord Union européenne -Turquie.
- ✓ En deuxième lieu, la Turquie a besoin de l'aide financière de l'Union européenne (3 milliards d'euros).
- ✓ En troisième lieu, le président Erdogan n'a pas réellement d'alternative compte tenu de l'état de ses relations avec ses voisins.

- Jusque-là, chaque partie trouvait un intérêt au processus d'adhésion à l'Union européenne. Mais rester sur ce chemin implique qu'on ne sait pas quel en sera l'aboutissement. Est-ce encore tenable ? Notre intérêt est en tout cas d'éviter de casser une relation stratégique.

- Le Royaume-Uni pourrait utiliser son pouvoir de blocage au sein de l'Union européenne, notamment sur les dispositions à l'égard des « pays tiers », qui deviennent beaucoup plus stratégiques qu'auparavant. Le coût du divorce s'élève pour le Royaume-Uni à 50 milliards d'euros. Le Royaume-Uni pourrait demander à ce que soit pris en compte dans la négociation son apport passé aux actifs de l'Union européenne; mais si l'on se place dans une logique de « sortie de copropriété », cette demande ne devrait pas aboutir.

- Sur le calendrier, la Cour Suprême devrait confirmer en janvier la décision de la Haute Cour de Londres. Toutefois, si la Cour Suprême saisit la CJUE, la décision sera alors reportée (d'environ six mois). La Première ministre Theresa May devrait ensuite déposer devant la Chambre des Communes un texte lui donnant le pouvoir de négociation. Son objectif est que ces négociations aboutissent avant les élections générales de 2020 au Royaume-Uni. Une solution transitoire pourrait si nécessaire être trouvée, s'agissant des députés britanniques au Parlement européen (par exemple, prolongation de leur mandat jusqu'au retrait effectif du Royaume-Uni).

- L'idée que les six pays fondateurs pourraient aller ensemble plus loin dans l'intégration est moins prégnante qu'il y a quelques mois.

- ✓ L'objectif est plutôt de maintenir l'unité des 27 afin d'éviter que l'exemple britannique ne fasse des émules.
- ✓ En matière fiscale, des progrès ont été réalisés depuis trois ans, sous la pression des États-Unis (qui craignent le départ vers l'Europe d'entreprises américaines). Les 6 n'ont pas intérêt à avancer seuls sur ces sujets.
- ✓ Enfin, la plupart des lignes de fracture de l'Union européenne traversent aussi les États fondateurs.

- Des coopérations renforcées sont néanmoins envisageables sur : la taxe sur les transactions financières, le Parquet européen (protection des intérêts financiers de l'Union).

- Sur la question de la juridiction unifiée du brevet, et des conséquences du Brexit, une note doit être fournie au groupe de suivi.

- Sur les instruments de défense commerciale, le Conseil est divisé (14/14). Pour les États du nord et de l'est de l'Union européenne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, l'intérêt des consommateurs, transformateurs et traders prime. 10 % seulement des Européens travaillent dans le secteur de l'industrie. Le Danemark commercialise beaucoup de produits chinois. Les Allemands sont ambivalents selon les secteurs. De façon plus surprenante, l'Italie s'est également opposée au renforcement de la défense commerciale de l'Union. Renverser la position italienne pourrait permettre d'aboutir. La position de nos partenaires pourrait évoluer sous l'effet des surcapacités chinoises, combinées à un durcissement des conditions d'accès au marché américain, qui détournerait les produits chinois vers le marché européen.

- S'agissant des effets extraterritoriaux de certaines lois américaines, et de l'ouverture des marchés publics, le minimum serait d'exiger des États-Unis la réciprocité. En cas de nouvelles mesures protectionnistes américaines, la réactivité de l'Union européenne risque d'être faible. Une saisine de l'OMC pourrait prendre de six à dix-huit mois. D'éventuelles contre-mesures européennes seraient probablement freinées par la crainte d'une spirale protectionniste (que certains compareraient probablement à celle des années 1930).

e) Entretien avec M. Alain Lamassoure, député européen

- La question du fédéralisme

M. Alain Lamassoure a observé que la controverse autour du « fédéralisme européen » était désormais dépassée et que le mot était lui-même sorti du débat politique.

Il s'est félicité de cette évolution dans la mesure où :

- ✓ ce terme n'avait jamais été compris en France où il était synonyme de centralisation au niveau d'un super-État alors que partout ailleurs le fédéralisme est synonyme de décentralisation ;
- ✓ la comparaison avec les États-Unis d'Amérique n'est pas pertinente puisque depuis la Déclaration d'indépendance (1776) il existe bien une nation américaine alors que telle ne sera jamais le cas en Europe.

Pourquoi prendre un modèle outre atlantique alors que l'Union européenne apparaît au contraire comme une forme d'organisation totalement nouvelle capable d'inspirer le monde de demain ?

- La place de la France

M. Lamassoure a regretté que la France ne soit plus promotrice de l'idée européenne alors même qu'elle en a été l'inspiratrice principale. Il déplore de voir de débat français se poser dans des termes comparables à celui qui existe au Royaume-Uni, se complaisant à dénoncer la prédiction normative de l'UE alors que celle-ci demeure négligeable par rapport à ce qui existe au niveau national.

Tout en appelant à ce que la France assume de nouveau sa paternité du projet européen, il a par ailleurs constaté sur plusieurs sujets l'existence d'une prééminence de l'Allemagne.

- Sur le populisme

M. Lamassoure a fait part de ses inquiétudes portant, au-delà du seul Brexit, sur la montée du populisme sous différentes formes. Il a noté qu'il s'agissait d'un phénomène profond qui ne s'explique pas seulement par la crise économique et sociale ni par la crise migratoire, comme en témoigne le cas des pays d'Europe du nord. En effet, la prospérité de ces derniers ainsi que la grande tradition d'ouverture de leurs sociétés ne les épargne pourtant pas du phénomène populiste.

M. Lamassoure a indiqué que son inquiétude était aujourd'hui renforcée par le fait que, contrairement aux années 30, le monde n'avait pas aujourd'hui la chance de disposer de l'équivalent d'un Churchill ou d'un Roosevelt pour contrer la dérive populiste et ses dangers.

Dans le débat complexe sur les causes du phénomène, M. Lamassoure s'est demandé si le populisme n'était pas paradoxalement la conséquence de société en paix. L'absence de guerre, n'aboutit-elle pas à rechercher des ennemis proches de soi, qu'il s'agisse des immigrés ou de l'Europe.

- Sur le désamour vis-à-vis de l'Europe

M. Lamassoure a regretté que l'on ait manqué deux occasions, qui auraient pourtant pu permettre de rapprocher l'Europe des citoyens :

- ✓ La première fut l'élection du Parlement européen au suffrage universel, qui n'a sans doute pas eu l'impact espéré dans la mesure où le Parlement disposait alors de peu de pouvoir ;
- ✓ La seconde occasion, fut l'élection de 2014 qui permettait de faire de la Commission européenne une forme d'exécutif désignée par les citoyens. Sur ce point, il a regretté que Jean Claude Juncker n'en tire pas complètement les conséquences en venant par exemple s'exprimer au journal télévisé dans les États-membres.

Au plan institutionnel, M. Lamassoure ne croit pas à la solution d'une révision des traités. Sur le projet de fusion des fonctions de Président

du Conseil européen et de Président de la Commission, il se demande si elle ne pourrait pas avoir un effet contraire au but recherché. Ne pourrait-on pas assister à une intergouvernementalisation de la méthode communautaire alors que l'on recherchait une communautarisation du travail intergouvernemental ?

- Sur les grands enjeux actuels de l'Union européenne

Le débat a permis de d'aborder en particulier deux grands enjeux :

- ✓ Tout d'abord s'agissant de la politique étrangère et de sécurité, Alain Lamassoure a estimé indispensable que l'Union européenne entretienne des relations dignes de leur importance avec ses deux grands voisins orientaux que sont la Russie et la Turquie. Dans le premier cas, il a rappelé que, plutôt que d'une extension de l'OTAN, il avait toujours été partisan d'une forme de partenariat élargi entre l'Europe et la Russie.
- ✓ S'agissant de la Turquie il s'est déclaré partisan d'une grande fermeté avec R. Erdogan, dans la mesure où ce dernier a lui aussi largement besoin d'une coopération avec l'Europe compte tenu des menaces et du risque sécuritaire auquel son pays est soumis.

À propos des enjeux du numérique, Alain Lamassoure, s'inscrivant dans le prolongement de ses travaux sur l'évasion fiscale, a fait part des réflexions qu'il mène actuellement avec des économistes sur la valeur ajoutée créée par les plateformes numériques. L'objectif est de parvenir à une taxation équitable de ces activités et plus généralement de permettre à l'Europe de faire valoir ses droits aux GAFA américains.

IV. COMMUNICATIONS THÉMATIQUES

Mercredi 13 juillet 2016

Présidence conjointe de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.

La réunion est ouverte à 14 h 20.

1. Réunion constitutive du groupe - Communication de MM. Jean-Pierre Raffarin et Jean Bizet (mercredi 13 juillet 2016)

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Deux documents vous ont été distribués, l'un relatif à la composition du groupe de suivi

- dix membres de la commission des affaires étrangères et dix membres de la commission des affaires européennes - et l'autre sur la réunion informelle à 27 qui s'est tenu à Bruxelles le 29 juin. La dernière phrase du point quatre de la déclaration des chefs d'État et de gouvernement mérite une attention particulière puisque l'accès des Britanniques au marché unique passe par leur acceptation de chacune des quatre libertés : ils sont donc placés devant un choix cornélien puisqu'ils ne veulent pas perdre une partie de leur souveraineté tout en désirent restreindre la liberté de circulation des personnes. Aucun des partenariats qui existent à l'heure actuelle ne leur convient : ils voudraient un nouveau modèle à la carte.

Lundi, à Bratislava, nous avons vu Lord Boswell de la Chambre des Lords, qui était plutôt triste, estimant qu'il n'était pas impossible que le nouveau Premier ministre soit appelé à provoquer des élections anticipées pour demander la confirmation de l'intention du peuple. Sir Cash, le président de la commission des affaires européennes de la Chambre des communes, qui était triomphant avant le référendum, nous a paru un peu désemparé, tout en réclamant des négociations informelles avant la notification de l'article 50.

Nous avons auditionné ce matin à l'Assemblée nationale l'ambassadeur d'Allemagne en France, M. Nikolaus Meyer-Landrut, qui prône la fermeté.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères. - Excusez moi pour ce retard. Je me réjouis de la création de ce groupe sur un sujet d'une brûlante actualité. Hier, nous avons une réunion des commissions de la défense de l'Assemblée nationale et du Sénat français avec nos homologues britanniques. Les Anglais nous ont semblé perdus, désorganisés et opposés entre eux. Le sujet est grave et le calendrier incertain. Nous devons tenir compte de cette réalité. Nous nous reverrons

en septembre pour élaborer un programme de travail précis. Nous y verrons plus clair avec la nomination du nouveau Gouvernement britannique.

Nous avons une double crise à gérer : celle que traverse le Royaume-Uni mais aussi celle de l'Europe qui craint sa déconstruction. Il est toujours dangereux que deux faiblesses se rencontrent. En outre, nous devons aider au redémarrage de l'Europe.

Hier, nos amis britanniques cherchaient à protéger leurs intérêts, qu'il s'agisse de l'agriculture ou de la défense. Leur ligne de défense était de dire qu'ils quittaient l'Union européenne mais pas l'Europe. La France se doit de définir une stratégie pour éviter de se faire tirailler entre les institutions européennes fragilisées et le Gouvernement britannique qui va vouloir imposer son propre rythme.

M. Jean Bizet, président. – Je me réjouis de voir nos deux commissions travailler ensemble. Nous allons devoir aider nos amis britanniques à répondre à la question : to be or not to be...

Notre première mission porte sur le suivi du retrait du Royaume-Uni à la suite du référendum du 23 juin. Le moins que l'on puisse dire est que la situation demeure assez confuse. L'article 50 du traité prévoit que le délai de deux ans pour la négociation d'un accord de retrait court à compter de la notification de sa décision de se retirer par le Royaume-Uni. Il prévoit que, accord ou pas accord, c'est à l'expiration de ce délai que les traités européens cesseront de lui être applicables. Or, nos amis britanniques ne semblent pas pressés de notifier leur décision. Une notification pas avant la fin de l'année est même évoquée : nous suivrons de très près les propos de Mme Theresa May. La déclaration des chefs d'État et de Gouvernement du 29 juin demande que cette notification soit faite « aussi rapidement que possible ». L'Union ne peut en effet demeurer dans l'incertitude sur une question aussi cruciale. Mais le traité est ainsi rédigé que le pays qui décide de se retirer a la maîtrise de la date à laquelle les négociations s'ouvrent. Notre ami Alain Lamassoure a rédigé cet article 50 et il n'imaginait sans doute pas qu'un pays pourrait un jour l'invoquer. Peut-être faudra-t-il le réécrire un jour...

La commission des affaires européennes a entendu la semaine passée notre représentant à Bruxelles Pierre Sellal qui nous a livré une réflexion intéressante. Je vous renvoie au compte rendu de la réunion. J'ajoute que le délai de deux ans prévu par le traité pourra en outre être éventuellement prorogé par le Conseil européen qui devra alors se prononcer à l'unanimité. Le groupe de suivi devra donc exercer sa mission dans la durée. C'est ainsi qu'il pourra rendre compte régulièrement à nos deux commissions et au Sénat dans son ensemble de l'évolution du processus de retrait jusqu'à l'achèvement de celui-ci.

Dans l'immédiat, nous pouvons engager des réflexions sur plusieurs questions : l'évolution de la position britannique sur la notification de la

décision de retrait ; l'impact de la période transitoire sur le fonctionnement de l'Union et sur la place du Royaume-Uni en son sein ; la question des contributions budgétaires et des retours dont bénéficie le Royaume-Uni. Ce sera l'occasion de démontrer les contre-vérités énoncées par M. Boris Johnson et beaucoup d'autres.

Nous devons aussi réfléchir à l'application du droit européen au Royaume-Uni ainsi qu'à l'impact d'un retrait sur les accords du Touquet concernant le contrôle des flux migratoires. L'essentiel des motivations anglaises portait sur la politique d'immigration alors qu'en 2004, cette même immigration a contribué au renouveau économique de la Grande Bretagne.

Nous allons devoir examiner les conséquences de ce retrait en matière de défense, ses effets sur les places financières et la question des chambres de compensation. Sur ce point, nous avons à l'esprit l'argumentaire de la Cour de justice qui a spécifié que ces chambres devaient être localisées dans un État membre.

La deuxième mission de notre groupe sera de faire des propositions en vue d'une refondation de l'Union européenne. La Déclaration des Chefs d'État de Gouvernement évoque « une réflexion politique afin de donner une impulsion à la poursuite des réformes ». Une réunion informelle se tiendra le 16 septembre. Dans cette perspective, le Gouvernement va préparer une proposition française. On voit donc que le calendrier s'accélère, même si, à ce stade, rien de très concret ne semble se dessiner. Tout ce que l'on peut dire est qu'une nouvelle impulsion politique apparaît indispensable. Rien ne se fera sans le moteur franco-allemand aujourd'hui bien affaibli. Nous l'avons redit ce matin à l'Assemblée.

Il me semble nécessaire que nous travaillions à la recherche de ce qui fait la plus-value européenne. C'est la clé d'une relance du projet européen pour surmonter le scepticisme croissant à l'égard de la construction européenne.

Je voudrais évoquer plusieurs axes qui pourraient être explorés en ce sens : une intégration économique renforcée, qui permette de construire une Europe plus compétitive et d'aller vers une plus grande convergence économique et sociale. À la question d'un collègue député socialiste qui évoquait ce matin une assurance chômage européenne, l'ambassadeur allemand a répondu clairement que l'Europe ne s'alignerait pas sur les indemnités généreuses pratiquées par certains pays européens.

L'Europe devra aussi répondre à la demande de protection et de sécurité des citoyens européens, ce qui soulève l'enjeu de l'Europe de la Défense, de la lutte contre le terrorisme et de la sécurité intérieure. Elle devra aussi répondre à la crise migratoire.

Dans cette démarche, deux exigences devront être mises en avant : la simplification qui est la condition même de la réussite de l'action européenne et de sa perception positive par les citoyens et les entreprises, et

la subsidiarité, qui pose la question du rôle des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union européenne. Au fur et à mesure des réunions de la COSAC, la procédure dite du « carton vert » commence à être acceptée par beaucoup. La Commission européenne estime même nécessaire de donner un espace de liberté supplémentaire aux Parlements.

Toujours est il que le groupe de suivi devra s'attacher à formuler des propositions concrètes et opérationnelles d'ici la fin de l'année. Il ne s'agit en effet pas de refaire un état des lieux de la construction européenne. Notre commission des affaires européennes l'a déjà fait dans ses travaux antérieurs. Je songe en particulier au rapport de notre ancien collègue Pierre Bernard-Reymond.

Sur la base de ces réflexions, le groupe de suivi devra donc envisager les voies et moyens d'une relance effective du projet européen dans les prochains mois. Hier, le secrétaire d'État italien aux affaires européennes, Sandro Gozi, nous a rappelé que le 25 mars 2017, nous fêterions le soixantième anniversaire du traité de Rome. Nous pourrions à cette occasion essayer de réenchanter l'Europe et nos concitoyens.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Le Brexit aura également des conséquences sur nos relations bilatérales avec d'autres pays. Je pense notamment à l'Afrique.

Nous allons voir comment organiser nos travaux. Nos collègues britanniques veulent renforcer la coopération bilatérale mais évitons de tomber dans le piège qui nous verrait nous rapprocher du Royaume-Uni en matière de coopération bilatérale (défense, nucléaire...) et nous montrer beaucoup plus durs à Bruxelles. Comment gérer ces divergences ? Évitons de perdre en crédibilité.

Il nous faut à la fois conserver de bonnes relations avec nos voisins britanniques et éviter la déconstruction européenne. Nous rendrons nos arbitrages au sein de nos commissions et de nos groupes. Il nous faudra définir une position stratégique sur ces questions.

M. Jean Bizet, président. – Ne nous enfermons pas dans un cadre trop strict pour éviter d'être en porte à faux.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Le calendrier va être difficile à établir : les chefs d'État vont se réunir à Bratislava à la mi-septembre et ils feront des propositions. Que faire des nôtres ?

En outre, les fonctionnaires européens donnent l'impression d'imposer leurs vues au Conseil et à la Commission. Ainsi, en raison d'une prise de position de la commissaire chargée de la concurrence, les valeurs italiennes des télécoms se sont effondrées et l'Espagne et le Portugal risquent d'être condamnés. Tout semble continuer comme avant, sans prise en compte du Brexit. Je regrette l'absence d'inspection générale à Bruxelles : les directeurs sont tout puissants et l'autorité politique très faible.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – L'administration de Bruxelles respecte beaucoup plus les politiques que certains directeurs de notre administration centrale.

M. Christian Cambon. – Qu'allons nous faire ? Des rapports ? Des communications ? Il serait dommage que nous commentions des événements qui nous échappent. En septembre, nous verrons comment les choses tournent, mais ne nous bornons pas à être des spectateurs impuissants.

M. Jean Bizet, président. – Nous devons fixer les lignes rouges sur lesquelles nous ne pourrions transiger. Nous examinerons à la loupe chaque Conseil européen et nous ferons des recommandations pour la refondation européenne.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous publierons sans doute des notes d'information et peut être des rapports thématiques légers. Ce travail sera long, dans un calendrier serré. Nous devons nous montrer réactifs.

M. Jean Bizet, président. – Avec les élections de 2017, notre exécutif risque de ne pas avoir la tête à ce dossier. Notre travail sera d'autant plus nécessaire.

Mme Éliane Giraud. – Nous devons régir rapidement. N'oublions pas l'élection présidentielle aux États-Unis, qui aura certainement un impact sur la façon dont sera traité le Brexit.

On nous dit que l'Europe est fragile, mais nous ne savons pas comment la faire redémarrer.

Enfin, les élections européennes auront prochainement lieu : j'appelle donc à prendre un certain recul avec tous ces événements.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous devons savoir quels sont les moyens dont disposera notre groupe de suivi. Pourrions-nous étudier les réactions de Moscou, de Pékin ou de Washington au Brexit ?

La commission des affaires européennes a des rendez vous réguliers avec les instances européennes. Les auditions de personnalités ne poseront pas de problème. En revanche, comment financer nos éventuels déplacements ?

M. Jean Bizet, président. – Il serait pertinent de prévoir l'audition de l'ambassadeur de Grande-Bretagne en France avant la réunion informelle des chefs d'État du 16 septembre. Peut-être serait-il également opportun de faire revenir notre ambassadeur de Londres pour l'entendre.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous solliciterons, en vue d'une audition, Sir Julian King qui restera sans doute ambassadeur britannique en France pendant encore quelque temps. Avec Jean Bizet, nous allons élaborer un programme de travail que nous vous soumettrons.

La réunion est levée à 15 heures.

Mardi 27 septembre 2016

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Xavier Pintat, vice-président de la commission des affaires étrangères et de la défense.

La réunion est ouverte à 17 h 30.

2. Organisation des travaux du groupe - Communication de MM. Jean Bizet et Xavier Pintat (mardi 27 septembre 2016)

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Avec Jean-Pierre Raffarin, nous avons réfléchi à une méthode travail que vous nous soumettons aujourd'hui.

Nous sommes chargés de travailler sur deux questions qui ont des calendriers différents. Pour ce qui est du retrait du Royaume-Uni, le calendrier sera forcément étendu puisque le traité prévoit un délai de deux ans pour négocier un accord à compter de la notification de la décision qui pourrait intervenir au début de l'année prochaine. Ce contexte n'interdit pas - bien au contraire - de travailler dès maintenant sur le sujet. Mais le processus de suivi devra être maintenu dans la durée.

Pour la refondation, en revanche, le calendrier sera beaucoup plus resserré. Les réflexions sont en cours au sein des exécutifs. Même si l'on n'y voit pas encore très clair ! Nous avons en outre, en 2017, des échéances électorales majeures. Pour que les propositions du Sénat puissent contribuer utilement au débat public, elles devront donc être formalisées d'ici la suspension des travaux parlementaires fin février.

Avec Jean-Pierre Raffarin, nous avons souhaité identifier les grands axes qui pourraient guider nos réflexions :

- l'idée d'un **Europe puissance** qui implique les enjeux de défense, de sécurité intérieure, de frontières et migrations mais aussi la question de la politique commerciale à conduire ;

- une **Europe croissance**, qui recouvre les enjeux de compétitivité, de concurrence mais aussi les enjeux sectoriels et la dimension sociale ;

- une **Europe proche des citoyens** qui doit nous conduire à nous intéresser au fonctionnement des institutions, au rôle des parlements nationaux et à la subsidiarité.

Il nous paraît par ailleurs important d'avoir un suivi spécifique de la relation franco-allemande parallèlement au suivi du *Brexit*.

Nous souhaitons que tous les membres du groupe de suivi soient impliqués dans le travail préparatoire qui débouchera sur la synthèse que nous vous présenterons avec Jean-Pierre Raffarin.

C'est pourquoi nous avons retenu la formule de « binômes » pour chacun des thèmes correspondant aux trois grands axes que j'ai mentionnés. Leur liste vous a été distribuée. Ces « binômes » seront plus particulièrement impliqués dans les tables rondes thématiques qui jalonnent nos travaux. Ils auront vocation à présenter une communication qui présentera les différentes pistes envisageables dont le groupe de suivi débattrait ensuite.

Je veux insister sur l'esprit dans lequel nous devons travailler pour pouvoir aboutir dans des délais assez serrés. Notre objectif est avant tout de formuler des propositions concrètes et opérationnelles. Il ne s'agit donc pas de refaire un état des lieux de la construction européenne. Nos commissions l'ont déjà fait dans leurs travaux antérieurs.

Les binômes devront s'appuyer sur ces différents travaux, sur les auditions qui seront toutes menées devant l'ensemble du groupe de suivi et sur les enseignements tirés des déplacements pour nous proposer les pistes dont le groupe de suivi débattrait ensuite.

Je veux aussi redire que nos travaux seront sans préjudice de ceux que nos deux commissions ont d'ores et déjà lancés et qu'elles poursuivront. Ces travaux compléteront et alimenteront utilement les réflexions du groupe de suivi.

Nous devons aussi veiller à associer étroitement, en tant que de besoin, les autres commissions permanentes pour l'examen des sujets relevant de leurs compétences.

Un premier calendrier prévisionnel vous a été adressé pour les tables rondes. Je vous indique aussi que nous prévoyons des entretiens avec des personnalités sous la forme de petits déjeuners le mercredi matin avant les réunions de commissions permanentes.

Un déplacement aura par ailleurs lieu à Strasbourg et à Bruxelles en novembre et décembre. Nous nous rendrons à Londres au début de l'année prochaine. Nous irons également en Allemagne avant de finaliser nos réflexions pour avoir un échange avec nos amis allemands.

M. Xavier Pintat, vice-président de la commission des affaires étrangères. -- Les présidents Bizet et Raffarin, co-présidents de notre groupe de suivi, feront la synthèse finale de nos travaux, dans un rapport qui devra être livré, s'agissant de nos propositions pour la refondation de l'Europe, d'ici fin février, avant la suspension des travaux parlementaires. Nous pourrions ainsi le verser au débat et nous serons prêts pour le 60^{ème} anniversaire du traité de Rome en mars 2017.

C'est un calendrier très resserré, aussi les présidents des deux commissions vous proposent, si vous en êtes d'accord, que chacun puisse prendre toute sa part à notre réflexion et soit chargé d'analyser un thème, en binôme majorité opposition panachant nos deux commissions.

Cela permettra aux sénateurs membres du groupe de suivi de faire des communications périodiques thématiques sur lesquelles les deux présidents s'appuieront pour leur synthèse.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Outre les thèmes principaux proposés : Europe puissance, Europe croissance, Europe proche des citoyens, certains sénateurs seraient chargés de suivre le dossier du *Brexit* en tant que tel – c'est-à-dire la mise en œuvre de l'article 50 et la relation future avec le Royaume-Uni – et la relation franco-allemande.

Chacun participerait aux auditions et déplacements (Strasbourg, Bruxelles, Londres et Berlin) qui correspondent à son thème de travail.

Si la méthode vous convient, un tableau propose une répartition qui essaie de tirer profit au mieux des multiples compétences et talents de notre groupe de suivi. Y a-t-il des observations sur cette méthode « collaborative » qui vous est proposée ?

Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

Répartition des communications thématiques au sein du groupe de suivi

« Europe proche des citoyens »	Fonctionnement des institutions de l'Union européenne - élargissement	C. Cambon - S. Sutour
	Subsidiarité et rôle des parlements nationaux	Y. Pozzo di Borgo - S. Sutour
« Europe puissance »	Défense et sécurité	J. Gautier - G. Jourda
	Sécurité intérieure, Frontières et migrations	J-M. Bockel- D. Marie
	Politique commerciale	E. Giraud - C. Mélot
« Europe croissance »	Gouvernance de l'euro	F. Keller - R. Yung
	Actions pour la croissance et l'emploi (concurrence, dimension sociale, politique industrielle, recherche, brevets, énergie, numérique)	A. Gattolin - J-N. Guérini - X. Pintat

	Suivi du <i>Brexit</i>	E. Bocquet - J. Garriaud-maylam - F. Keller
	Suivi de la relation franco-allemande	C. Kern - J-P. Masseret

Mercredi 7 décembre 2016

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères et de la défense

La réunion est ouverte à 14h30.

3. Politique commerciale de l'Union européenne - Communication de Mmes Éliane Giraud et Colette Mélot (mercredi 7 décembre 2016)

M. Jean Bizet, président. - Nous avons souvent le sentiment que l'Europe a fait preuve de naïveté dans les négociations commerciales internationales. Au nom du libre-échange généralisé, elle a accepté de démanteler les barrières qui protégeaient ses industries quand ses grands partenaires économiques maintenaient les leurs de façon parfois subreptice.

L'Europe ne peut accepter la fermeture des marchés publics américains à ses productions ou encore l'extra-territorialité des lois américaines et doit savoir défendre ses indications géographiques. J'espère que le Comprehensive Economic and Trade Agreement (Ceta) fera jurisprudence dans ce domaine et que le prochain accord à négocier, avec le Japon, les respectera.

Une Europe puissance doit affirmer ses intérêts face à ses partenaires commerciaux en exigeant la réciprocité et en utilisant, le cas échéant, ses instruments de défense commerciale. La commission des affaires européennes examinera précisément, le 15 décembre, sur le rapport de Philippe Bonnecarrère et de Daniel Raoul, une proposition de résolution européenne sur les instruments de défense commerciale.

Reçus hier par le chef de cabinet du commissaire Timmermans, nous avons bien mis l'accent sur ces sujets.

M. Jacques Gautier, président. - Nous écoutons donc nos collègues avec attention sur la question de la politique commerciale de l'Union européenne.

Mme Colette Mélot. - Face au blocage des négociations commerciales multilatérales à l'OMC, la Commission européenne a engagé et conclu plusieurs accords bilatéraux de libre-échange dits de nouvelle

génération qui, au-delà des simples réductions tarifaires ou non tarifaires, intègrent des dispositions sur la coopération réglementaire et des chapitres dédiés au développement durable, droits sociaux ou environnementaux notamment.

Ces accords font l'objet de contestations croissantes, du fait même de cette ambition. Mettant en jeu des modes de vie, des cultures, des préférences collectives, ils génèrent des oppositions et des inquiétudes fortes au sein de l'opinion. Compétence exclusive de la Commission européenne, la politique commerciale apparaît comme réduisant les rôles des États membres et singulièrement des parlements nationaux.

Si les échanges commerciaux ont été et doivent rester source de croissance et d'emplois, des conditions politiques nouvelles s'imposent désormais pour répondre aux inquiétudes souvent légitimes qui se font jour : ils imposent une transparence accrue et une position européenne plus tournée vers la défense de ses intérêts propres, dans un cadre de réciprocité et d'affirmation d'une Europe-puissance.

Quelles leçons tirer des difficultés politiques générées par les deux accords avec les États-Unis et avec le Canada ? C'est l'ambition même de ces accords de libre-échange de nouvelle génération qui se retourne contre eux, parce qu'au-delà des droits de douane et des réductions tarifaires, ils établissent des normes nouvelles et exigeantes : normes environnementales, sociales, sanitaires. Ils conditionnent nos modes de vie et nos préférences collectives et ont un impact quasi-culturel, ce qui suscite inquiétudes et suspicions. On l'a bien vu sur les deux accords que j'ai évoqués.

Pour y remédier, une communication et une pédagogie sont indispensables et une transparence sincère et loyale s'impose, en particulier vers les Parlements nationaux, dont le rôle ne doit plus se limiter à donner leur aval, en fin de course, à des textes bouclés loin d'eux.

Des progrès significatifs sont déjà intervenus, en particulier sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI), mais trop tardivement sur l'Accord économique et commercial global (AECG) ou Comprehensive Economic and Trade Agreement (Ceta) en anglais. Sur le premier, la Commission européenne a adopté une démarche de transparence, en intégrant sur son site des informations utiles sur les enjeux et les problèmes soulevés et le Conseil lui-même a autorisé la publication du mandat de négociation.

Il faut aussi relever l'engagement du secrétaire d'État français au commerce dans cette exigence de transparence. La mise en place du Comité de suivi stratégique, ouvert aux parlementaires et aux acteurs économiques et sociaux a été une excellente initiative. Il y a là un acquis sur lequel nul ne pourra revenir. J'y ajoute le rôle de la Direction générale du Trésor dont les réunions régulières, sur des sujets souvent techniques, sont essentielles pour pouvoir décrypter des enjeux complexes.

Peut-on et doit-on, aller plus loin ? Oui, si l'on veut tirer les conséquences des soubresauts autour des accords États-Unis et Canada et conjurer les risques sur des accords à venir. Je pense aux négociations, déjà engagées, avec le Mercosur ou, demain, avec le Japon. En tant que parlementaires nationaux, quelles propositions formuler ?

Il faut d'abord que la politique commerciale de l'Union fasse l'objet de débats réguliers dans les Parlements nationaux. Si elle relève de la compétence exclusive de la Commission, les gouvernements des États membres, ont heureusement leur rôle à jouer au Conseil des ministres de l'Union. Ces débats parlementaires doivent se tenir le plus en amont possible, par exemple avant l'adoption en Conseil du mandat de négociation confié à la Commission pour le lancement d'un accord de libre-échange. Ce serait l'occasion pour le Gouvernement de dire à la représentation nationale ce qu'il entend retirer du futur accord, mais aussi les lignes rouges qu'il n'acceptera pas de voir dépassées sur tel ou tel secteur. À lui d'expliquer les enjeux, les bénéfices attendus, les risques possibles, qu'il conviendra de prévenir dans le cours de la négociation.

Cela pose ensuite la question de la publication du mandat finalement adopté. C'est là une prérogative du Conseil, donc des États membres. Répondant à une demande insistante, celui sur le PTCI a été finalement publié. La Commission européenne, qui n'est pas décisionnaire sur ce point, propose de les publier systématiquement. Nous avançons. Certes, tout ne doit pas être dévoilé au partenaire lorsqu'une négociation va s'ouvrir. Mais les risques politiques de l'opacité sont largement supérieurs à ceux de la transparence.

La transparence doit aussi s'exercer au cours de la négociation. Au Parlement français nous pouvons nous rendre au secrétariat général des affaires européennes (SGAE) pour consulter les documents, plus ou moins confidentiels, faisant le point sur les sessions successives de négociation. C'est un pas en avant positif. Mais que de tels documents ne soient disponibles qu'en anglais est inacceptable. Cela perpétue l'opacité vis-à-vis de ceux qui ne sont pas forcément familiers avec cette langue. Au demeurant, il est inscrit dans les traités européens qu'ils doivent être traduits en français.

Enfin deux démarches s'imposent, non seulement au profit des parlements nationaux mais aussi des acteurs concernés : d'abord la réalisation et la diffusion aussi large et anticipée que possible, d'études d'impact préalables, tant à l'engagement de négociations qu'à la mise en œuvre provisoire des accords conclus. De même, une politique systématique de suivi de la mise en œuvre des accords, après une certaine durée d'application, est nécessaire. Elle est aujourd'hui négligée, surtout quant au suivi des dispositions sur le développement durable sur les exigences sociales et environnementales notamment.

Il faut enfin de la transparence sur ce qui, dans un accord de commerce, relève des compétences exclusives de la Commission ou des compétences partagées. Le flou qui a longtemps entouré le Ceta à cet égard – accord mixte ou non – a pesé très négativement dans le débat. Il serait aussi parfaitement légitime que le ou la commissaire en charge du Commerce soit régulièrement entendu par les représentants des Parlements nationaux, en particulier dans le cadre de la Conférence des Organismes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac). Le président de la Commission, M. Juncker, a incité ses commissaires à aller au plus près des parlementaires nationaux. La Cosac, qui les rassemble tous en même temps dans un même lieu est un cadre privilégié pour communiquer et convaincre.

Dans un contexte de suspicion généralisée à l'égard du développement des échanges commerciaux, la transparence va main dans la main avec la démocratie elle-même. Une libéralisation commerciale équilibrée n'a rien à cacher.

Mme Éliane Giraud. – Les négociations des accords bilatéraux, singulièrement celles du PTCI, ont été le révélateur d'un nécessaire ajustement entre deux démarches : d'un côté, le principe d'une ouverture commerciale toujours plus large et, de l'autre, la nécessité d'une véritable réciprocité. Ce sont des débats anciens, notamment au Parlement européen.

Plus largement, une démarche offensive de l'Union s'impose désormais pour que, de puissance économique, elle sache aussi s'affirmer comme une puissance commerciale, centrée sur la défense de ses intérêts. La France est la seule pour l'instant à avoir demandé l'arrêt des négociations du PTCI.

L'Union européenne doit utiliser pleinement les outils de défense commerciale. Comme les autres économies, elle est confrontée à des pratiques qui aboutissent à de graves distorsions de marché et faussent le jeu d'une concurrence équitable. Le dumping et les subventions étatiques généralisées, en particulier, ont pour effet de fausser les prix des produits de certains pays exportateurs – singulièrement la Chine – au détriment des industriels européens et de l'emploi. L'Union européenne dispose d'un arsenal adapté contre ce genre de pratiques. Ces instruments de défense commerciale sont d'ailleurs parfaitement conformes aux règles de l'OMC. Pour autant, jusqu'à présent, l'Union européenne en a toujours fait un usage restrictif. C'est cette retenue systématique qui doit évoluer.

La lutte contre les pratiques de dumping ou les effets d'une économie massivement subventionnée est d'une grande actualité puisque l'Union devra modifier, dans quelques jours, le mode de calcul des pratiques de dumping d'entreprises chinoises, même si, cela va de soi, la Chine ne saurait être considérée comme un économie de marché justifiant de recalculer, à la baisse, les capacités de défense tarifaire de l'Union européenne. La Commission a donc décidé de modifier une politique

jusqu' alors par trop bienveillante à l'égard des économies coutumières de ces pratiques commerciales déloyales.

L'une de ces mesures très techniques, essentielle et qui a longtemps divisé les États membres est la « règle du droit moindre ». Pour justifier une mesure antidumping, il faut pouvoir prouver la réalité de cette pratique et la causalité entre ce dumping et le préjudice subi par l'industrie. Le droit antidumping établi correspond alors soit à la marge du dumping lui-même, soit au niveau nécessaire pour éliminer le préjudice, si celui-ci est plus faible. C'est cette règle de droit moindre qui a toujours été privilégiée par la Commission. Par exemple : face au dumping sur certains produits sidérurgiques chinois, le droit antidumping moyen était dans l'Union de 21 % ou 35 % en application de la règle du droit moindre, alors qu'aux États-Unis, pour le même produit venant du même pays, il était de... 261,5 %.

L'Union européenne doit également s'impliquer sur la question de la réciprocité dans l'accès aux marchés publics. Enfin, les accords de libre-échange comportent tous, conformément aux règles de l'OMC, des mécanismes de stabilisation ou des clauses de sauvegarde, en cas de déséquilibre durable et importants des importations de biens des pays partenaires. Le cas de la banane, dans les accords passés entre l'Union et des pays d'Amérique latine a démontré une inertie coupable de la Commission à mettre en œuvre ces outils.

L'Union européenne doit travailler à une réciprocité équilibrée dans l'accès aux marchés publics. Beaucoup de nos entreprises se plaignent à ce sujet. L'accès des entreprises de l'Union européenne aux marchés publics des pays partenaires est au cœur des négociations d'accords de libre-échange. Ce fut - et ce sera encore peut-être à l'avenir - l'un des points de blocage principaux dans le cadre du PTCI avec les États-Unis. Ce le sera sûrement aussi avec le Japon. L'accord signé avec le Canada sur ce point a été l'occasion d'une relative satisfaction, le degré d'ouverture étant passé de 10 à 30 % sur les marchés publics fédéraux, mais aussi provinciaux.

La situation sur ce sujet est assez parlante : 82 % des marchés publics européens sont ouverts aux entreprises des pays tiers, quand cette proportion n'est que de 32 % aux États-Unis et de 28 % au Japon. Compte tenu de l'importance de l'enjeu économique pour les entreprises européennes et, en particulier, les PME françaises, il est clair que l'Union doit modifier cette démarche d'une ouverture sans contrepartie. La Commission européenne, en 2012, avait préparé un dispositif de réciprocité forcée, prévoyant trois options : la possibilité offerte aux adjudicateurs publics de différencier les fournisseurs extérieurs selon le degré d'ouverture de leurs pays aux offres européennes ; la possibilité pour la Commission de fermer partiellement le marché européen aux soumissionnaires d'un pays tiers où les entreprises européennes sont systématiquement exclues. Les divergences d'approches entre États membres n'ont pas permis d'aboutir à ce jour à l'adoption d'un texte consensuel. Cela s'impose désormais.

Troisième aspect d'une démarche offensive que l'Union européenne devrait résolument adopter : le blocage des effets extraterritoriaux que certains États - en fait principalement les États-Unis - donnent à leur législation nationale. Les entreprises européennes sont aujourd'hui exposées à une multiplicité de règles américaines de portée extraterritoriale, applicables dès lors qu'il existe un lien même ténu avec les États-Unis, par exemple du fait de l'utilisation du système financier ou monétaire américain, difficilement contournable.

Après BNP Paribas, qui a dû acquitter près de 9 milliards de dollars de pénalités, du fait de contrats avec des pays sous embargo américain, et Alstom, qui a dû déboursier 770 millions d'euros en application de la législation américaine anticorruption, c'est la Deutsche Bank qui est actuellement menacée d'une pénalité qui pourrait atteindre 14 milliards de dollars, pour son rôle dans la crise des subprimes. S'il était avéré, ce montant ferait courir un risque de déstabilisation à l'ensemble du système financier européen. Par ailleurs, la reprise des relations avec l'Iran est bloquée, malgré l'accord sur le nucléaire du 14 juillet 2015, en raison du maintien par les États-Unis de sanctions bilatérales, dont aucune entreprise même non-américaine ne peut faire abstraction.

La mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'extraterritorialité de la législation américaine a évalué à 20 milliards de dollars le montant des pénalités récemment versées par des entreprises européennes aux administrations américaines, aux motifs de corruption internationale ou de violation des sanctions économiques décidées par les États-Unis. Or l'Histoire montre que les Européens peuvent s'opposer aux Américains ; c'est moins une question de droit que de rapport de force. L'Europe a fait reculer les États-Unis, après l'adoption en 1996 par le Congrès de lois qui sanctionnaient les entreprises non-américaines qui auraient certaines activités économiques à Cuba, en Libye et en Iran.

Nous vous proposons, à ce sujet, deux orientations. En premier lieu, l'Europe peut s'opposer aux États-Unis en bloquant l'application des lois américaines. Il existe un projet d'actualisation du règlement européen de blocage en date de 1996. Cette actualisation doit être relancée. En second lieu, l'Europe doit mettre en œuvre ses propres dispositifs et donner une visibilité politique et institutionnelle à l'application des sanctions économiques qu'elle décide en identifiant, au sein de la Commission, un interlocuteur spécifiquement en charge de cette démarche.

De l'audition de ce matin, je retiens que les discussions avec les États-Unis vont être de moins en moins politiques et de plus en plus commerciales. Ces sujets deviendront donc centraux dans les positionnements que prendront l'Allemagne et la France. Ce que nous étudions ici est au cœur de l'actualité.

M. Jean Bizet, président. – Le président Raffarin a posé ce matin à Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France au Royaume-Uni, une question pertinente ; nous ne devons plus penser à l'échelle d'un État, mais d'un continent. Dans un monde conflictuel, où des personnalités – disons – marquées sont à la tête de la Russie, des États-Unis ou de la Turquie, l'Europe ne sera respectée que si elle est ferme.

C'est le Conseil qui bloque les instruments de défense commerciale européens puisque 14 États membres sont contre et 14 sont pour. Or si les Européens n'affirment pas leur puissance, ils ne seront pas respectés et nous ne pourrons pas rassurer nos concitoyens quant à leurs angoisses sur l'emploi et le commerce, qui ne sont pas moindre que sur la sécurité. Nous sommes passés de négociations multilatérales à l'OMC à des négociations bilatérales. Annonçons la couleur : M. Trump l'a annoncée, lui !

Mme Éliane Giraud. – Le Brexit nous ouvre les yeux. Je vous suis totalement sur la perception que ces questions donnent de l'Europe à nos concitoyens.

M. Jean Bizet, président. – Une Europe qui protège doit être à l'offensive.

4. Politique de défense de l'Union européenne - Communication de M. Jacques Gautier et Mme Gisèle Jourda (mercredi 7 décembre 2016))

M. Jacques Gautier. – Nous cherchons des solutions pour redonner espoir en l'Union européenne à nos concitoyens. Je crains que notre travail sérieux, posé, pragmatique ne soit pas de nature à lui seul de susciter un souffle nouveau modifiant la vision que les citoyens ont de l'Europe. Nous vivons des surprises stratégiques : Brexit, élection de Donald Trump, « non » massif au référendum italien. Les citoyens veulent peser sur les décisions et se reconnaître en elles – nous en sommes loin aujourd'hui. Les structures européennes, et en particulier la Commission, ne l'ont pas totalement compris. Les politiques, notamment français, ne peuvent rester sourds et doivent faire évoluer le fonctionnement de l'Union ; celle-ci doit arrêter d'édicter norme sur norme, appliquer plus nettement le principe de subsidiarité et ajouter de l'humain dans les décisions pour que les Européens rêvent à nouveau. Gisèle Jourda sera heureusement plus optimiste dans son intervention sur le même sujet : la défense européenne.

L'idée de refonder l'Europe autour de la défense me paraît illusoire. Peut-on, en parlant de coopérations renforcées, de politique industrielle ou d' « acte préparatoire », insuffler l'élan politique qui manque à l'Union aujourd'hui ? En partie, mais pas totalement. Oui, il faut faire l'Europe de la défense, oui, il faut refonder l'Europe, mais la première n'est

pas la condition de la seconde. Une réelle défense, « politique », ne pourra se fonder que dans une « Europe politique » - nous en sommes loin.

Ceci étant dit, il faut tirer parti de ce moment particulier. Tout nous y pousse : le terrorisme, la montée des menaces et le retour de la force sur la scène internationale, l'incertitude quant à l'alliance atlantique... Cinq-cents millions d'Européens attendent l'affirmation de l'Europe dans le domaine de la défense. Il est certain que le Royaume-Uni a été un frein au développement de la défense européenne, s'opposant à la création d'un Quartier général européen et bridant le budget de l'Agence européenne de défense (AED) année après année. Reconnaissons-le, il a également été un alibi commode pour les pays qui n'envisagent d'autres cadres de défense que celui de l'Otan.

Que signifie concrètement la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne dans le domaine de la défense ? Membre permanent, comme nous, du Conseil de sécurité de l'ONU, appartenant à l'Otan, détenteur de la puissance nucléaire en Europe, le Royaume-Uni consacre déjà 2 % de son budget aux dépenses de défense. Nos deux pays représentent à eux seuls 70 % des dépenses de recherche et développement et 50 % des budgets militaires européens. Nous avons des bases industrielles et technologiques de défense (BITD) majeures et une relation forte et fiable : rappelez-vous la rapidité de la réponse britannique lorsque nous avons fait appel à la solidarité européenne dans le cadre de l'article 42-7 du traité sur l'Union européenne ! Cela favorise les coopérations stratégiques, opérationnelles et industrielles : en mars 2016, lors du sommet bilatéral franco-britannique d'Amiens, des coopérations importantes ont été annoncées : le renouvellement par MBDA de l'ensemble des missiles de frappe dans la profondeur et la réalisation en commun d'ici 2025 de démonstrateurs opérationnels de drones de combat.

Nous le savons tous, le traité de *Lancaster House* liant la France et le Royaume-Uni en matière de défense, a vocation à prospérer ; nos gouvernements -et nous-mêmes- l'avons rappelé à de nombreuses reprises depuis le 23 juin. Mais nous perdons au sein de l'Union un pays qui partage notre expérience stratégique et opérationnelle, qui dispose d'une armée réellement engagée sur de nombreux théâtres d'opérations extérieures, bref un acteur majeur de la défense en Europe. Ceci m'amène à vous présenter la première de nos propositions : dans le domaine de la défense, il me semble impératif de proposer un *Lancaster House* élargi, cadre intergouvernemental de concertation régulière et de coopération multilatérale réunissant le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, sans doute également l'Espagne et l'Italie dans un premier temps. Dans notre rapport de juillet 2013 sur la défense européenne, nous pensions également à la Pologne ; cela paraît moins facile aujourd'hui alors que cet état membre semble se tourner davantage vers les États-Unis.

Il est indispensable que la concertation, la coopération et les actions communes soient maintenues, non seulement dans le cadre bilatéral franco-britannique mais aussi dans un cadre multilatéral européen intergouvernemental.

Deuxième élément de contexte méritant notre attention : les répercussions des résultats des élections américaines sur la défense européenne. On peut espérer que le quarante-cinquième président des États-Unis sera finalement moins hostile à l'Otan que sa campagne électorale ne le laissait craindre. Une réelle incertitude pèse toutefois sur le rôle que les États-Unis joueront désormais sur l'échiquier international et sur la place que l'Europe occupera dans la hiérarchie de leurs priorités stratégiques. Dans ce contexte, les pays appartenant à l'Union européenne et membres de l'Otan semblent partagés entre deux options : la première consiste à rester à tout prix sous le parapluie américain en renonçant à toute autonomie par rapport à l'Otan, voire en renonçant à développer toute capacité de défense supplémentaire, sorte de tentative désespérée pour contraindre l'allié américain à tenir encore le rôle qu'il semble vouloir délaissier. La deuxième, au contraire, qui me semble, vous le comprendrez, la meilleure, consiste à renforcer sa défense. Les pays voisins de la Russie et les pays du Nord de l'Europe sont prêts à tout, et en particulier à acheter américain, pourvu que les Américains continuent de contribuer à leur défense. C'est d'ailleurs répondre au désir exprimé par notre allié américain d'un meilleur partage des coûts de la défense du vieux continent. Désir qui n'est pas nouveau : souvenez-vous de Leon Panetta et de son « partage du fardeau ».

Il me paraît donc indispensable, lorsque les pays de l'Europe de l'Est auront pu se positionner par rapport au futur président américain, de préciser les enjeux et les priorités de la relation entre l'Union européenne et l'Otan, afin qu'il soit clair qu'une défense européenne est complémentaire et en aucun cas redondante ou concurrente du dispositif de l'Otan. Dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires et de multiplication des menaces, cela devient même indispensable. Lors du dernier sommet de l'Otan à Varsovie, en juillet 2016, les deux organisations ont donné un aperçu des domaines dans lesquels elles souhaitent renforcer leur coopération : lutte contre les menaces hybrides, amélioration de la résilience, renforcement des capacités de défense, cyberdéfense, sûreté maritime et exercices communs. L'importance d'une collaboration étroite entre les deux institutions en faveur du développement d'une approche globale internationale de la gestion des crises et des opérations a été rappelée. Notre rapport, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur les opérations extérieures le 13 juillet dernier a montré l'importance de cette « approche globale ».

Nous ne pourrions parler d'Europe de la puissance que si, dans ce domaine, une réelle autonomie stratégique s'exprime. Pour cela une volonté

politique forte est indispensable. L'initiative franco-allemande de défense de septembre 2016 et les lettres des ministres de la défense français, allemand, espagnol et italien sont un signe encourageant en faveur d'une défense européenne robuste. Celle-ci a besoin, pour exister au-delà du niveau intergouvernemental, d'être accompagnée de certains préalables.

D'abord, un document de type « revue stratégique » de la défense européenne apparaît indispensable à moyen terme. Une des raisons pour lesquelles la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) n'a pas donné les résultats attendus est que chaque pays y projetait sa propre vision politique et sa propre analyse des menaces. Il est indispensable de remédier à ces ambiguïtés en définissant la base d'une autonomie stratégique, c'est-à-dire une analyse partagée des menaces exprimant une volonté politique claire. Cela seul garantira l'efficacité du plan de mise en œuvre de la « stratégie globale » validée par le Conseil européen en juin.

Ma deuxième proposition consiste à instaurer un dialogue politique permanent visant à renforcer et clarifier la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense. Il est nécessaire au bon fonctionnement du moteur franco-allemand, dont chacun s'accorde à penser qu'il est indispensable à la refondation européenne. Lorsque l'Allemagne prévoit l'intégration de son armée de terre avec l'armée néerlandaise ou utilise le concept de « nation cadre » à l'Otan pour fédérer les investissements des pays autour de projets capacitaires spécifiques, elle développe une vision politique qui lui est propre. Faisons en sorte, grâce à un dialogue organisé et constant, que nos objectifs respectifs soient bien compris et compatibles avec une vision commune de la défense européenne.

Ce moteur franco-allemand fortifié ouvrirait la voie à une démarche volontaire et concertée de planification des budgets et des capacités de défense au niveau des gouvernements et des états-majors, à travers une « revue annuelle de défense coordonnée ». Sorte de « semestre européen » adapté au domaine de la défense et de la sécurité, cette revue permettrait aux États volontaires de se concerter sur leurs budgets de défense, leurs projets d'investissements capacitaires et ainsi de mutualiser leurs efforts pour maximiser l'efficacité des moyens alloués à la défense. Ce mécanisme aurait vocation à entraîner les pays volontaires à atteindre l'objectif de 2 % du PIB et à combler les déficits capacitaires déjà bien identifiés que sont le ravitaillement en vol, la cybersécurité, les drones ou encore les communications satellitaires.

Ce dernier domaine illustre bien les démarches positives qui peuvent être initiées, en partant de la coopération franco-allemande, pour bâtir un dispositif de défense européenne. Les capacités satellitaires développées en commun – dans le cadre desquelles les Allemands ont accepté de participer au financement de projets français – pourraient être mises à la disposition de la défense européenne.

Naturellement, il conviendra de réduire les divergences culturelles qui, en matière de défense, peuvent encore séparer les approches françaises et allemandes – en particulier en matière d’appréciation des demandes d’autorisation d’exportation d’armement vers des pays non membres de l’Union européenne ou de l’Otan. La ligne restrictive suivie par l’Allemagne en ce domaine nous a pénalisés : le refus des autorités allemandes de délivrer des licences d’exportations pour certains composants allemands d’équipements réalisés en France a retardé, fin 2012, la fourniture par Nexter de châssis et moteurs destinés à des véhicules blindés acquis sur fonds saoudiens et bloqué pendant plusieurs mois, à l’automne 2014, la livraison par MBDA de missiles antichars MILAN ER destinés au Qatar. Il faut veiller à ce que les choix allemands, en particulier à propos du drone européen à l’horizon 2025 ne fassent pas apparaître de véritables divergences de fond.

L’Union européenne a élaboré des instruments d’harmonisation des pratiques et des politiques d’exportation ; mais le Guide d’utilisation (publié en juillet 2015) du code de conduite de 1998 pourrait encore être amélioré, sachant que nous sommes les seuls à le respecter, à notre détriment... Il convient également de mettre à jour la législation européenne sur la passation des marchés de défense et la circulation des produits liés à celle-ci au sein de l’Union. C’est au demeurant une ambition affichée par la Commission européenne dans le plan d’action pour la défense européenne qu’elle a présenté le 30 novembre dernier en vue du prochain Conseil européen.

Dernière observation : la France fait trop souvent figure de donneur de leçons auprès des autres Etats membres. Nous n’avons pas encore compris que, si nous avons de bonnes idées, nous portons nos certitudes de façon parfois autoritaire ou maladroite. Trouvons des relais pour nos propositions : nous serons ainsi plus crédibles. Quand les orientations du président Trump seront plus claires, il conviendra de porter des orientations fortes mais, en attendant, ne portons pas nos options sur la place publique, au risque de nous mettre à dos nos partenaires européens.

Mme Gisèle Jourda. – Voici les autres pistes que nous proposons. Afin de tirer pleinement parti des dispositions du traité de Lisbonne, un Conseil européen de sécurité et de défense devrait se réunir au minimum une fois par an afin d’évaluer les menaces auxquelles l’Union est confrontée. Menaces intérieures, extérieures, terroristes, cyberattaques : cette évaluation a vocation à déboucher sur des politiques concrètes ; et c’est dans ce cadre très politique de la réunion des États membres que s’effectuerait la fusion entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. La PSDC en est un élément majeur, mais pas le seul.

En amont de ces réunions, il convient aussi d’institutionnaliser un Conseil des ministres de la défense, à même d’échanger sur les menaces et les réponses à y apporter, et de proposer des orientations collectives, en particulier sur la coopération capacitaire.

Le traité de Lisbonne a créé, sur le papier, une coopération structurée permanente ouverte à des États disposant de capacités militaires élevées. Dans les domaines du partage de capacités ou du soutien et de la cohérence logistique, cette opportunité, relativement souple et dont le champ d'application n'est pas délimité, doit devenir réalité. Elle peut apporter une réelle valeur ajoutée européenne.

Il faut ensuite adapter et utiliser les groupements tactiques de l'Union européenne, ces forces multinationales de 1 500 hommes créées en vue d'un déploiement rapide et pour une période limitée sur un théâtre de crise. Pour différentes raisons – manque de financements, défaut de volonté politique –, elles n'ont jamais été déployées. Plusieurs occasions ont été manquées, notamment en République centrafricaine ou au Mali. Une fois de plus, nous ne sommes pas en mesure d'apporter une réponse européenne adaptée aux menaces, alors même qu'une boîte à outils est disponible.

Autre objectif, lié au précédent : mettre en œuvre la disposition du Traité autorisant le financement, sur la base de contributions de tous les États membres, du lancement d'urgence d'opérations militaires à la charge des seuls pays participants.

Nous proposons, dans la perspective du développement d'outils de cohérence opérationnelle et de capacités de financement européennes en faveur de la défense, de mettre en place, sur la base de l'actuel Centre européen de commandement des opérations pratiquement jamais mis en œuvre, une structure permanente de planification, de commandement et de conduite des missions militaires de l'Union européenne. Celle-ci a recouru jusqu'à présent à des quartiers généraux nationaux – France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie ou Grèce – ou au quartier général de l'Otan en Belgique. La création d'une réelle capacité de commandement et de conduite est à la fois un enjeu d'efficacité opérationnelle et, surtout, d'autonomie stratégique.

Augmenter les moyens d'action de l'Agence européenne de défense, et en premier lieu ses ressources financières, est un levier important de cette politique ; c'est même, si j'ose dire, le nerf de la guerre. Son ambition initiale prend aujourd'hui tout son sens : identifier les capacités militaires nécessaires pour l'Union, développer les programmes correspondants et s'appuyer sur la recherche commune de défense pour mettre en place une industrie d'armement européenne. Son mode de fonctionnement intergouvernemental qui suppose l'accord de tous les États membres pour avancer, tout comme la faiblesse de son budget, ont conduit à la marginaliser. Or c'est elle qui a vocation à définir les normes communes applicables aux équipements produits par les États membres, et son rôle dans le développement des programmes d'armement européens est vital.

La Commission européenne, avec l'AED, a aussi lancé un système de financement pour la recherche de défense, essentielle à l'autonomie stratégique en matière d'armement et la création d'une base industrielle et

technologique de la défense (BITDE). Cette « action préparatoire » a vocation à déboucher sur une ligne budgétaire ambitieuse lors du prochain cadre financier pluriannuel. La Commission européenne a proposé la semaine dernière, dans son plan d'action européen de la Défense, que le Fonds européen de la défense reçoive et gère des contributions des États membres pour le développement conjoint de capacités de défense. Elle suggère aussi que ces contributions ne soient pas intégrées dans les contraintes du Pacte de stabilité.

Toujours dans le cadre des financements européens au service de la défense, il convient de donner suite à d'autres initiatives de financement européen qui permettraient, sur le modèle du Fonds européen d'investissement stratégique, d'impliquer la Banque européenne d'investissement dans l'aide aux PME du secteur de la défense.

Le renforcement de ce que l'on appelle le « secteur de la sécurité » pour des pays en sortie de crise, afin d'assurer leur stabilisation durable, est un volet important des opérations extérieures de l'Union européenne. Le financement de cette action par des fonds européens, par exemple pour la formation de forces de gendarmerie ou de police, a longtemps été bloqué par des obstacles juridiques ; il est désormais facilité. Cet instrument de stabilité doit être renforcé ; il peut être un outil essentiel, hors du territoire européen, de la prévention du terrorisme dans des zones politiquement fragiles. Le Mali en est une bonne illustration.

Le mécanisme de financement des opérations militaires de la Politique de sécurité et de défense commune, dit Athena, doit enfin être profondément réformé pour accroître largement la part du financement commun et réduire, à due concurrence, celle des États engagés militairement dans l'opération. La France et l'Allemagne feront une proposition dans ce sens avant la fin de cette année.

Ces pistes que nous vous proposons sont en grande partie inspirées de la proposition de résolution européenne appelant à une refondation de la PSDC, adoptée par notre commission des affaires européennes et enrichie par celle des affaires étrangères et de la défense. Le Brexit a, depuis, provoqué un lancement plus rapide que prévu de ces réflexions...

Comme l'a montré notre collègue Jacques Gautier, ces pistes ont toutes en commun la recherche de l'autonomie stratégique de l'Union.

Trois observations pour conclure. D'abord, la sécurité et la défense font sans doute partie des rares domaines où les populations de l'Union sont le plus convaincues qu'on ne peut agir efficacement qu'ensemble et non pas isolément. Dans un climat d'eurosepticisme général, la sécurité et la défense sont centrales dans la valeur ajoutée européenne. Je le ressens profondément. La PSDC, qui est l'action de l'Union hors de ses frontières pour prévenir les menaces sur son territoire, ne constitue qu'une infime partie de la capacité de sécurité de l'Union européenne.

Contrairement aux précédents traités européens, le traité de Lisbonne contient de nombreuses dispositions en faveur d'une PSDC ambitieuse. Longtemps, la défense européenne a été tenue pour suspecte ; le traité a inversé cette logique. Tout n'est pas gagné mais il nous incombe d'installer, sur la base de ces textes, un nouvel état d'esprit en prenant appui sur l'existant. Comme Jacques Gautier, je pense que nous sommes freinés par la crainte de passer à l'Europe politique ; mais le poids de la menace sécuritaire pourrait lever cet obstacle psychologique. Cependant, sans volonté politique solide et durable, ce sera une énième occasion manquée. Ne croyons pas que nous nous en sortirons seuls, comme les sirènes du populisme voudraient nous en convaincre ; la jeunesse montre la voie à travers son attachement profond à l'Europe.

Enfin, même si un espace semble se dessiner pour une PSDC crédible, la défense est, et restera, comme l'a dit Jacques Gautier, une responsabilité souveraine des États. Budgets de défense, stratégies, capacités, volonté ou capacité politique à s'engager militairement sur des théâtres de crise : autant de paramètres qui relèvent exclusivement de la souveraineté nationale. Sont en cause les gouvernements mais aussi les Parlements nationaux qui, dans le domaine de la défense comme dans d'autres, ont vocation à obtenir un espace d'expression accru. Il y a un équilibre délicat à trouver entre souveraineté et cohérence collective, entre des traditions diplomatiques, politiques et militaires très diverses pour construire une stratégie partagée, sur la base d'intérêts identifiés en commun.

L'exercice est difficile. L'adoption en juin 2016 d'une stratégie européenne a été un point de départ. Il faut désormais, et rapidement, construire du concret.

M. Jacques Gautier. – Merci à Gisèle Jourda de porter un regard plus optimiste sur cette Europe qui n'est pas toujours celle dont nous rêvons...

M. Yves Pozzo di Borgo. – Ce matin, lors de la réunion de la commission des affaires étrangères, Daniel Reiner a eu cette formule à propos des intentions de M. Trump en matière de politique étrangère : « ce qui est certain, c'est l'incertain ». Avec sa mentalité d'homme d'affaires, M. Trump est guidé par le principe du donnant-donnant. Il considère que l'Otan coûte trop cher, même si 80 % des achats militaires de l'Europe se font auprès des Américains... Le président de notre commission, Jean-Pierre Raffarin, a quant à lui observé que, si la vision de l'Europe qu'ont la Chine, la Russie ou les États-Unis est connue, celle que l'Europe a d'elle-même semble parfois insaisissable.

Notre groupe de suivi pourrait orienter ses travaux dans ce sens. La défense est un des éléments importants de cette vision. Les représentants de la commission des affaires étrangères en contact avec l'équipe du futur

président nous avertissent que les logiciels changent plus vite que nous ne le pensions.

M. Jean Bizet, président. – Nos partenaires veulent une Europe divisée, atomisée. À nous d'écrire notre vision. La Russie a observé le Brexit avec intérêt ; la Turquie nous voit embourbés dans le dossier des migrants... La très belle idée de nos pères fondateurs a cédé la place à une Europe fatiguée d'elle-même.

Merci à Jacques Gautier d'avoir souligné la complémentarité entre la politique européenne de défense et l'Otan, qu'on veut trop souvent opposer. Merci aussi à Gisèle Jourda d'avoir rappelé que les dépenses militaires n'ont pas vocation à être prises en compte dans le pacte de stabilité. Enfin, vous avez bien fait de souligner que la BEI aurait intérêt à s'investir *via* le plan Juncker de deuxième génération, dans le soutien aux PME du secteur de la défense, où la recherche-développement n'est jamais loin des applications civiles. Les Américains l'ont compris, eux qui ont énormément investi dans ce domaine sous le couvert de la Défense.

Vos communications enrichiront notre document final. Une conclusion s'impose : l'Union européenne doit davantage se prendre en main, non seulement dans sa politique de défense, mais aussi en affirmant sa puissance commerciale, la première au monde. Nous avons souligné, face au directeur de cabinet de M. Timmermans, notre incompréhension vis-à-vis du manque de volonté à cet égard. Confusément, nos concitoyens en ont pris conscience. Ils n'ont plus confiance en une Europe qui ne les protège pas. Il convient de le faire non par une ligne Maginot de nouvelle génération, mais par des démarches offensives.

La réunion est levée à 15h40.

Mercredi 25 janvier 2017

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Xavier Pintat, vice-président de la commission des affaires étrangères et de la défense

La réunion est ouverte à 15h45.

5. Europe croissance - Communication de MM. André Gattolin, Jean-Noël Guérini et Xavier Pintat (mercredi 25 janvier 2017)

M. Jean Bizet, président. – L'Europe compétitive et créatrice d'emplois devra être l'un des axes forts de nos conclusions. Je remercie donc André Gattolin, Xavier Pintat et Jean-Noël Guérini d'avoir approfondi cette question.

Le chemin de la croissance et de l'emploi passe par un approfondissement du marché unique, l'harmonisation des marchés de

capitaux, un marché unique du numérique et l'union de l'énergie. Ce peut être la vocation d'un petit groupe d'États déterminés, autour du couple franco-allemand, de construire une Europe plus compétitive en développant des actions communes dans ce sens et en progressant dans la convergence sociale et fiscale. L'Union européenne pourra appuyer efficacement leur démarche en poursuivant son soutien à l'investissement à travers un fonds Juncker de deuxième génération.

M. André Gattolin. – Le numérique est désormais tellement présent dans notre économie et notre société toute entière, qu'il n'est pas si facile de l'appréhender en quelques minutes. Je m'y essaie pourtant.

L'Europe, comme le reste du monde, est en pleine mutation numérique. La question qui se pose à elle, c'est comment ne pas subir ce bouleversement, mais bien en être un acteur des transformations économiques et un architecte de la société qui en sortira. Le numérique peut être un moteur pour la croissance sur notre continent !

Cette question se pose depuis plusieurs années déjà et a permis l'adoption en 2015 de la stratégie pour un marché unique numérique de l'Union européenne. Cette stratégie, si nous en avons dénoncé les limites dans le cadre des travaux que nous avons menés avec Colette Mélot, nous l'avons soutenue. Je pense qu'il faut que nous continuions à le faire pour permettre son achèvement. Je prends deux exemples très différents, mais qui illustrent les défis qui sont encore devant nous.

Le premier, c'est le statut de la donnée. La donnée est au centre de l'économie numérique. Elle en est le pétrole. Il y a la donnée personnelle, la donnée privée ou encore la donnée sociale. Or, elle n'est pas encore complètement encadrée juridiquement et surtout les conditions de sa circulation et de son usage ne sont pas assez définies. Il y a un régime européen de la donnée qui doit être renforcé, car on ne peut accepter que nos données partent aux États-Unis, où les grands groupes les exploitent et en tirent seuls le bénéfice.

Le second exemple, c'est la qualification des salariés. Le numérique transforme un grand nombre de métiers. Il faut accompagner ce changement. Et s'il détruit beaucoup d'emplois, il en crée aussi. Il y a et il y aura de nouveaux métiers. Il faut que l'ensemble des salariés européens soient formés à ce nouvel environnement. C'est une question de compétitivité pour notre économie et un enjeu pour des centaines de millions d'Européens.

Je pense aussi que l'internet mondial tend à se différencier d'une région du monde à une autre. Les États-Unis dominent bien sûr ce secteur, puisqu'ils en sont les initiateurs. Mais en réaction, la Chine et la Russie sont en train de régir différemment le fonctionnement d'internet à l'intérieur de leurs frontières. L'Union européenne doit, elle aussi, affirmer sa souveraineté en conformité avec ses valeurs démocratiques.

Elle doit tout d'abord édicter ses règles. Comme l'expliquait Benoît Potier quand nous l'avons auditionné, de par sa nouveauté, le numérique ne fait que peu l'objet de normes nationales. Alors, n'attendons pas et faisons le choix d'une régulation unifiée avec des normes et des standards européens !

Pour affirmer sa souveraineté, l'Europe doit aussi mieux protéger ses intérêts, ses entreprises et ses citoyens. J'évoque avec vous un aspect qui me tient à cœur, celui de la cybersécurité. On s'inquiète aujourd'hui de l'ingérence d'un État dans les élections d'un autre. Pour souligner le risque, je rappelle que plusieurs pays d'Europe tiendront chacun des élections majeures en 2017 : la France et l'Allemagne, bien sûr ; mais aussi les Pays-Bas et peut-être l'Espagne et l'Italie. Et si cet exemple est patent, il y a aussi ce qu'on dit moins. C'est-à-dire la cybercriminalité, les attaques contre les entreprises pour leur voler leurs idées, leurs brevets, parfois détourner des fonds et j'en passe. Je crains que nous ne soyons sur ce point encore trop candides. Et, sans tomber dans une forme de paranoïa, je pense qu'une véritable culture de la cybersécurité doit se développer en Europe.

Demain, nous emploierons des millions d'objets connectés. Imaginez qu'on puisse détourner une voiture connectée, arrêter un pacemaker à distance ou s'approprier les données de santé d'une personne. Qu'advierait-il ?

Enfin, mon troisième et dernier point concerne un projet industriel pour le numérique en Europe. Je pense que sur ce point, je rejoins les propositions de Jean-Noël Guérini sur la compétitivité. On ne développera pas de grands acteurs européens du numérique si nous n'en faisons pas plus en la matière.

L'intelligence, nous l'avons. La connaissance, nous l'avons. La créativité, nous l'avons. Des start-ups, nous en avons (la France avait le troisième contingent au sommet de Las Vegas derrière les États-Unis et la Chine). Mais elles ont du mal à grandir. Et quand elles y parviennent, elles sont rachetées par les leaders du marché, les américains. Résultat : les fameuses licornes, nous en avons peu ; et des poids lourds du secteur susceptibles de rivaliser avec les géants mondiaux, nous n'en avons aucun.

C'est pourquoi, la politique de la concurrence ne doit pas seulement se limiter à l'harmonisation du marché intérieur qui devient un self-service pour une partie de la planète et une prétendue défense du consommateur. Nous devons aussi favoriser le développement industriel. L'Union doit, soit développer des outils propres à soutenir l'objectif stratégique d'une industrie du numérique, soit autoriser les États à le faire.

Le poids et l'importance du budget européen sont très faibles et le plan Juncker présente certaines limites. Si le numérique est l'enjeu avec un grand « E », pourquoi ne pas prévoir que les États puissent pratiquer des aides d'État, ce qui n'est actuellement possible que dans le cadre de l'exception culturelle ? Pourquoi pas aussi envisager des crédits d'impôts

sectoriels pour aider ces nouveaux acteurs économiques ? Le périmètre et le volume de ces aides pourraient être fixés par un accord entre l'Union et chaque État membre. Si l'Union européenne a un retard, c'est moins dans les usages de la technologie que dans les moyens mis pour développer cette économie, contrairement à ses concurrents.

M. Xavier Pintat. – Après André Gattolin, qui a évoqué le numérique, j'évoquerai pour ma part un autre secteur d'importance vitale tant pour l'économie que pour la sécurité de l'Europe : le secteur énergétique.

En effet, la refondation de l'Union européenne ne sera durable que si elle repose sur une économie forte. L'« Europe croissance » doit être fondée sur quelques piliers solides : l'Union de l'énergie est l'un de ces piliers.

Lancée, sur le fondement du traité de Lisbonne, par une communication de la Commission européenne du 25 février 2015, l'Union de l'énergie est la condition d'une Europe compétitive, indépendante de ses voisins, procurant un bénéfice directement perceptible au consommateur, tout en donnant corps aux objectifs climatiques que l'Union européenne s'est fixés, dans le cadre de l'accord de Paris.

L'Union de l'énergie doit apporter des réponses aux dysfonctionnements constatés du système électrique européen et permettre d'unifier des réglementations et marchés, actuellement encore cloisonnés, ce qui a d'importants coûts économiques, sociaux et environnementaux.

L'Union de l'énergie a aussi évidemment une dimension géostratégique.

En 2014, l'Union européenne a importé 53 % de sa consommation intérieure d'énergie.

Plus de 90 % du pétrole est importé, alors qu'il conserve un rôle stratégique pour les transports, l'industrie et la défense. Pour se fournir en gaz, l'Union dépend à près de 70 % de deux pays – la Russie et la Norvège.

Cette concentration des sources d'approvisionnement, auprès d'un nombre limité de partenaires, est un facteur de fragilité.

Les craintes concernant la sécurité de l'approvisionnement ont été renforcées par les conflits gaziers à répétition entre la Russie et l'Ukraine, depuis les années 2000, et leurs répercussions possibles dans les pays limitrophes.

C'est pourquoi une diversification des sources d'approvisionnement a paru souhaitable, notamment vers la Méditerranée, ainsi qu'un accroissement de la solidarité entre États membres, par multiplication des interconnexions.

L'Union de l'énergie était déjà un objectif ambitieux avant le Brexit. Demeure-t-elle réalisable sans le Royaume-Uni, l'un des principaux acteurs économiques et énergétiques de l'Europe ?

Le Royaume-Uni est l'un des principaux « hubs » énergétiques de l'Europe et il était, au moins jusqu'à récemment, l'un des plus engagés dans la réduction de ses émissions de CO₂, avec des projets tels que le développement de l'éolien en mer, le remplacement du charbon par le gaz, et l'augmentation de la part du nucléaire dans la production électrique grâce notamment au projet Hinkley Point.

Selon les règles en vigueur, s'agissant des secteurs non couverts par le marché européen du carbone (transports, bâtiment, agriculture), les pays qui ont plus de PIB par habitant se voient attribuer des objectifs plus ambitieux que les autres, pour l'atteinte de l'objectif global de réduction de gaz à effet de serre dans ces secteurs (- 30 % en 2030).

Le départ du Royaume-Uni nécessitera donc un rééquilibrage douloureux entre États membres, sauf à revenir sur l'objectif global, ce qui constituerait un signal très négatif, alors que les incertitudes sur l'avenir de l'accord de Paris sont déjà grandes.

Mais surtout, le Brexit affaiblit considérablement le poids de l'Union européenne dans les négociations internationales, et notamment son rôle de leader dans le domaine climatique, pour lequel elle perd incontestablement une part de sa crédibilité.

Dans ce contexte, la solidarité européenne dans le domaine de l'énergie doit être sans failles.

Je voudrais simplement suggérer ici trois orientations.

En premier lieu, une réflexion globale sur la diplomatie énergétique européenne est nécessaire.

Les grands États font de cette diplomatie une composante essentielle de leur politique étrangère.

L'Union européenne, a malheureusement connu en la matière des orientations discordantes, par exemple lors de la mise en œuvre du projet Southstream, finalement abandonné par la Russie, au profit d'un projet de gazoduc vers la Turquie.

La Commission européenne a dénoncé six accords bilatéraux conclus entre des États membres et la Russie, comme non conformes aux normes européennes.

Southstream a par ailleurs contribué à mettre en sommeil le projet européen Nabucco, qui devait permettre une diversification des sources d'énergie.

La question se pose aussi à propos du projet Nordstream 2, consistant à renforcer les capacités du gazoduc déjà existant entre la Russie

et l'Allemagne et dont la Commission estime qu'il ne ferait qu'accroître des capacités de transport qu'elle juge déjà excessives.

Sur le fond, nous ne pouvons pas, dans le cadre du travail que nous menons, nous prononcer sur la pertinence de tel ou tel projet énergétique.

Mais, comme nous l'avons rappelé lors du vote de la résolution européenne, adoptée par le Sénat le 11 avril 2016, à l'initiative de la commission des affaires européennes, la Commission européenne doit agir dans le respect du principe de subsidiarité et, en l'espèce, du droit des États membres, garanti par les traités européens, à déterminer la structure générale de leur approvisionnement énergétique.

Il ne s'agit donc pas de donner tout pouvoir de contrôle à la Commission, mais d'inciter les États membres à mieux coordonner leurs initiatives dans le domaine énergétique, en particulier à l'international. C'est aussi un enjeu de puissance pour l'Europe.

En second lieu, l'Union européenne doit conserver son rôle moteur dans la lutte contre le changement climatique, en encourageant le développement de certaines technologies d'avenir.

Parmi l'ensemble des chantiers lancés par l'Union européenne - dont la réforme essentielle du système d'échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre - l'accent devrait être mis sur le développement de certains secteurs d'avenir, dont le potentiel de croissance est important.

Je pense ici à toutes les technologies qui permettent d'accroître l'efficacité énergétique, au bénéfice du consommateur, notamment les réseaux électriques de distribution dits « intelligents » (smart grids), utilisant des technologies informatiques d'optimisation de la rencontre entre offre et demande, ou encore les dispositifs de stockage de l'énergie, qui nécessitent encore d'importants efforts de recherche & développement.

L'effort de coordination européenne dans ce domaine n'est toutefois pas à la hauteur de la concurrence internationale.

Nous risquons ainsi, comme dans le numérique, de ne pas pouvoir développer suffisamment rapidement des chaînes industrielles véritablement compétitives, nous laissant longtemps encore dépendants des technologies chinoises ou américaines.

Enfin, dans cette période difficile du Brexit, la poursuite d'une politique volontariste de l'Union européenne en direction d'une transition énergétique compétitive doit aller de pair avec suffisamment de circonspection dans les réformes qui touchent à certains grands équilibres politiques, économiques et sociaux. Tel devrait être le cas par exemple en ce qui concerne les tarifs réglementés de vente d'électricité pour les consommateurs résidentiels.

Là où les Etats ont estimé devoir les maintenir, ceux-ci protègent les citoyens-consommateurs contre des fluctuations de prix trop importantes dans ce domaine si sensible pour la vie quotidienne, et il conviendra de le garder bien présent à l'esprit.

Voilà, Messieurs les Présidents, mes chers collègues, les premières orientations qu'il me semblerait utile de privilégier dans ce nouveau contexte.

M. Jean-Noël Guérini. - Messieurs les présidents, mes chers collègues, au-delà du marché unique du numérique et de l'Union de l'énergie qui peuvent incarner une nouvelle ambition industrielle européenne, l'Union européenne doit se doter d'instruments au service de cette politique.

Trois leviers devraient aujourd'hui être actionnés : la concurrence, la fiscalité et l'investissement.

En ce qui concerne la concurrence, nous ne pouvons continuer sur la base schizophrénique actuelle, qui consiste à ouvrir toujours plus nos marchés et, dans le même temps, à empêcher la constitution de grands groupes européens.

André Gattolin a abordé, il y a quelques instants, la question du numérique. Jamais, compte-tenu des règles actuelles de la politique de la concurrence européenne, un Google européen n'aurait pu émerger. L'action de la Commission apparaît aujourd'hui contre-productive, quel que soit le secteur.

En matière agricole, un groupe de travail mis en place par la Commission est ainsi arrivé à un constat déjà partagé par la plupart des acteurs : la politique de la concurrence favorise à juste titre le consommateur mais empêche tout regroupement de producteurs.

Dans ces conditions, il s'agit de promouvoir une politique de la concurrence dynamique. Elle passe par une révision de la notion de marché pertinent. Le marché européen n'est pas isolé, il s'intègre au marché mondial. La politique de la concurrence doit être au service de la politique industrielle européenne et non lui porter préjudice. Elle doit faciliter l'émergence de champions européens.

Il paraît également opportun de demander une révision des critères d'examen par la Commission européenne des aides d'État :

- la concurrence internationale devra être prise en compte dans l'analyse préalable des éventuelles sanctions ;

- l'aide d'État devrait également être envisagée comme un levier pour l'investissement privé dans des secteurs à fort potentiels de croissance : je pense aux biotechnologies, au numérique, aux technologies « vertes », industrie 4.0... ;

- à l'image des dérogations en faveur des réformes structurelles et de l'investissement dans le Pacte de stabilité et de croissance, les aides d'État pourraient être autorisées si elles concourent directement aux objectifs industriels de l'Union européenne.

L'Union européenne s'est dotée, en 2008, d'un « Small business act » (SBA) en faveur des petites et moyennes entreprises. Mais l'ensemble tient plus d'une série de recommandations que de normes favorables aux PME, contrairement au Small business Act américain.

Il convient d'aller plus loin et d'envisager, comme le font les États-Unis, de réserver une partie de la commande publique des États membres à leurs petites et moyennes entreprises.

Rappelons que les entreprises employant moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros, représentent 99 % des entreprises européennes et emploient presque 70 % de la main d'œuvre du secteur privé.

Le SBA européen doit par ailleurs être enrichi de dispositions facilitant l'accès aux financements, l'aide à l'exportation et le développement de guichets uniques.

Toute ambition industrielle passe également par un rapprochement des fiscalités. Un grand groupe européen ne pourra réellement se développer et tirer profit des potentialités offertes par plusieurs États membres que s'il peut s'appuyer sur une fiscalité à la fois favorable à l'investissement et harmonisée de part et d'autre de l'Union. Après une tentative avortée en 2011, la commission a publié le 26 octobre dernier une proposition de directive européenne tendant à uniformiser l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Nous ne pouvons que nous en féliciter.

Cette approche doit également permettre de lutter contre la concurrence fiscale entre États membres et les phénomènes d'optimisation.

Une harmonisation progressive de la fiscalité des entreprises, du travail et du capital devrait être recherchée. Le couple franco-allemand peut faire, à cet égard, figure de laboratoire.

Le troisième moyen d'action concerne l'investissement.

La création du Fonds européen d'investissement stratégique par l'actuelle Commission constitue un premier pas. L'augmentation annoncée de sa capacité d'intervention va incontestablement dans le bon sens. Elle doit être doublée d'une vaste réflexion européenne sur la levée des obstacles réglementaires aux investissements.

Cela passe notamment par l'achèvement du projet d'Union des marchés de capitaux, en insistant sur l'utilisation de l'épargne individuelle, la mise en avant du financement durable en faveur de l'investissement dans les technologies vertes ou l'encouragement au développement des

technologies financières ou FinTech, qu'il s'agisse du paiement ou de l'affacturage en ligne ou du financement participatif, avec la création d'un cadre européen adapté, assurant la protection des acteurs.

Au-delà de l'aide à certains secteurs, il apparaît indispensable que l'investissement public européen soit au service de la création de véritables écosystèmes, à l'image de la Silicon Valley.

Il s'agit d'y réunir grandes entreprises, start-up, universités, centres de recherche et financiers.

Ces écosystèmes devront, par la suite, être mis en réseau au niveau européen. Cette connexion pose la question d'un statut européen d'entreprise extraterritoriale. Elle devra être accompagnée d'une coordination des programmes de recherche entre les universités européennes.

M. Jean Bizet, président. – Je remercie nos trois rapporteurs pour ces contributions. Quelqu'un souhaite-t-il ajouter quelque chose ?

M. André Gattolin. – Je pense qu'il faut rester prudent vis-à-vis du plan Juncker. Certes, la première phase a bien marché et particulièrement pour la France. Mais si plusieurs projets ont été retenus, c'est parce qu'ils existaient déjà avant l'adoption du plan et qu'ils ont bénéficié d'un fort abondement de fonds de la part de la Banque européenne d'investissement. Pour les deuxième et troisième phases, cela pourrait être plus compliqué, en particulier pour la levée de fonds privés avec un effet de levier qui pourrait être moins efficace. Je crois que ce plan est important, mais il ne peut être un substitut à une véritable stratégie industrielle pour l'Union européenne.

M. Jean Bizet, président. – C'est vrai qu'il faudra que nous soyons inventifs, plus sélectifs et aussi plus prospectifs. Dans le domaine agricole, il y a des choses à faire et j'y travaille. Pour les start-ups, peut-être pourrions-nous nous appuyer sur les incubateurs qui sélectionnent déjà les plus prometteuses d'entre elles.

Merci pour ces propositions qui vont nourrir notre travail final.

**6. La relation franco-allemande - Communication de
MM. Claude Kern et Jean-Pierre Masseret
(mercredi 25 janvier 2017)**

M. Jean Bizet, président. – Dès le lancement de nos travaux, nous avons souhaité réserver une place spécifique à la relation franco-allemande. Sans le moteur franco-allemand, l'Europe n'avance pas. Dans un monde où la fragmentation menace, c'est au couple franco-allemand, comme par le passé, de montrer la voie de l'unité européenne et de proposer des projets mobilisateurs.

Or aujourd'hui la relation paraît déséquilibrée au profit de l'Allemagne et les deux pays ont bien du mal à être à l'initiative ensemble. C'était donc tout l'intérêt du déplacement que nous avons effectué à Berlin d'échanger avec nos amis allemands, notamment avec le ministre des Finances M. Schäuble. Je remercie nos collègues Claude Kern et Jean-Pierre Masseret d'avoir approfondi la question pour nous faire des propositions concrètes. Nous entendrons aussi avec l'intérêt l'analyse avertie de notre collègue Jean-Marie Bockel qui a participé à notre déplacement.

M. Claude Kern, rapporteur. – Avant que mon collègue Jean-Pierre Masseret ne revienne plus précisément sur les enseignements de la mission de notre groupe à Berlin des 15 et 16 janvier, je souhaiterais tenter de remettre en perspective le fameux « couple franco-allemand ».

Nous connaissons son acte de naissance emblématique, à savoir le Traité de l'Élysée signé le 22 janvier 1963 qui poursuivait trois objectifs : sceller la réconciliation franco-allemande, créer entre les deux pays une véritable amitié et favoriser la construction de l'Europe unie, qui est le véritable but des deux peuples.

Nous nous rappelons aussi des riches heures de ce couple qui a joué un rôle majeur dans les grandes avancées de la construction européenne : l'Acte unique européen, le Traité de Maastricht ou plus récemment, la mise en place de l'Union bancaire.

Nous nous plaisons à y repenser mais il faut avouer que depuis quelques années, il est aussi possible de s'interroger sur la réalité du couple franco-allemand au sein duquel les signes de déséquilibres se multiplient. Lors de crises récente – celle de la Grèce et puis celle des migrants - les décisions fondamentales semblaient prises par l'un des deux au sein du couple.

De façon plus structurelle, on constate aussi depuis dix ans une forte divergence entre nos deux économies en termes de croissance, de chômage, de compétitivité et d'équilibre financier.

Peut-on encore parler d'un couple franco-allemand ? Quel peut-être son rôle ? Ces questions se posent désormais. C'était d'ailleurs le thème d'un dîner réunissant un grand nombre d'eurodéputés des deux pays que nous avons organisé, lors du déplacement de notre groupe de suivi à Strasbourg le 21 novembre dernier.

Je ne m'appesantis pas davantage sur l'état des lieux car nous le connaissons et nos travaux visent surtout à réfléchir à la « refondation de l'Europe après le Brexit », c'est à dire à l'avenir.

Sur ce point, je souhaiterais partager avec vous plusieurs observations.

Tout d'abord, qu'on le déplore ou que l'on se félicite, il n'existe pas d'alternative au moteur franco-allemand pour l'Europe. Est-ce à dire qu'il est

appelé à fonctionner de toutes façons et que nous n'avons pas de souci à nous faire ? Je ne crois pas. Bien au contraire, cela signifie que si le moteur franco-allemand est en panne, c'est l'Europe qui est menacée. Le poids de notre coresponsabilité est donc considérable.

Ensuite, je ne peux m'empêcher de rappeler ce qui fait l'importance vitale de ce couple franco-allemand pour l'Union. Il y a déjà, tout simplement, le poids de nos deux puissances cumulées qui font de la France-Allemagne le troisième bloc économique mondial derrière les États-Unis et la Chine. C'est une réalité qui est loin d'être négligeable au moment où l'on assiste à une forme de retour de l'équilibre des puissances entre des États-continentaux.

Mais, plus fondamentalement, si la France et l'Allemagne jouent ce rôle au sein de l'Union européenne ce n'est pas parce que ces deux pays seraient différents des 25 ou 26 autres. C'est au contraire parce qu'ils sont différents l'un de l'autre. Lorsqu'un compromis franco-allemand existe, il n'est en général pas trop loin d'un point de ralliement possible, d'une base de travail acceptable à la fois par, l'Europe dite « du nord » et l'Europe dite « du sud ». C'est une réalité qu'il nous faut sans cesse rappeler à nos partenaires. Car certains, en particulier parmi les nouveaux pays qui n'ont pas toujours l'expérience de ce moteur franco-allemand, peuvent en douter. Et puis, faisons aussi notre *mea culpa* en reconnaissant que parfois, les accords entre la France et l'Allemagne ont davantage consisté en un compromis entre deux intérêts nationaux plutôt que définis dans l'intérêt européen.

Un autre ressort du moteur est qu'en voyant la France et l'Allemagne faire l'effort de transcender leurs différences, les autres États membres sont encouragés à faire de même. Tel est le rôle d'entraînement du fameux moteur. Il en est ainsi depuis le début de la construction européenne, fondée sur la volonté de réconciliation entre les pays.

Enfin, si le moteur franco-allemand est essentiel, il ne doit néanmoins pas être exclusif. Il doit être ouvert sur d'autres partenaires sous différents formats : triangle de Weimar avec la Pologne, zone euro, espace Schengen, etc.

De même, le couple franco-allemand est sans doute le point de départ idéal pour nouer les fameuses coopérations renforcées pour faire avancer l'Europe dans certains domaines où il est difficile d'avancer à 27.

Quand je dis que le couple franco-allemand ne doit pas être exclusif, c'est que j'espère qu'il ne soit pas le seul moteur disponible pour faire décoller l'Europe. Le moteur franco-allemand est indispensable et sans doute irremplaçable. Cela ne signifie pas qu'il soit toujours suffisant !

Je cède la parole à Jean-Pierre Masseret qui rentre de Berlin en espérant qu'il nous apporte de bonnes nouvelles.

M. Jean-Pierre Masseret. - Je vais vous faire un rapide compte rendu des entretiens que nous avons eus à Berlin sur ces deux thèmes : le Brexit et la Refondation de l'Union européenne.

Sur le Brexit, il est clair que nos interlocuteurs allemands partagent nos vues. C'est-à-dire qu'il est nécessaire d'être ferme dans la négociation, qu'il n'est pas question que la situation de la Grande-Bretagne dans la période transitoire ou dans l'après Brexit soit plus favorable que lorsqu'elle était membre de l'Union européenne. Donc les quatre libertés ne sont pas négociables, il faudra tenir bon sur ce point.

Mais dans le même temps, nos interlocuteurs allemands lorsqu'ils abordent les questions de défense ou de sécurité, ou encore de diplomatie, rappellent que, dans ces domaines, la Grande-Bretagne est un vrai partenaire. On l'a vu tout à l'heure avec l'ambassadeur de Grande-Bretagne. On voit bien que dans la résolution des défis que représentent l'évolution de l'OTAN, la diplomatie, les relations avec la Russie, la situation en Syrie et en Irak, la Grande-Bretagne a un rôle à jouer ce qui peut lui permettre de peser sur les discussions et les négociations du Brexit. C'est un élément qui peut contribuer à diviser les 27 États membres, et on peut compter sur la Grande-Bretagne pour user de toutes les ressources possibles pour défendre au mieux ses intérêts. Il faut avoir cela présent à l'esprit : le couple franco-allemand partage une même vision du Brexit mais, dans la discussion, il lui faudra vraiment tenir bon et ne pas se laisser diviser lors de négociations sur des questions ponctuelles, sur l'un ou l'autre des sujets que je viens de mentionner.

Nous ressortons d'ailleurs des entretiens de Berlin avec la conviction que, pour l'Allemagne, l'intérêt premier est l'intégrité de l'Union européenne et l'union des 27 États membres. Il a même été dit que ceci primait sur les intérêts économiques de l'Allemagne, voire des autres pays membres. On entend là que des évolutions sont possibles, que des discussions peuvent être ouvertes pour maintenir la cohésion des 27 États membres.

Sur la Refondation, j'ai trouvé nos partenaires allemands probablement moins volontaristes que les Français. Nous sommes beaucoup plus volontaristes, nous avons des visions politiques que l'on souhaite voir traduire dans l'organisation du projet européen. Les Allemands m'ont semblé moins allants. Il nous a été répété systématiquement qu'avant d'envisager des évolutions ou une refondation de l'Union européenne il était nécessaire de respecter les règles actuelles, c'est-à-dire de respecter les limites encadrant le déficit et la dette publics. Wolfgang Schäuble, ministre de l'économie, l'a rappelé mais peut-être pas de la façon la plus ferme. Il a en effet reconnu lors de la discussion que les États membres n'étaient pas tous dans la même situation et qu'il y avait peut-être une marge de discussion, sans toutefois aller plus loin sur cette voie.

En tout cas, pour nos interlocuteurs, le couple franco-allemand est indispensable. Mais, comme notre collègue vient de nous le dire, le couple franco-allemand ne fonctionne plus. Il y a un effacement de la France. Or, l'Allemagne n'a pas forcément envie d'occuper un poste de leader, telle n'était pas son intention initiale. Dans ce contexte, l'effacement de la France porte préjudice au couple franco-allemand ; et nous attendons tous d'ailleurs qu'après les élections en France et en Allemagne en 2017 puisse s'établir un projet pour cinq ans porté par nos deux pays.

La rencontre avec les fondations allemandes, qui jouent des rôles importants dans ce pays a été très intéressante. Nous avons dressé le constat, partagé, que l'Union européenne était en perte de vitesse, qu'elle avait perdu la confiance des peuples, que les espérances étaient évanouies et que la légitimité même de l'Union européenne était contestée par les peuples et par des dispositions gouvernementales assez inquiétantes.

En termes de méthodologie, on nous a beaucoup parlé de la « politique des petits pas ». Si cette voie ne doit pas être négligée elle n'est pas suffisante. La politique européenne apporte de la valeur ajoutée à des politiques nationales, sans doute ! Mais pour ma part je pense qu'il faut avoir une vision plus générale. On ne peut pas se satisfaire d'aborder la Refondation de l'Union européenne par des « petits pas » un peu technocratiques. Il nous faut avoir une vision politique ! Et la France et l'Allemagne ont les moyens de poser le problème de la Refondation à partir des valeurs universelles de l'Europe. Il faut bien que l'Europe se distingue dans l'organisation du monde pour en être un acteur respecté et respectable, et ses valeurs sont précisément les instruments et les outils à partir desquels cela est possible.

Au-delà de ces « petits pas », une réflexion sur les enjeux du XXI^e siècle m'apparaît nécessaire. Qu'est-ce que le monde du XXI^e siècle ? À quoi ressemble le monde tel qu'il est en train de s'organiser ? Ce matin, nous entendions en audition Mme Nicole Fontaine, ancienne présidente du Parlement européen, et des professeurs. Nous sommes d'accord, je crois, pour dire que nous sommes en train de solder l'après-guerre et il s'agit d'organiser maintenant cette relation mondiale géopolitique nouvelle. C'est là que l'Union européenne doit avoir un projet fondé sur des valeurs intégrant les problématiques que nos collègues ont évoqué dans leur communication : la politique industrielle, la politique numérique, les problèmes de formation etc.

Il serait souhaitable qu'à l'automne prochain, la France et l'Allemagne soient capables de poser, ce qu'on appelle aujourd'hui, une feuille de route, fondée sur des valeurs, qui offre des perspectives, qui donne une vision non technocratique, une vision encourageante aux citoyens européens. On ne peut pas aujourd'hui faire l'impasse sur les approches « identité et souveraineté nationales » et sur la façon dont on fait aujourd'hui démonstration qu'à cette identité nationale, une identité européenne s'ajoute

et qu'à une souveraineté nationale une souveraineté européenne vient s'ajouter, de façon à ce que les politiques nationales et les politiques européennes convergent et aillent dans le même sens !

M. Jean-Marie Bockel. – Ce déplacement à Berlin était effectivement très intéressant. À titre personnel, je l'ai d'ailleurs mis en regard du déplacement effectué en décembre au titre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui nous avait permis d'aborder les enjeux de défense avec nos collègues du Bundestag. Lors de la réunion de décembre, qui a eu lieu avant les terribles attentats qui ont frappé Berlin, nos collègues allemands étaient dans l'état d'esprit visant à s'impliquer davantage sur les enjeux de défense, à renforcer notre partenariat dans le domaine de la sécurité. Lors de la réunion de janvier, il m'a semblé qu'il y avait en toile de fond la réflexion sur le différentiel économique entre la France et l'Allemagne qui évidemment freine les choses.

Pour autant, je m'attendais à ce que nous soit présentées des positions plus fermées sur le partenariat franco-allemand. Je travaille sur ce thème depuis déjà 35 ans, et depuis quelques temps il me semblait percevoir une moindre adhésion, une moindre croyance à cette démarche franco-allemande, au-delà même du différentiel économique que j'évoquais tout à l'heure. Les Allemands étaient sur d'autres tropismes, vers l'Europe centrale notamment. J'ai donc été presque surpris à Berlin d'avoir des interlocuteurs qui malgré les différences, malgré les freins, semblent de nouveau croire au moteur franco-allemand. Cela vaut d'ailleurs pour les interlocuteurs de haut niveau qui nous ont reçus mais aussi pour les parlementaires que l'on peut rencontrer dans d'autres enceintes.

Dans le cadre des auditions de notre groupe de suivi qui sont très denses, nous entendons parfois des propos inverses qui pouvaient laisser penser qu'on ne pouvait plus parler de couple franco-allemand. Rappelez-vous de l'audition d'Hubert Védrine. Ces propos sont souvent très intéressants mais peut-être pas toujours justes. Plusieurs fois, lors de nos entretiens à Berlin, je me suis dit que les raisonnements qui battaient en brèche le couple franco-allemand étaient mis à mal. Il est évident, que lorsque nous rencontrons nos interlocuteurs allemands, chacun envie de faire un pas vers l'autre. Wolfgang Schäuble a été formidable dans ce domaine, nous tendant des perches, prenant le temps de nous recevoir longuement. J'ai vraiment perçu comme un signal, comme une opportunité, comme l'ouverture d'une fenêtre pour une action franco-allemande. Cela me semble très important. C'est ce type de démarche qui peut contribuer à refonder l'Europe.

Par ailleurs, les fondations étaient là dans leur diversité politique et leurs discours étaient convergents en ce sens.

M. Jean-Pierre Masseret. – Un complément simplement. Je n'ai peut-être pas assez dit que la grande préoccupation des Allemands est la

sécurité, l'immigration et le terrorisme. Cela a pris le pas pratiquement sur tous les enjeux, même économiques.

M. Jean-Marie Bockel. – Je partage tout à fait cette remarque.

M. Jean Bizet, président. – Nous avons effectivement ressenti à Berlin une certaine inflexion dans le discours de nos amis allemands. Bien sûr, le respect des règles actuelles reste essentiel mais la lutte contre le terrorisme devient une priorité et il est donné crédit à la France d'être toujours demeurée très engagée dans ce combat.

Nous avons aussi perçu que tout en reconnaissant l'importance des relations avec nous, l'Allemagne s'inscrivait aujourd'hui dans une relation sans doute moins exclusive.

La réunion est levée à 16h45.

Mercredi 8 février 2017

Présidence de MM. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

La réunion est ouverte à 15h15.

7. Parachever la gouvernance économique - Communication de Mme Fabienne Keller et M. Richard Yung (mercredi 8 février 2017)

M. Jean Bizet, président. – La gouvernance de la zone euro devra occuper une place importante dans les conclusions des travaux de notre groupe de suivi. Je remercie nos deux collègues d'avoir approfondi cette question, en lien étroit avec la Présidente de la commission des finances Michèle André et le Rapporteur général Albéric de Montgolfier. L'audition de Jean-Claude Trichet et de Pervenche Bérès nous avait donné des pistes intéressantes pour notre réflexion. On sait néanmoins que la Commission européenne doit présenter un Livre Blanc en mars. Nos conclusions ne pourront donc pas être définitives. Le Sénat devra poursuivre ses travaux sur le sujet.

Mme Fabienne Keller. – La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne constitue aujourd'hui une opportunité indéniable pour réaffirmer le projet politique que constitue l'euro. Je rappelle que les Traités prévoient que tous les Etats adhèrent à terme à la zone euro. Le renforcement de l'Union économique et monétaire apparaît cependant aujourd'hui dans l'attente d'un second souffle, alors même que les institutions européennes multiplient des rapports en faveur d'un approfondissement de la zone euro, avec en filigrane l'instauration d'instruments contra-cycliques (budget européen, mécanisme d'assurance chômage européen, mutualisation d'une partie de la dette). Aller plus loin implique désormais un choix collectif en

faveur d'un renforcement de la coordination des politiques budgétaires et donc de nouveaux partage de souveraineté.

Une première étape doit consister en la poursuite de ce qu'on appelle la phase I de l'approfondissement de l'UEM, lancée en octobre 2015. Censée se terminer le 30 juin 2017, il s'agit d'un approfondissement par la pratique, utilisant les instruments existants. Plusieurs dispositifs ont déjà été mis en place : réforme du semestre européen, révision de la procédure pour déséquilibre macro-économiques, création d'autorités nationales de la productivité, institution d'un comité budgétaire consultatif européen, unification progressive de la représentation de la zone euro au sein des instances financières internationales ou lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux. Certains - comité budgétaire, autorités nationales de la productivité - mériteraient de voir leur rôle clarifié afin de mieux évaluer leur apport.

Il convient d'aller plus loin sur les autres propositions, en favorisant notamment la mise en place d'un Code de convergence social et fiscal. Il est nécessaire d'établir progressivement un mécanisme d'incitation à la convergence des règles relatives aux marchés du travail et aux systèmes sociaux afin de véritablement renforcer la dimension sociale de la zone euro. La démarche en matière sociale devra également être prolongée dans le domaine fiscal, au travers de la réflexion en cours sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) en vue de renforcer la convergence des économies de la zone et lutter contre le développement de la concurrence fiscale entre les Etats. Un calendrier doit notamment être mis en place en vue de rapprocher la fiscalité des entreprises. Toute convergence en la matière ne doit pas se faire au détriment de la compétitivité des entreprises françaises ou des recettes fiscales nationales. Le couple franco-allemand peut constituer le cadre pour accélérer cette convergence.

La réforme du semestre européen doit également être prolongée. Le semestre européen devrait être divisé en deux périodes afin de mieux mettre en avant l'évaluation de la situation de la zone euro. Le premier trimestre serait dédié à l'analyse de la situation macro-économique de la zone euro. L'orientation de la politique budgétaire et de la politique économique au niveau de la zone pourrait ainsi être définie. Le deuxième trimestre serait consacré à l'examen des pays.

L'Union bancaire doit également aboutir le plus rapidement possible. Il s'agit de mettre en œuvre un fonds européen d'assurance des dépôts. La possibilité pour le Mécanisme de résolution unique prévu dans le cadre de l'Union bancaire de pouvoir emprunter auprès du Mécanisme européen de stabilité lorsqu'il doit affronter une crise systémique doit également être envisagée. À défaut, il devra être doté de moyens suffisants pour être crédible.

Une réforme de l'UEM ambitieuse passera par une réflexion sur la mise en place d'un Fonds monétaire européen ou d'un budget de la zone euro. Je laisserai Richard Yung détailler ces projets. Tous sont néanmoins conditionnés par le renforcement de la légitimité démocratique de l'UEM – un renforcement au demeurant d'ores et déjà nécessaire aujourd'hui. Il semble à ce titre indispensable de réfléchir à une meilleure association des parlements nationaux.

L'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prévoit une conférence interparlementaire, réunissant représentants des parlements nationaux et du Parlement européen. J'ai pu encore mesurer, la semaine passée, les limites de cette réunion. Il s'agit aujourd'hui de la réformer et de renforcer son rôle, tant son format n'apparaît pas adapté pour permettre l'organisation de débats de fond entre parlementaires nationaux et européens. Le temps accordé aux exposés d'experts, ainsi que le nombre de sujets à l'ordre du jour doivent être réduits. La conférence devrait, en outre, être associée aux travaux de la Commission sur l'évaluation de la situation agrégée de la zone euro, sur les projets de recommandation visant les Etats dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance ou de la procédure de déséquilibre macro-économique mais aussi au suivi de la situation des Etats qui bénéficient d'une assistance financière. Elle doit pouvoir auditionner tout acteur institutionnel de l'UEM.

Dans ces conditions, ce véritable parlement de la zone euro pourrait se réunir, à Strasbourg, pour au moins deux sessions : la première au début du semestre européen, en novembre, pour l'examen de la situation de la zone euro, et la deuxième, en juin de l'année suivante, pour la présentation des projets de recommandation par pays. Nous serions ainsi en amont des procédures budgétaires nationales. Il s'agit désormais d'aller plus loin que les conclusions adoptées par la conférence de l'article 13 et d'envisager l'adoption de résolutions par la Conférence. Il pourrait être envisagé que ce soit cette Conférence qui valide, au nom des parlements nationaux, le principe d'un engagement du Fonds monétaire européen pour aider un État membre. L'engagement de crédits resterait cependant une prérogative des parlements nationaux.

Je laisse la parole à Richard Yung pour aborder les autres pistes envisageables pour renforcer la gouvernance économique de la zone.

M. Richard Yung. – Fabienne Keller vient de présenter les voies à suivre afin d'achever la phase I du complément de l'UEM et d'assurer l'indispensable renforcement de la dimension démocratique de cette Union, en particulier le rôle des parlements nationaux. Pour ma part, je voudrais développer deux séries de réflexions : d'abord, quant à la mise en place d'un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone Euro ; ensuite, quant à la gouvernance exécutive de cette zone.

En ce qui concerne un éventuel mécanisme de stabilisation budgétaire, je ferai d'abord deux rappels.

Premièrement, le Pacte de stabilité et de croissance, depuis vingt ans, a surtout été un pacte de stabilité. C'est sans doute une erreur. L'accent a été mis sur le maintien des déficits publics à moins de 3 % du PIB. En dépit des clauses de flexibilité de ce Pacte, l'instrument budgétaire demeure faiblement utilisé par les États membres. Je vous renvoie aux débats auxquels ont donné lieu nos auditions de Mme Pervenche Berès et M. Jean-Claude Trichet, ainsi qu'au récent rapport de M. Mario Monti. Le retour à l'équilibre des comptes publics apparaît comme prioritaire, au risque de peser sur la relance économique. Notre croissance « molle » s'explique sans doute ainsi pour une part.

Deuxième rappel : le rapport dit « des cinq présidents », voici plus d'un an et demi, a prévu une phase II de complément de l'UEM, à compter de juillet 2017 – autant dire : demain – et jusqu'en 2025. L'objectif de cette phase est de mettre en place un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone Euro. Cependant, la forme de ce mécanisme n'a pas été précisée dans le rapport. Seuls ont été présentés certains critères à remplir, assez généraux : ouverture et transparence de l'instrument pour tous les États membres ; non seulement un rôle de gestion de crise mais aussi de prévention des crises ; une utilisation conditionnée au respect de règles de coordination budgétaire ; enfin, pas de transferts permanents entre pays ni de transferts à sens unique. Ce dernier critère était vraisemblablement destiné à satisfaire l'Allemagne.

Dans ce contexte, deux options sont imaginables. La première serait de transformer l'actuel Mécanisme européen de stabilité (MES) en un « Fonds monétaire européen » (« FME »).

M. Jean Bizet, président. – C'est une hypothèse séduisante !

M. Richard Yung. – Oui. Ce FME serait en effet de nature à favoriser une gestion plus souple qu'aujourd'hui. A minima, il assurerait la gestion commune d'une partie de la dette des États membres avec l'objectif de renforcer la stabilité de la zone Euro. Il serait doté de capacités de négociation et de suivi propres, afin de limiter les risques d'attaques spéculatives sur les dettes souveraines et de faciliter une éventuelle restructuration de la dette publique d'un pays membre de la zone euro, sans faire appel au Fonds monétaire international (FMI). Il pourrait en outre se voir octroyer une licence bancaire, qui lui permettrait de se refinancer auprès de la Banque centrale européenne (BCE). Il s'agirait là d'une garantie en vue de faire face à une crise frappant directement un grand pays de la zone Euro. On peut en effet s'interroger sur la capacité du MES à assumer de telles interventions, avec ses ressources actuelles : plus de 700 milliards d'euros, dont on a utilisé que le dixième environ.

Ce FME pourrait également émettre de la dette pour les États membres confrontés à des difficultés. Cette dette additionnelle serait garantie par tous les États membres de la zone Euro. À cet égard, je dois dire que le FMI se montre plus ouvert que l'Union européenne qui, sous la pression de l'Allemagne, rechigne à certains scénarios. La difficulté dans laquelle se trouve aujourd'hui la Grèce en témoigne.

Pourrait-on aller plus loin, à plus long terme ? Ce serait la deuxième option : créer une véritable capacité budgétaire pour la zone Euro. Cette idée, pour l'heure, soulève encore de nombreuses questions.

Quant à l'objectif, différentes possibilités existent.

On pourrait créer un « *rainy-day fund* » – disons : un « fonds pour les mauvais jours » –, mécanisme d'assurance intergouvernemental destiné à assister les États membres en cas de chocs conjoncturels. C'est déjà la vocation du MES, mais il est peu utilisé, et le FME que j'envisageais tout à l'heure répondrait à cette préoccupation.

On pourrait créer un budget de la zone Euro à part entière, orienté vers une réponse contra-cyclique, encourageant les pays ayant d'importants excédents à réaliser des investissements.

On pourrait encore mettre en place plus directement un budget d'investissement de la zone Euro, qui permettrait de faire face aux chocs asymétriques en encourageant les réformes. Cet instrument pourrait aider des États membres faisant face à des événements imprévus et soutenir les réformes structurelles engagées par des gouvernements contraints par les règles du Pacte de stabilité et de croissance, en démultipliant le programme d'appui à la réforme structurelle présenté par la Commission européenne.

L'idée existe également de créer un système d'assurance chômage à l'échelle de l'UEM : soit un fonds européen qui offrirait une assurance aux chômeurs de courte durée, soit un dispositif de réassurance pour les assurances chômage nationales, activé si le niveau de chômage venait à excéder un certain niveau.

Quant aux ressources permettant d'alimenter ce budget, sujet au cœur de la récente audition de MM. Mario Monti et Alain Lamassoure à laquelle ont procédé en commun les commissions des finances et des affaires européennes, les hypothèses sont diverses. L'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS), objet de propositions de la Commission européenne selon une approche graduée, peut constituer une piste. Il y a également celle de la TVA, ou encore celle de l'impôt sur les sociétés ou d'une taxe sur les transactions financières – qui suscitent les réticences que l'on sait de la part des entreprises et des banques ! On pourrait encore imaginer de mettre à contribution tout ou partie des excédents de la BCE...

M. Jean Bizet, président. – Il me semble que ce dernier point mériterait d'être creusé.

M. Richard Yung. – Sans doute. J'ajouterai que la possibilité d'une mise en commun des dettes dans le cadre d'un « Trésor européen » ne pourrait être envisagée qu'à la condition d'une réelle coordination des politiques budgétaires et économiques des États membres et de leur convergence fiscale.

Les idées sont très nombreuses. Toute la difficulté est de trouver un accord, notamment avec l'Allemagne – mais pas seulement.

En tout état de cause, la perspective de telles réformes appelle, dès à présent, une rénovation de la gouvernance de la zone Euro. Fabienne Keller ayant abordé l'aspect démocratique et parlementaire, je m'attacherai à la dimension exécutive.

À cet égard, le besoin est d'abord de renforcer le pilotage politique de la zone Euro ; nous ne cessons de le dire... Il s'agit d'assurer progressivement la coordination des politiques économiques et budgétaires et une convergence fiscale des États membres, ainsi qu'une meilleure complémentarité avec l'action de la BCE.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) a instauré un sommet de la zone Euro. En pratique, cependant, ce sommet, qui n'est réuni qu'en cas de crise, manque de substance. Il conviendrait donc d'en systématiser l'organisation ; le sommet de la zone Euro, par exemple, pourrait se réunir tous les trois ou six mois. Les chefs d'État et de gouvernement, dans ce cadre, établiraient un programme de travail pour la zone, fixant des objectifs en matière budgétaire et fiscale.

Par ailleurs, il est nécessaire de renforcer la visibilité politique de la zone Euro. Le sommet de la zone Euro est certes doté, en droit, d'un président, désigné par les chefs d'État et de gouvernement, mais c'est en pratique le président du Conseil européen. Il faudrait créer un véritable coordonnateur politique de la zone Euro, qui serait le président de l'Eurogroupe et dont les missions seraient notamment de mettre en œuvre les orientations définies par le sommet de la zone Euro et assurer la représentation de cette zone au sein des instances financières internationales. On peut imaginer en outre qu'il soit, sur le modèle du Haut-représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), vice-président de la Commission européenne, qu'il préside le conseil Ecofin et soit responsable du MES puis, le jour venu, du FME, voire d'un éventuel budget de la zone Euro.

Cela dit, je me garderais bien de trancher sur la manière dont toutes ces propositions pourraient recueillir un accord entre les États membres...

M. Jean Bizet, président. – Merci pour ce rappel des pistes actuellement à l'étude pour renforcer la gouvernance économique et cette mise en perspective. Par souci de simplification mais aussi pour l'image, je suis assez favorable à la transformation du Mécanisme européen de stabilité

en un véritable Fonds monétaire européen, doté de surcroît d'une licence bancaire. Cela renforcerait la visibilité de l'Union économique et monétaire.

Nous devons également réfléchir à la question des ressources propres. Nous sommes à la recherche de nouvelles pistes en la matière. Sans verser dans la caricature, je suis assez séduit par l'idée d'un prélèvement sur les excédents de la Banque centrale européenne. La taxe sur les transactions financières a été envisagée. La Belgique est cependant en train de se retirer de la coopération renforcée au risque de faire échouer celle-ci. On peut également envisager un reliquat de TVA. Il faudra expertiser à l'avenir ces différentes possibilités.

Mme Fabienne Keller. - Nous devons très vite envoyer un signal avec des mesures visibles. Le Fonds monétaire européen et le Parlement de la zone euro sont des idées séduisantes mais à long terme. Nous devons progresser plus rapidement vers la convergence fiscale, afin de réduire la concurrence en la matière qui donne un sentiment d'inégalité, notamment sur les territoires où est créée effectivement la richesse. Nous devons trouver des mesures symboliques en la matière. Cette question est en train de devenir le scandale de l'Union européenne.

M. Didier Marie. - Concernant les ressources propres, il faudrait s'intéresser à la question de l'évasion fiscale. L'Union européenne comme les Etats membres doivent être plus performants dans ce domaine, notamment en matière de perception des taxes. Je pense notamment aux grandes entreprises du secteur numérique. Les exemples ne manquent pas ces derniers temps comme l'illustre le cas de l'Irlande avec Google.

M. Richard Yung. - Si M. Trump parvient à diminuer de 35 à 15 % le taux de l'impôt sur les sociétés aux États-Unis, les entreprises américaines cesseront de s'installer au sein de l'Union européenne... La difficulté tient à trouver un accord au niveau européen. Il n'existe pas de volonté politique pour y parvenir...

Mme Fabienne Keller. - Qu'en sera-t-il demain si le Royaume-Uni joue lui aussi sur le biais de la concurrence fiscale. Il existe aujourd'hui un véritable sentiment d'injustice et de révolte concernant ces questions, notamment chez les petites entreprises qui ne peuvent délocaliser leur activité au gré des taux d'imposition. La commissaire européenne Margrethe Vestager mène un combat qu'il convient d'appuyer au plus haut niveau, tant il est un signal fort au sein même de l'Union et au dehors...

M. Jean Bizet, président. - J'insiste également sur cette urgence en matière fiscale. Elle est à mon sens double. Comme le conclut Marcel Gauchet dans son dernier ouvrage, compte-tenu de ses performances économiques, l'Allemagne aura-t-elle encore besoin de l'Union européenne ? Dans ces conditions, quel avenir pour la convergence fiscale dont le couple franco-allemand pourrait être le moteur ? Par ailleurs, comme l'a souligné

Fabienne Keller, il existe aujourd'hui un risque certain à ce que, une fois sorti de l'Union européenne, le Royaume-Uni soit tenté par le dumping fiscal...

8. Sécurité et migrations - Communication de MM. Jean-Marie Bockel et Didier Marie (*mercredi 15 février 2017*)

M. Jean Bizet, président. – Nous abordons maintenant deux sujets majeurs sur lesquels l'Union européenne est confrontée à des défis immenses. La sécurité relève d'abord de la compétence des Etats membres. Le traité le rappelle opportunément. Mais l'Union européenne peut jouer un rôle très utile notamment pour veiller à une bonne coordination et à l'échange d'informations. Nous l'avons dit au Sénat pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, en appelant à l'adoption d'un véritable acte pour la sécurité intérieure. Les drames causés par les attentats terroristes dans plusieurs Etats membres montrent que cette exigence demeure. Il faut en particulier renforcer le volet opérationnel.

En ce qui concerne les migrations, nous devons rappeler que Schengen a une double signification : la suppression des contrôles aux frontières intérieures d'un côté mais, de l'autre, un renforcement des contrôles aux frontières extérieures et de la coopération policière et judiciaire pour lutter contre la criminalité grave. Pour avoir négligé ce second volet, l'Union s'est trouvée démunie pour affronter la crise des réfugiés.

L'Union a pris plus récemment des décisions appréciables. Je veux saluer la nouvelle agence de garde-côtes et garde-frontières à partir de Frontex. Mais l'Union doit aller plus loin. L'objectif doit être d'obtenir un contrôle effectif des frontières extérieures dans un délai rapide. Nous ne pouvons plus tergiverser.

M. Jean-Marie Bockel. – Une dernière observation sur le sujet de la gouvernance économique, puisque j'ai participé au récent déplacement à Berlin : si notre décrochage économique vis-à-vis de l'Allemagne est bien réel, le Brexit amène quand même ce pays à considérer la France comme un partenaire indispensable, malgré ses faiblesses.

Nous abordons maintenant la question migratoire, qui a influé sur certains résultats électoraux récents, notamment au Royaume-Uni et aux Etats-Unis et dans la montée du populisme. Un certain fatalisme a longtemps prévalu en ce qui concerne la gestion des flux migratoires. Ayant été maire d'une grande ville, Mulhouse, j'ai pu mesurer les conséquences négatives que peuvent avoir des flux non maîtrisés.

Cette pression migratoire durable et croissante appelle donc une réponse forte de l'Europe, pour des raisons à la fois politiques, sociales, humanitaires (que l'on songe aux trop nombreux migrants décédés en Mer Méditerranée) mais aussi sécuritaires, compte tenu du risque d'infiltration par des terroristes.

Ajoutons à cela le fait que ces « flux incontrôlés » – pour reprendre les termes de la Déclaration de Bratislava – remettent en cause l’un des acquis les plus concrets et les plus symboliques de la construction européenne, à savoir la liberté de circulation à l’intérieur de l’espace Schengen. En effet, depuis un an et demi, ils ont entraîné le rétablissement par un certain nombre d’Etats membres de contrôles à leurs frontières intérieures.

Par ailleurs, le facteur migratoire a joué un rôle déterminant dans le vote britannique sur le Brexit. L’Europe pourrait succomber à la crise migratoire ; maîtriser la pression migratoire est donc un enjeu de premier plan pour la relancer. Dès lors, quelles préconisations formulons-nous ?

1°) Tout d’abord, il est impératif de continuer à renforcer la protection des frontières extérieures de l’Union européenne, dont la récente crise a mis en évidence les insuffisances.

Cette crise aura pourtant permis une avancée significative qui est l’adoption d’un statut rénové de l’agence Frontex. Devenue Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, celle-ci se voit doter de moyens renforcés et de nouvelles responsabilités – que ce soit dans le soutien à un Etat défaillant ou dans la mise en œuvre de la politique de retour des migrants en situation irrégulière – qui doivent lui permettre de jouer un rôle plus actif dans la gouvernance des frontières de l’espace Schengen.

Il convient désormais – et c’est notre première recommandation – de mettre en œuvre ce mandat rénové et de tirer parti de toutes les possibilités qu’il offre pour la maîtrise des flux migratoires.

De nouvelles avancées seront, par ailleurs, nécessaires pour doter les gardes-frontières européens déployés sous la bannière de FRONTEX des mêmes attributions et capacités que les gardes-frontières nationaux, particulièrement en ce qui concerne l’accès aux bases de données européennes. L’objectif devant être, à terme, de faire émerger une véritable police européenne des frontières.

Par ailleurs, les contrôles opérés aux frontières extérieures doivent être renforcés : il est nécessaire de procéder à des contrôles approfondis, impliquant la consultation systématique des bases de données policières et la vérification des documents de voyage, aussi bien à l’entrée qu’à la sortie, et ce pour toutes les personnes, qu’elles viennent de pays tiers ou d’Etats membres de l’Union européenne. Une modification en cours du code frontières Schengen devrait le permettre prochainement. Afin de garantir une traçabilité des flux, il serait opportun d’assortir cette mesure d’un enregistrement – dans une base de données - de l’identité des personnes qui franchissent les frontières. Ces mesures ne doivent pas être considérées comme portant atteinte à nos libertés.

S’agissant des ressortissants des pays tiers, c’est précisément l’objet du futur Système entrée-sortie (SES), qui permettra un suivi en temps réel de

la validité des visas de court séjour. Ce dispositif vise à remédier au phénomène des « overstayers », c'est-à-dire des migrants qui entrent légalement dans l'Union européenne et y demeurent à l'expiration de leurs visas. Je vous rappelle qu'il s'agit là d'une source importante d'immigration clandestine. Il est donc souhaitable d'adopter rapidement ce projet, actuellement en discussion.

Néanmoins, pour que ces « Frontières intelligentes » - je fais là référence au nom donné par les instances européennes à ce projet- « smart borders »- soient efficaces, il faudrait aussi y intégrer le suivi des données des ressortissants européens, qui représentent aujourd'hui trois quarts des franchissements aux frontières extérieures de l'Union européenne. Or, ce n'est pour l'instant pas prévu.

En complément du Système Entrée-Sortie, il faut souligner l'intérêt du projet de système européen d'information et d'autorisation de voyage (European travel information and autorisation system ou ETIAS) pour les ressortissants des pays tiers exemptés d'obligation de visas. Il s'agit de soumettre à autorisation préalable l'entrée d'environ 30 millions de personnes chaque année dans l'espace Schengen afin de s'assurer qu'elles ne présentent pas de risque particulier du point de vue migratoire ou sécuritaire. Souhaitons que ce projet, sur lequel les discussions viennent de démarrer, puisse, lui aussi, être mené à bien avec célérité, afin d'envisager une mise en fonctionnement au plus tard en 2020. Si l'on peut avoir l'impression d'une accumulation de mesures contraignantes, il faut avoir conscience qu'il était nécessaire de remédier à la perte de confiance des citoyens dans la capacité de l'Europe, souvent qualifiée de « passoire », à assurer la maîtrise des flux migratoires.

2°) Notre deuxième axe de recommandations concerne la nécessité de coopérer davantage à la gestion des flux migratoires avec les pays tiers.

En effet, le renforcement des frontières ne peut être la seule réponse à la pression migratoire qui s'exerce aux portes de l'Union européenne. Il faut aussi faire en sorte de limiter les départs, en coopérant avec les pays de transit et avec les pays d'origine.

S'agissant des pays de transit, l'accord passé en mars 2016 avec la Turquie, combiné à la fermeture de la route des Balkans, a permis d'endiguer le flux sur la route de Méditerranée orientale, ramenant les arrivées de plusieurs milliers par jour à une cinquantaine aujourd'hui. La coopération se poursuit, malgré un contexte politique difficile. Mais nous restons à la merci du bon vouloir de la Turquie, qui utilise cet accord comme moyen de pression, que ce soit pour exiger la libéralisation des visas ou, plus récemment, l'extradition de militaires demandeurs d'asile en Grèce et en Allemagne.

Par ailleurs, le problème demeure entier sur la route de Méditerranée centrale, sur laquelle les arrivées ont progressé de 20 % en

2016. En effet, 90 % des quelque 180 000 migrants arrivés en Italie venaient de Libye, pays avec lequel il est pour l'heure difficile d'envisager, compte tenu de sa situation, de conclure un accord sur le modèle turc, bien que plusieurs pays européens se montrent très désireux d'avancer dans cette direction. En attendant, les dirigeants européens ont décidé la semaine dernière au sommet de Malte de renforcer l'aide apportée à la Libye, notamment pour la formation de ses garde-côtes et l'amélioration des conditions de vie des migrants sur son territoire.

Si l'approfondissement de la coopération avec d'autres pays de transit comme l'Égypte peut constituer une piste, il est essentiel d'agir aussi sur les routes migratoires situées en amont, notamment en Afrique subsaharienne :

- en incitant et en aidant les pays source à mieux contrôler leurs frontières et à lutter contre les passeurs ;

- en contribuant à la stabilisation des zones en proie à des conflits et à la prévention des crises ;

- et en promouvant le développement économique afin d'offrir des perspectives dans leurs pays aux populations susceptibles d'émigrer. A cet égard, la chancelière Merkel défend l'idée de lier aide au développement et maîtrise des flux migratoires, c'est une piste intéressante qu'il ne faut pas s'interdire de creuser.

La mise en œuvre de ces axes suppose de nouer des partenariats étroits avec les pays d'origine. Cette idée n'est pas nouvelle. Elle est au fondement de « l'approche globale des migrations et de la mobilité » qui, depuis 2005, constitue le volet extérieur de la politique migratoire européenne. L'objectif poursuivi est, on le sait, d'obtenir la coopération des pays source dans la gestion des flux migratoires, notamment la signature d'accords de réadmission, en contrepartie d'avantages comme des aides financières et des accords de libéralisation ou de facilitation de visas.

Jusqu'à présent, cette approche n'avait pas produit de résultats tangibles, du fait de la faiblesse des moyens alloués, mais aussi de la réticence des pays d'origine, en particulier africains, pour qui la migration est à la fois un enjeu économique et une question sociale très sensible.

Le succès de la démarche conduite par l'Espagne avec plusieurs pays africains montre qu'il est possible d'obtenir des résultats, en mobilisant simultanément plusieurs instruments et leviers.

C'est ce à quoi tendent le processus initié au sommet de la Valette de novembre 2015 et les nouveaux pactes migratoires lancés lors du Conseil européen de juin 2016. A ce jour, des « pactes migratoires » ont signés avec cinq pays prioritaires (Éthiopie, Mali, Niger, Nigéria et Sénégal). Un premier bilan dressé à l'occasion du Conseil européen de décembre 2016 fait état de

résultats contrastés, encourageants avec le Niger, plus mitigés avec les autres partenaires.

Il n'en faut pas moins poursuivre et amplifier cette démarche partenariale, en dégagant les moyens suffisants pour permettre le financement d'actions, qui, si l'on veut agir sur les « causes profondes de la migration », ne devront pas porter uniquement sur les aspects sécuritaires et le contrôle des flux, mais viser également à promouvoir le développement économique.

Les pactes migratoires ne sont toutefois pas le seul instrument européen pouvant être mobilisé pour la coopération avec les pays tiers, la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) a également un rôle à jouer. Certes, la situation politique instable dans laquelle se trouve la Libye paralyse pour l'instant l'opération Sophia de lutte contre les passeurs en Méditerranée centrale et la mission européenne d'assistance aux frontières en Libye (EUBAM), mais il faut espérer qu'elles puissent évoluer dans le bon sens.

Il est, par ailleurs, tout à fait stratégique de poursuivre l'action menée au Niger par la mission civile EUCAP Sahel Niger qui aide ce pays par lequel transitent 90 % des migrants originaires d'Afrique de l'Ouest, à renforcer le contrôle de ses frontières et à prévenir les flux migratoires irréguliers.

3°) Pour finir, je voudrais évoquer, en complément, les adaptations qui pourraient être apportées au fonctionnement du système d'asile européen.

La crise migratoire souligne, en effet, la nécessité d'une harmonisation accrue des systèmes d'asile des Etats membres pour réduire l'attractivité de certains d'entre eux. Elle appelle aussi un traitement davantage harmonisé des demandes d'asile, notamment par l'adoption d'une liste commune de pays tiers sûrs.

Enfin, elle pose la question de la mise en œuvre du principe de responsabilité des pays de première entrée pour l'examen des demandes d'asile, qui est au fondement du règlement de Dublin, les pays situés en première ligne (Italie, Grèce) réclamant, on le sait, un partage plus équitable de cette charge. Si la responsabilité des pays de première entrée doit être maintenue dans la mesure où elle est le gage de leur implication dans la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne, il serait opportun d'introduire dans ce système un mécanisme correcteur permettant davantage de solidarité en cas de pression migratoire exceptionnelle, à l'instar du mécanisme de relocalisation.

Il s'agit, là encore, d'un sujet difficile, qui se heurte à l'opposition des pays du groupe de Visegrad réticents à accueillir sur leur territoire des populations d'origine non européenne. C'est pourquoi l'idée d'une « solidarité flexible » permettant à ces pays de participer autrement à l'effort

de solidarité, que ce soit par une contribution financière ou par une participation renforcée à la sécurisation des frontières, mérite d'être explorée.

Je pourrais encore évoquer quelques idées concernant la gouvernance de l'espace Schengen, mais je préfère laisser du temps pour le débat.

M. Didier Marie. – Nous sommes confrontés à une crise migratoire, à une crise terroriste et à une crise de confiance. Notre objectif est d'assurer une sécurité globale et efficace à l'échelle européenne. A cet égard, le partenariat franco-allemand doit être absolument renforcé. Ma communication comprendra trois parties : la lutte contre le terrorisme, la coopération policière et la coopération judiciaire en Europe. Notre priorité est de démontrer que l'Union peut apporter dans ces domaines, comme dans d'autres, une vraie valeur ajoutée susceptible de « refonder » l'Europe.

Il importe tout d'abord de renforcer l'action de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme.

M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, auditionné par la commission des lois et la commission des affaires européennes du Sénat au mois de février 2016, en matière de sécurité intérieure, nous a déclaré que les États membres assurent en l'état actuel environ 90 % de cette compétence partagée et en sont les premiers responsables. En particulier, a-t-il ajouté, le secteur du renseignement échappe aux compétences de l'Union européenne, les États membres en ayant la compétence exclusive.

Nous estimons pour notre part que les efforts devraient désormais porter sur les priorités suivantes :

- s'agissant de la question du chiffrement : il paraît nécessaire de nous doter d'un cadre juridique adapté permettant de lutter plus efficacement contre l'utilisation d'Internet à des fins terroristes et d'éviter que les opérateurs Internet puissent se soustraire aux demandes des Etats dans le cadre d'enquêtes pénales ;

- il importe aussi d'améliorer l'alimentation et l'utilisation qui est faite des bases de données européennes et d'assurer leur interopérabilité. Il s'agit notamment de prévoir leur alimentation par les Etats membres et de remédier à l'utilisation inégale qui en est faite actuellement. Il convient également, dans un souci d'efficacité, d'assurer un accès aisé des services répressifs à l'ensemble des fichiers.

Concernant spécifiquement le système d'information Schengen (SIS II), l'une des pistes d'amélioration pourrait consister à y introduire des données biométriques (photographies et empreintes génétiques) afin de faciliter et de fiabiliser l'identification des personnes recherchées ;

- il apparaît aussi urgent de développer une interopérabilité entre les différentes bases de données européennes existantes (SIS II, VIS, Eurodac) et futures (SES, ETIAS) et de se diriger vers un point d'entrée unique permettant d'interroger simultanément l'ensemble des fichiers. Ces avancées supposent évidemment des progrès techniques mais aussi que les États membres adoptent des méthodes et des règles communes dans la confection de leurs fichiers ;

- s'agissant enfin du PNR européen, définitivement adopté en 2016 après des années de négociations, relevons qu'il ne sera applicable que le 25 mai 2018, date limite fixée pour sa transposition. Soulignons surtout qu'à ce jour, seul un pays, le Royaume-Uni, dispose d'un PNR national finalisé et que trois autres pays européens – dont la France – seulement sont en passe de s'en doter. La mise en œuvre rapide de cet outil indispensable implique donc encore des efforts très importants.

Deuxième volet : la coopération policière avec le rôle d'Europol.

La France joue un rôle moteur et exerce une influence non négligeable en ce qui concerne la coopération policière dans l'Union européenne, qu'il s'agisse de l'alimentation en informations du système d'information Schengen ou des organes européens qui sous-tendent cette coopération, à savoir Europol et Eurojust.

Dotée, en personnel, d'un effectif de quelque 1 000 personnes, l'agence européenne dispose actuellement de 368 analystes et experts en analyse criminelle.

Europol s'est adapté continuellement à ses missions.

En 2013, il a mis en place un Centre européen de lutte contre la cybercriminalité, en 2015, un Centre européen de lutte contre le terrorisme (une bonne partie des 90 postes créés en 2017 devrait être dédiée à ce centre), et en 2016, un Centre européen pour la lutte contre le trafic des migrants dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle 2016 2020.

Europol n'a pas vocation à devenir un FBI européen. C'est à dire qu'il n'est pas habilité à arrêter des suspects ou à intervenir sans l'approbation des autorités nationales des États membres. L'agence est avant tout un service de soutien.

Quid de l'interopérabilité des fichiers : le fichier Europol et les fichiers nationaux de police des États membres ?

En décembre 2015, une feuille de route comportant une cinquantaine de mesures a prévu de la renforcer. Mais le problème n'est pas toujours simple et les difficultés techniques restent nombreuses, les fichiers de police de chaque État membre étant « bâtis » différemment. Le projet QUEST (Querting Europol Systems) se propose de donner aux utilisateurs un accès simplifié aux données d'Europol et aux bases nationales.

Le responsable de la coopération policière européenne à la Direction centrale de la police judiciaire a reconnu, devant vos rapporteurs, qu'il importait encore d'améliorer l'accès des services répressifs nationaux aux différents fichiers existants en Europe.

Troisième volet : la coopération judiciaire. Il s'agit notamment de conforter Eurojust et de mettre en place le Parquet européen. Le succès de la coopération judiciaire dans l'Union européenne témoigne des possibles voies de réussite d'une refondation de l'Europe.

C'est dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale que le droit européen, intégré dans les législations nationales a et continue d'apporter une incontestable valeur ajoutée au niveau de l'efficacité de la lutte globale contre la criminalité grave et le terrorisme.

J'évoquerai dans le rapport écrit les « décisions d'enquête européenne » et les « équipes communes d'enquête » appelées à se substituer aux actuelles « commissions rogatoires internationales ».

Mais la forme la plus aboutie en matière de coopération judiciaire européenne – le symbole d'une « Europe efficace » –, c'est à l'évidence l'unité Eurojust créée par la décision du Conseil du 28 février 2002 afin de renforcer la lutte commune contre les formes graves de criminalité. Cet instrument est un organe de l'Union européenne doté de la personnalité juridique, qui agit en tant que collègue ou par l'intermédiaire du membre national.

L'unité est chargée de promouvoir et d'améliorer la coordination et la coopération entre les autorités compétentes des États membres dans toutes les enquêtes et poursuites relevant de sa compétence.

L'unité Eurojust n'intervient que si l'une de ces trois conditions est remplie :

Les investigations, procédures ou condamnations portent sur des infractions punissables, dans l'un au moins des États membres concernés, d'une peine égale ou supérieure à cinq ans.

Deuxième condition alternative : les éléments du dossier font apparaître l'implication d'une organisation criminelle.

Troisième condition alternative : les éléments du dossier font apparaître que, par leur ampleur ou leur incidence transfrontalière, les faits sont susceptibles d'affecter gravement l'Union européenne ou de concerner des États membres autres que ceux directement impliqués.

L'unité de coopération judiciaire pénale Eurojust est composée de 28 bureaux nationaux qui échangent des informations opérationnelles et des demandes d'entraide en temps réel.

À la fin de l'année 2015, 349 personnes étaient en poste à Eurojust parmi lesquelles 69 membres nationaux, adjoints et assistants des membres nationaux.

Entre 2010 et 2015, les statistiques font apparaître une augmentation globale de 55 % de l'activité de l'unité.

Deux équipes communes d'enquête ont été mises en place dans les affaires de terrorisme en 2015-2016, Europol et Eurojust étant membres à part entière de l'équipe commune constituée dans le dossier des attentats du 13 novembre 2015.

L'obligation d'informer Eurojust en la matière est prévue par l'article 13 de la décision européenne précitée relative à Eurojust et en France par l'article 695-8-2 du code de procédure pénale. Mais cette obligation d'information est néanmoins soumise à des conditions relativement restrictives qui sont le fruit d'un compromis politique obtenu en 2008 dans un contexte où tant l'Allemagne que le Royaume-Uni affichaient leur opposition à toute transmission d'informations à Eurojust en invoquant un risque de doublon avec Europol.

Néanmoins, les notifications ont progressé de façon notable au cours des dernières années, traduisant la prise de conscience de l'utilité de l'unité dans la lutte contre la menace terroriste.

La très grande majorité des 54 000 données actuellement présentes dans le fichier d'Eurojust sont issues des dossiers d'entraide judiciaire ouverts par les bureaux nationaux qui les enregistrent systématiquement dans l'unité centrale.

Eurojust n'a aujourd'hui ni les moyens ni la base réglementaire qui lui permettrait de gérer un véritable « bureau d'ordre européen » dans lequel seraient enregistrées toutes les procédures judiciaires ouvertes dans les États membres, notamment en matière de terrorisme et de crime organisé.

Pourtant, la création d'un bureau d'ordre européen au sein d'Eurojust pourrait présenter un grand intérêt opérationnel au niveau européen en permettant des recoupements entre des procédures judiciaires ouvertes dans différents États membres, qui n'avaient a priori aucun lien entre elles.

La mise en place de ce bureau d'ordre européen nécessiterait une modification importante de la base réglementaire de l'unité de coopération judiciaire. Certains États membres, plutôt réticents par rapport à Eurojust, pourraient à nouveau afficher leur scepticisme.

J'en viens enfin au parcours, encore inachevé, du parquet européen.

Sur la base de l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que le 17 janvier 2013, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement portant création d'un « super- procureur européen » chargé de superviser, de coordonner et, le cas échéant, de diriger les enquêtes et les poursuites menées dans les États membres avec des procureurs européens délégués.

Plusieurs parlements nationaux (dont le Sénat) sont parvenus à faire évoluer le débat autour d'un parquet européen de forme collégiale s'appuyant sur des délégués nationaux dans chaque État membre.

Au cours du trilogue, certains États membres (Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Suède et maintenant Pays-Bas) ont manifesté une opposition résolue au principe même de l'institution. D'autres (Italie) ont paru regretter la version initiale de la Commission tandis que des pays comme la France, l'Allemagne, l'Espagne ou la Belgique ont approuvé le principe de cette institution tout en demandant des précisions (pour l'Allemagne, par exemple, en ce qui concerne les droits de la défense des personnes poursuivies).

Dans une résolution du mois de novembre 2016, le Parlement européen a réaffirmé son « soutien de longue date à la mise en place d'un parquet européen efficace et indépendant afin de réduire la fragmentation actuelle des efforts de répression nationaux pour protéger le budget de l'Union, ce qui permettrait de renforcer la lutte contre la fraude dans l'Union européenne. »

Si la discussion se poursuit encore aujourd'hui, c'est parce que le débat a pris un caractère très technique s'agissant notamment de l'intégration ou non de la fraude à la TVA dans le domaine de compétence du parquet européen. On se dirige, actuellement, vers une compétence réduite dans ce domaine avec des seuils élevés, ou à condition que le préjudice subi par l'Union européenne soit supérieur au préjudice subi par les États membres.

On envisage désormais une « coopération renforcée » (neuf pays minimum) entre les pays favorables au projet pour lutter contre les fraudes financières intercommunautaires. Cette coopération renforcée pourrait être décidée au sommet des chefs d'État et de gouvernement de mars 2017 (avec une mise en route du parquet européen fin 2018 ou début 2019). En tout cas, tel est le souhait qui a été exprimé lors du Conseil des ministres européens de la justice le 8 décembre dernier.

Le Sénat appelle de ses vœux, à terme, l'extension de la compétence du futur parquet européen à la criminalité organisée transfrontière, y compris le terrorisme.

Il est clair qu'un tel élargissement ferait sens dans un programme de refondation de l'Europe sur des priorités fondamentales.

La menace terroriste déstabilise la sécurité intérieure de tous les États membres, obligés de recourir à des mesures exceptionnelles telles qu'états d'urgence ou interruptions de la liberté de circulation sur le territoire de l'Union, pourtant acquis fondamental de la construction européenne.

La création d'une véritable « Union européenne de la sécurité » redistribuerait les priorités en contribuant notamment à cette Refondation de l'Europe, aujourd'hui activement souhaitée.

La relance du couple franco-allemand conditionne toutefois dans ce domaine, comme dans d'autres, la mise en place de cette « Union européenne de la sécurité ».

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Il s'agit là de sujets stratégiques. La gouvernance de l'espace Schengen est une question qui mérite d'être approfondie. L'idée d'un parquet européen, d'inspiration fédérale, est-elle acceptable par la France et compatible avec sa conception de la justice ? Il faudrait en effet éviter à la fois de doubler les systèmes et de soumettre les systèmes nationaux à une instance européenne. Cela fait débat.

M. Jean Bizet, président. - Concernant le parquet européen, la commission des affaires européennes, qui a beaucoup travaillé sur le sujet, plaide pour une approche collégiale et décentralisée, afin de tenir compte des sensibilités des Etats membres tout en garantissant une certaine cohérence. Je suis, en tous cas, favorable à l'idée d'une coopération renforcée. Concernant la maîtrise des flux migratoires, l'esprit du sommet de la Valette est mis en œuvre. Il serait intéressant, à cet égard, de creuser l'idée simple, concrète et peu coûteuse, évoquée lors d'un récent colloque au club rhénan, d'un soutien de l'Union européenne aux entreprises européennes installées dans les pays du Maghreb embauchant des migrants.

M. Didier Marie. - Certaines de nos propositions, dont la synthèse vous a été distribuée, sont immédiatement applicables, d'autres relèvent d'une volonté politique à moyen terme. C'est le cas pour la politique migratoire, avec un sujet en suspens qui est celui de la solidarité européenne pour l'accueil des demandeurs d'asile. A ce propos, l'idée de « solidarité flexible » me paraît assez dangereuse car elle ouvre la voie au désengagement. C'est aussi le cas pour le volet « sécurité », la mise en place d'un parquet européen supposant une volonté politique forte.

Mme Gisèle Jourda. - On ne peut que regretter qu'après des années de discussions, le PNR européen ne soit pas encore applicable et qu'il ne le sera pas avant plusieurs années. L'Europe fait montre d'un manque de réactivité consternant eu égard à l'urgence des situations et des menaces.

Mme Éliane Giraud. - Je partage ces observations.

La réunion est levée à 16h35.

Mercredi 15 février 2017

Présidence conjointe de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

La réunion est ouverte à 14 h 45

9. Pour une Union européenne proche et lisible : communication de MM. Christian Cambon et Simon Sutour (mercredi 15 février 2017)

M. Jean Bizet, président. – Nous le soulignons depuis le début des travaux : le projet européen est devenu très largement illisible pour nos concitoyens. Pour retrouver son sens, il faut recentrer l'action de l'Union européenne là où sa plus-value est manifeste. Nous devons par ailleurs nous interroger sur le fonctionnement institutionnel et sur la façon dont il pourrait être amélioré.

C'est tout l'intérêt de la communication de Christian Cambon et Simon Sutour que je remercie d'avoir approfondi ces sujets difficiles mais essentiels dans la perspective d'un sursaut européen.

M. Christian Cambon. – Les crises de la dette souveraine, des migrants, le Brexit, les enjeux de sécurité sont autant de défis très importants auxquels l'Union européenne peine manifestement à répondre efficacement. Donc dans le cadre du travail approfondi mené par ce groupe, nous avons été conduits à nous interroger sur le fonctionnement du « triangle institutionnel » : Conseil, Commission, Parlement européen ainsi que sur le rôle du Conseil européen.

J'interrogerai ces deux points successivement mais je voulais tout d'abord souligner un élément. Les difficultés rencontrées ont naturellement renforcé la logique intergouvernementale et je crois que nous sommes dans un moment où l'opinion publique attend peut-être plus des Nations et des gouvernements que de toute organisation supranationale. Ceci appelle à réviser le rôle de la Commission européenne, si souvent vilipendée, parfois accusée de maux qui lui sont systématiquement imputés. La refondation du projet européen implique aujourd'hui une impulsion par les États membres, en meilleure coordination avec la Commission européenne, sur la base des traités qui ont été signés et ratifiés. C'est dans ce contexte que le rôle d'impulsion et de coordination du Conseil européen doit être réaffirmé, car c'est lui qui procède d'une logique démocratique perceptible par nos populations.

Je vous soumets en ce sens deux recommandations. La première porte sur l'adoption annuelle par le Conseil européen d'un programme de travail pour l'Union, comprenant un petit nombre de priorités, la Commission les mettant en œuvre. Deux avantages : améliorer la lisibilité de

l'action européenne et prendre en compte très en amont le principe de subsidiarité. Une bonne part des difficultés que rencontre l'action de l'Europe au sein des opinions publiques vient de ce que les priorités ne sont pas très lisibles. On reproche à l'Europe de n'avoir pas su régler le problème de la croissance, le problème de l'insécurité, celui de l'émigration. Dans le même temps, en revanche, elle se consacre à des problématiques perçues comme plus futiles telles que la composition des fromages ou des chocolats. Cette mauvaise perception pourrait être améliorée si nous rendons plus lisible l'action européenne, grâce à ce programme de travail de l'Union, comprenant quelques priorités, à charge pour la Commission de les mettre en œuvre.

Ma seconde proposition concerne l'incarnation de l'Union européenne par le président du Conseil européen. Prévus par le Traité de Lisbonne, elle n'a pas vraiment convaincu. Et si nous devons interroger nos concitoyens sur le nom de la personne qui exerce actuellement le mandat de Président du Conseil européen, je ne suis pas sûr que nous obtiendrions la bonne réponse. Comment faut-il y remédier ? Faut-il fusionner les postes de président du Conseil européen et de président de la Commission, à traités constants ? Mais dans une telle hypothèse la Commission serait-elle absorbée par le Conseil européen ou l'inverse ? Il serait plus convaincant et opportun de renforcer la légitimité du Président du Conseil européen. Aujourd'hui élu par le Conseil européen, il pourrait l'être à l'avenir, sur proposition du Conseil européen, par le Parlement européen et la Réunion permanente des parlements nationaux, réunis en Congrès. Ce mode d'élection ferait de lui le garant du respect du principe de subsidiarité. Mais cela suppose une modification des traités, notamment pour supprimer la présidence tournante du Conseil. C'est donc pour nous un objectif qui ne peut être que de moyen et long terme, car le temps est à la refondation de l'édifice Union européenne et pas à la modification des traités européens qui absorberait tout notre élan politique et ne répondrait pas à l'aspiration des citoyens européens. Ce n'est pas au moment où on constate un excès de température qu'il faut casser le thermomètre. La solution à la situation que connaît l'Europe n'est évidemment pas principalement la révision des traités !

J'en viens maintenant au fonctionnement du triangle institutionnel. Je précise immédiatement que réaffirmer, comme je vous le propose, le rôle d'impulsion du Conseil européen n'affecterait pas l'équilibre existant entre méthode communautaire - la Commission européenne - et méthode intergouvernementale - le Conseil.

S'agissant de la Commission européenne, elle devrait continuer à concentrer son droit d'initiative sur les priorités communes arrêtées par le Conseil européen et dans le respect du principe de subsidiarité. Elle le présenterait pour se faire chaque année un programme de travail, resserré, débattu devant le Parlement européen et la nouvelle Réunion permanente des parlements nationaux. Nous l'avons dit, il faut rendre aux Parlements

nationaux un pouvoir d'appréciation et d'influence sur ce que fait l'Europe, car l'une des critiques de base qui est adressée à l'Europe est que ses décisions passent « inaperçues » et que les Parlements nationaux sont dessaisis d'une partie de leurs pouvoirs, sans que jamais l'opinion publique n'en ait pris la mesure et n'en ait pleinement conscience.

Les textes présentés par la Commission européenne continueraient à être votés par le Conseil et le Parlement européen. Cette consolidation du rôle de la Commission s'accompagnerait d'une révision de son mode de fonctionnement afin de réduire le nombre de commissaires comme celui des directions générales. Je rappelle qu'actuellement, il y a 33 directions, en comptant les services de support.

Depuis 2014, la Commission se concentre sur une dizaine de priorités maximum chaque année. Le périmètre des directions générales doit s'adapter à ce recentrage par la fusion de certaines d'entre elles et une adaptation, en conséquence, des moyens humains mis à leur disposition. Cette réflexion vaut pour le nombre d'agences de l'Union européenne. Elles sont au nombre de 43. De la même façon, en application des dispositions prévues par le Traité de Nice, qui n'ont pas été mises en œuvre, le nombre de commissaires doit également être adapté en conséquence. Il faudra accepter d'abandonner la logique d'un commissaire par État ! Elle contribue à créer des portefeuilles d'activités parfois peu dotés ou anecdotiques. Le plafonnement du nombre de commissaires déjà envisagé par le Traité de Nice a été d'ailleurs confirmé par le Traité de Lisbonne, mais n'a pas encore été mis en œuvre. Revenons à l'esprit originel des pères fondateurs, avec une Commission concentrée, politique, composée d'experts de haut niveau, disant l'intérêt général, et non une Commission tentée par la surréglementation que nous dénonçons il y a un instant !

J'en viens maintenant au Parlement européen. Afin de renforcer sa légitimité démocratique et compte tenu de la nécessaire émergence d'une représentation européenne des parlements nationaux, il pourrait être envisagé une révision du mode d'élection au Parlement européen qui n'est pas perçu aujourd'hui comme un organe pleinement représentatif d'un peuple souverain. Comme l'a relevé la Cour constitutionnelle allemande en 2009, les contingents nationaux de députés se traduisent en fait par des inégalités de représentation considérables : un député européen allemand représentant 860 000 citoyens contre 67 000 pour un député maltais ! Dans un souci de meilleure représentation démocratique, il faudrait d'une part définir un mode de scrutin uniforme pour l'ensemble de l'Union, avec des listes respectant les principes de juste représentation démographique et d'égalité des sexes et d'autre part, réduire le nombre de parlementaires européens, en garantissant une représentation des petits États.

Enfin, le Conseil de l'Union européenne verrait le vote à la majorité qualifiée devenir la règle commune, sauf en matière de défense. Évolution

rendue possible par le fait que les textes soumis à son examen seraient issus du programme de travail du Conseil européen.

M. Simon Sutour. - À côté de la réflexion à mener sur le triangle institutionnel européen et le rôle du Conseil européen, il convient de s'attarder sur le renforcement de l'association des parlements nationaux à l'action européenne. Je vous rappelle que le traité sur l'Union européenne dispose, à son article 12, que " les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union européenne ". Cette action s'opère à plusieurs niveaux, qu'il s'agisse du dialogue politique avec la Commission européenne, mis en place en 2005 ou du contrôle de subsidiarité instauré par le protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne.

L'examen de ces dispositifs et la pratique que nous en avons depuis cette date montrent qu'ils sont améliorables, en vue de rapprocher un peu plus l'Union européenne des citoyens, sans préjudice du rôle accordé par les Traités au Parlement européen. Le renforcement du rôle des parlements nationaux dans la construction européenne doit permettre d'aboutir à un véritable partage de l'exercice de la souveraineté entre l'Union européenne et les États-nations, qui est au cœur même de la notion de subsidiarité.

J'esquisserai tout à l'heure quelques pistes concernant l'amélioration du contrôle du principe de subsidiarité. Une amélioration du dialogue politique doit également être envisagée. Cet échange direct entre les parlements nationaux et la Commission européenne est centré sur le fond des documents transmis par la Commission européenne. La Commission européenne doit normalement répondre dans les trois mois aux observations des parlements nationaux. Ce délai est cependant rarement respecté. Les réponses de la Commission européenne devraient, par ailleurs, être mieux argumentées.

Il apparaît également nécessaire de faire émerger un droit d'initiative ou « carton vert », qui confère aux parlements nationaux la possibilité de proposer des actions à mener par l'Union européenne ou d'amender la législation existante. Avec la subsidiarité, nous disposons d'un pouvoir de sanction à l'égard de la Commission européenne. Nous l'avons vu au Sénat, lorsque nous avons participé à l'adoption d'un carton jaune sur le droit de grève des travailleurs détachés, ce qui a conduit la Commission européenne à retirer son projet. Avec le carton vert, les parlements nationaux pourraient être force de proposition et avoir ainsi un rôle un peu plus positif. Un seuil minimal de parlements nationaux participant à cette procédure, un délai et un échéancier de participation devraient être mis en place. Je vous rappelle que ce droit existe déjà, depuis le Traité de Lisbonne, pour le Parlement européen, via les rapports d'initiative. Le « carton vert » permettrait aux parlements nationaux de disposer d'un outil semblable. Avant d'opérer une révision des Traités à ce sujet, j'insisterai sur le fait que le carton vert est déjà expérimenté de manière informelle. Le Sénat s'est ainsi

déjà associé à des initiatives menées par nos homologues britanniques ou néerlandais.

Les parlements nationaux doivent également pouvoir contribuer à l'élaboration du programme de travail annuel présenté par la Commission. Aujourd'hui, seuls le Parlement européen et le Conseil ont un échange de vues avec la Commission, en amont de l'adoption de son programme de travail. A l'heure actuelle, nous intervenons avec la commission des affaires européennes en aval. Nous adressons en effet chaque année à la Commission européenne, après la publication du programme de travail, un avis politique présentant nos observations sur celui-ci.

Nous devons également nous interroger sur la représentation des parlements nationaux. L'élection des parlementaires européens au suffrage universel n'a pas permis, depuis 1979, de renforcer le lien entre les citoyens et l'Union européenne. L'idée de la mise en place d'un Sénat européen permettant de mieux associer les parlementaires nationaux aux débats européens est, de son côté, régulièrement avancée depuis une vingtaine d'années. Elle vise à mieux prendre en compte l'expression des citoyens via leurs représentants dans l'élaboration des textes européens.

Depuis sa création en 1989, la COSAC a joué un rôle déterminant pour mettre en réseau les Parlements nationaux. La coopération parlementaire s'est aujourd'hui diversifiée et vise la défense, le fonctionnement de la zone euro ou la justice et les affaires intérieures. Il convient aujourd'hui d'aller plus loin et de donner un cadre et une visibilité à ces formes de coopération interparlementaire. Sans créer une nouvelle institution, il pourrait être envisagé une agrégation de ces différentes formes d'association au sein d'une Réunion des parlements nationaux, en partant de l'acquis que représente la COSAC. Il s'agit, sur la base des Traités, d'en faire une instance identifiable par le citoyen où s'exprimeraient, sans préjudice des compétences du Parlement et du Conseil, des préoccupations parfois insuffisamment prises en compte. Ce qui contribuerait indéniablement à élargir la base démocratique de l'Union.

À l'instar du Bundesrat allemand, cette assemblée serait composée de délégués désignés par leurs chambres et se réunirait à Strasbourg au moins deux fois par semestre et en tant que de besoin. Elle serait le cadre idoine pour l'exercice du carton vert. Les sessions plénières, précédées de réunions de commissions thématiques, adopteraient des résolutions sur les grands sujets européens. Cette représentation serait systématiquement consultée sur les sujets ayant trait à la souveraineté des Etats membres : défense, migrations, contrôle d'Europol et d'Eurojust... La COSAC réunit à l'heure actuelle les commissions des affaires européennes. Sa transformation en une Réunion des parlements nationaux permettrait d'associer les commissions législatives.

Pour mettre en œuvre au mieux ses missions, la Réunion des parlements nationaux devra pouvoir avoir un échange avec le Président du Conseil européen, celui de la Commission européenne et des membres de celle-ci. Il s'agira également d'intégrer systématiquement les parlements nationaux aux différentes étapes des grands dossiers européens, avec des débats préalables à l'adoption de nouveaux instruments et l'audition régulière des commissaires en charge de ces dossiers. Les rapporteurs du Parlement européen devraient également pouvoir être auditionnés par les parlements nationaux, à leur demande. La pratique n'est, pour l'heure, pas satisfaisante.

M. Yves Pozzo di Borgo. - Une des faiblesses que j'ai sentie plusieurs fois niveau du Conseil, c'est que la continuité de l'institution est assurée par les directeurs. Une réunion des représentants politiques a lieu tous les trois ou six mois, ensuite ce sont des fonctionnaires qui prennent le relais et qui ont un pouvoir qui me semble trop important. Je trouve très bien de retrouver l'idée de l'Europe des fondateurs mais il faut veiller à ce que la représentation reste au niveau politique. Chaque fois que je vais à Bruxelles, je ressens un manque de légitimité politique auprès des interlocuteurs rencontrés. Je ne suis pas sûr que ce point ait été traité par nos collègues.

M. Christian Cambon. - Nous avons esquissé quelques pistes sans prétendre avoir couvert le champ des possibles. Le sens des propositions que nous vous soumettons, c'est effectivement de renforcer le Conseil européen, cela ne passe pas seulement par les compétences mais aussi par l'investissement effectif des Etats pour le pilotage politique de l'Union européenne.

Mme Éliane Giraud. - Je ne sais pas si c'est à ce niveau-là qu'il faut prendre en compte la remarque que je tiens à formuler, mais il m'apparaît que l'on n'évoque jamais le cas des régions. Or aujourd'hui les régions gèrent des fonds européens importants, elles gèrent une partie du deuxième pilier de la politique agricole commune. Je m'aperçois sur le terrain de manière très concrète que, même lorsqu'un projet est financé par l'Europe, les élus ne le disent pas. Là où on pourrait rendre l'action européenne plus proche des citoyens, on a l'impression qu'au contraire on la rend difficile d'accès avec des dossiers très techniques. Dans les cas où le dossier est mené à bien, on n'en parle plus.

Nous avons de grandes régions aujourd'hui qui sont constituées pour être des acteurs du développement économique, pour être compétitives, pour passer des accords, en coordination avec les Etats, de développement stratégique dans certaines filières, je pense notamment à la micro-électronique. Comment pouvons-nous réaliser en France, c'est le cas pour d'autres pays qui ont également des régions dotées de compétences importantes telles que l'Allemagne, un renouveau du lien entre l'État, l'Europe et les régions.

M. Jean-Pierre Masseret. - À la lecture de la synthèse de ces propositions, vient à l'esprit le fait que l'on réagit par rapport à ce que nous vivons en France pour une part. En effet, le Parlement français sur les questions européennes est incroyablement soumis au pouvoir exécutif. Contrairement à d'autres pays où le premier ministre ou le ministre des affaires étrangères reçoit une délégation de discussion de la part de son Parlement, nous apprenons à la lecture des quotidiens du soir ce que le gouvernement français compte faire lors des sommets européens. Notre position est donc typiquement franco-française.

Cela m'amène à poser la question de savoir si nous ne sommes pas en décalage et quel est le rapport de forces. Si l'on veut faire bouger les lignes, il faut être conscient du rapport de forces en vigueur. Quel est-il dans l'espace européen ? Notamment pour ce qui concerne la création d'un Sénat européen qui semble se dessiner, je ne suis pas sûr que nous obtenions l'adhésion des pays membres de l'Union européenne. Beaucoup considèrent en fait que le Conseil européen sert de seconde chambre au Parlement européen. Le Parlement européen lui-même a-t-il d'ailleurs envie d'avoir une seconde chambre à ses côtés ?

Cela ne nous dispense pas de faire des propositions, mais il faut que nous ayons la lucidité de connaître la capacité de résonance de ces propositions auprès des autres Etats membres. Il faut veiller à ne pas apparaître comme étant trop différents au sein du concert européen dans nos propositions. Nous risquerions alors d'être mis de côté lors des discussions importantes. Je fais part ainsi de mes interrogations quant à l'efficacité du dispositif.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Je voudrais féliciter les rapporteurs. Il me semble tout de même qu'un mot manque et qu'il est fondamental : celui de citoyenneté européenne. C'est absolument essentiel si nous voulons rapprocher l'Union européenne de ses ressortissants. C'est une avancée majeure qui a été introduite par le traité dit de Maastricht, qui répondait à une attente considérable. Malheureusement, cette citoyenneté européenne est restée une coquille vide. Nous n'avons rien fait depuis, nous n'avons rien ajouté à ce chapitre alors qu'il y a vraiment des choses à faire. Nous devons mieux intégrer les citoyens européens, les ressortissants européens.

L'Union européenne se caractérise par la mobilité, vous avez plus de ressortissants européens qui habitent dans un pays dont ils ne sont pas citoyens que vous n'avez d'habitants à Luxembourg. J'avais proposé il y a déjà plusieurs années qu'il y ait des représentants de ces ressortissants sur le modèle des députés et des sénateurs des Français de l'étranger. On pourrait imaginer des représentants des expatriés français au Parlement européen. J'avais été auditionnée il y a très longtemps par la commission des affaires institutionnelles sur ce sujet pour proposer une petite structure qui pourrait

être adossée à la réunion des parlements nationaux dont nous avons parlé pour que les ressortissants européens puissent avoir une voix.

C'est d'autant plus fondamental que l'on voit les conséquences de l'absence de représentation de ces citoyens européens pour le Brexit par exemple. Ainsi les ressortissants européens vivant sur le sol britannique n'ont pas une voix au chapitre. De la même manière, tous les ressortissants britanniques vivant dans un autre pays que le Royaume-Uni n'ont pas pu voter.

M. Christian Cambon. - En première réponse à Jean-Pierre Masseret, il a bien sûr raison de dire que nos propositions ressortent de la situation française mais elles sont aussi inspirées par l'équilibre des pouvoirs qui caractérise nos institutions.

En réponse à Éliane Giraud, je rappelle qu'il existe à Bruxelles une structure qui s'appelle le comité des régions dans laquelle notre ancien collègue Jacques Blanc a siégé pendant de nombreuses années. Cette instance est saisie par l'institution communautaire ou bien s'auto-saisit des questions relatives aux collectivités territoriales. Nous pourrions d'ailleurs ajouter à nos propositions une revalorisation, une revitalisation du rôle du comité des régions. Car il est tout à fait juste de dire, singulièrement maintenant que nous avons réduit le nombre des régions françaises pour qu'elles soient d'importance européenne, que celles-ci doivent peser d'autant plus. J'appartiens à la région d'Île-de-France qui vient de s'apercevoir que pendant plus de 15 ans nous n'avions jamais eu recours aux crédits des fonds structurels auxquels nous avons droit. La voix des régions doit effectivement se faire entendre.

Ceci est en relation avec ce que disait Joëlle Garriaud-Maylam sur la citoyenneté. La citoyenneté européenne est un beau projet en soi. Être citoyen c'est avoir des droits et des devoirs, ce concept ne prend corps que lorsque l'on vit sa citoyenneté, plutôt que lorsque l'on la reçoit. De même chaque région a besoin de se sentir plus représentée dans les instances européennes.

M. Simon Sutour. - Afin de rassurer Jean-Pierre Masseret, je voudrais poursuivre sur le sujet des régions. Ces réflexions sont également très franco-françaises car il existe bien un comité des régions, mais on compte également des États membres dans lesquels il n'existe pas de régions. Je suis bien sûr d'accord pour que l'on inscrive dans nos propositions la revalorisation du rôle des régions, mais c'est un aspect très franco-français. Les régions, certaines distribuent les fonds européens sur la base des directives communautaires.

Cela me permet de faire la liaison avec les observations de Jean-Pierre Masseret. Nos propositions ne sont pas franco-françaises, elles sont issues d'un travail que nous faisons depuis un certain nombre d'années au niveau européen. En tant que commission des affaires européennes, nous

participons aux réunions de la COSAC, nous rencontrons régulièrement nos homologues des différents parlements européens. Ce que nous proposons est partagé par beaucoup d'autres pays.

Nous avançons de facto : s'agissant de la COSAC dont j'ai une longue expérience, j'ai déjà vu évoluer son rôle. Je vous rappelle que la COSAC est la réunion des commissions des affaires européennes des parlements nationaux des États membres. Nous voulons améliorer son caractère démocratique pour la transformer en une réunion des parlements nationaux et non plus des seules commissions des affaires européennes de ces parlements. Je parle sous le contrôle du président Jean Bizet qui participe également aux réunions de la COSAC. Je me souviens que pendant de nombreuses années on nous recommandait de ne pas voter de motion sur de nombreux sujets. Aujourd'hui nous nous emparons de sujets de fond. Lors de la réunion qui a précédé le sommet de Bratislava, nous avons parlé de la Turquie et nous avons pris des positions sur ce sujet. Nous avons adopté un texte.

Ainsi l'évolution vers la réunion des parlements nationaux, qu'on l'appelle ou non le Sénat européen, pourrait aboutir. Cela n'enlève rien au président du Conseil européen tout en étant un facteur de démocratisation des institutions européennes très important. Cette proposition est issue d'un travail concret que nous menons depuis de nombreuses années, c'est une position partagée par de nombreux États membres. Il existe d'autres exemples de telles avancées. J'ai parlé du carton vert, ce sont les Néerlandais qui avaient lancé cette idée que nous avons soutenue.

S'agissant du rapport de forces, certaines de ces propositions que nous faisons sur la Refondation de l'Europe nécessitent la révision des traités. Or l'adoption d'un nouveau traité est très compliquée, elle n'est pas notre priorité.

10. L'Europe de la subsidiarité : communication de MM. Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour (mercredi 15 février 2017)

M. Jean Bizet, président. – Une Europe recentrée est une Europe qui respecte pleinement la subsidiarité. Au Sénat, nous sommes très engagés dans les nouveaux pouvoirs de contrôle que le traité de Lisbonne a confiés aux parlements nationaux. Mais peut-on aller plus loin ? C'est le sens du travail qu'ont accompli Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour, en s'appuyant notamment sur leur expérience de la COSAC qui réunit les représentants des parlements nationaux.

M. Simon Sutour. – La réflexion sur la plus-value européenne constitue le corollaire de celle sur l'avenir des institutions européennes actuelles. Toute réforme institutionnelle doit aller de pair avec une meilleure organisation entre les différents niveaux de décision et la recherche du

niveau d'intervention le plus pertinent. La subsidiarité doit constituer, à ce titre, le principe constitutif de toute action européenne.

Celui-ci n'est véritablement reconnu par les Traités que depuis 2009 alors qu'il a fallu attendre 2014 pour voir la Commission européenne présenter un programme de travail annuel enfin resserré sur 10 priorités. Il convient d'ailleurs de saluer la Commission Juncker pour cette initiative et particulièrement le rôle de Franz Timmermans, son premier vice-président, chargé notamment de l'amélioration de la législation. Je ne partage pas les appréciations entendues ici ou là sur Jean-Claude Juncker. Il forme avec Franz Timmermans un véritable tandem au service de l'Union européenne. Nous leur devons un resserrement de l'action de la Commission européenne sur quelques priorités et le retrait de près de 80 textes devenus obsolètes.

L'objectif de la construction européenne ne saurait être réduit à celui d'une uniformisation. L'harmonisation et la convergence peuvent laisser une marge d'appréciation aux Etats membres. Un meilleur respect du principe de subsidiarité au niveau européen permettrait de renforcer la prise en compte de la diversité de nos territoires, notamment des territoires d'outre-mer, dont la spécificité n'est pas assez relevée au niveau européen. Cette réflexion à mener sur la répartition des compétences implique, en tout état de cause, un rôle accru des parlements nationaux.

Établi par un protocole annexé au Traité de Lisbonne, le contrôle de subsidiarité est aujourd'hui un principe ancré au cœur de l'activité européenne des parlements nationaux. Les « actes législatifs européens », définis comme tels dans les traités, sont soumis au contrôle des parlements nationaux, c'est-à-dire la grande majorité des règlements et des directives. Il s'agit en effet de textes créateurs de normes qui s'imposent à tous les États membres, ce qui justifie que les parlements nationaux aient à en connaître.

Les parlements nationaux peuvent opérer ce contrôle de subsidiarité avant l'adoption d'un acte législatif par les institutions européennes – c'est ce qu'on appelle les cartons jaunes et orange – en alertant celles-ci sur la non-conformité d'un projet d'acte au principe de subsidiarité. Ils peuvent également demander à leur gouvernement de former en leur nom un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne d'autre part, dans les deux mois suivant l'adoption d'un acte législatif, c'est ce qu'on appelle le carton rouge. Il n'a pas été encore utilisé.

Le contrôle de subsidiarité permet ainsi aux parlements nationaux d'intervenir directement auprès des institutions européennes, indépendamment des gouvernements. Il leur permet également d'influer directement sur le processus législatif européen. En participant pleinement à ce contrôle, les parlements nationaux ont une chance d'aboutir à la modification d'un projet d'acte, voire à son abandon. En effet, le traité prévoit que plus le nombre de parlements nationaux adoptant un avis motivé sur un même projet d'acte législatif est élevé, plus les obligations

incombant à l'institution auteure de la proposition sont fortes. La procédure reste cependant perfectible afin de renforcer la qualité de ce contrôle.

La Commission européenne devrait, au préalable, mieux justifier le recours à une proposition législative et ne saurait limiter la justification de son intervention à l'approfondissement du marché intérieur.

Les parlements nationaux disposent de huit semaines à compter de la transmission du projet de texte par la Commission européenne pour évaluer le respect du principe de subsidiarité. Ce délai peut apparaître court et devrait être porté à dix semaines. En cas d'avis motivé, la Commission européenne doit également s'attacher à répondre plus rapidement - un délai de 12 semaines devrait être fixé - en insistant précisément sur les arguments soulevés par les parlements nationaux.

Les actes délégués ou d'exécution - auxquels la Commission européenne a trop fréquemment recours - devraient être transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect de principe de subsidiarité. Les actes délégués ou d'exécution constituent en effet des compléments des actes législatifs, voire, dans certains cas, de nouveaux actes législatifs. L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » du 13 avril 2016 a permis de mieux associer le Parlement européen et le Conseil à leur élaboration mais ne fait pas mention du rôle que doivent avoir les parlements nationaux.

L'arrangement trouvé le 19 mars 2016 avec le Royaume-Uni, mais rendu caduc par une sortie de celui-ci, pourrait également être repris. Ainsi, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif de l'Union représentent plus de 55 % des voix attribuées aux parlements nationaux, la présidence du Conseil devrait inscrire la question à l'ordre du jour du Conseil afin que ces avis motivés et les conséquences à en tirer fassent l'objet d'une délibération approfondie. À la suite de cette délibération, les représentants des États membres mettront fin à l'examen du projet d'acte en question ou ils le modifieront pour prendre en compte les préoccupations exprimées.

Ce point me permet de répondre à notre collègue Jean-Pierre Masseret qui soulignait que certains gouvernements devaient respecter les points de vue de leurs parlements lors des négociations au Conseil. Le mandat impératif est interdit par notre Constitution... Je relève cependant que sur les questions de subsidiarité, le gouvernement approuve la plupart du temps nos avis motivés.

Au-delà de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité, il est également permis de s'interroger sur la simplification des normes mais je laisse Yves Pozzo di Borgo aborder ce sujet.

M. Yves Pozzo di Borgo. - Avant d'amorcer notre réflexion sur la simplification, j'aimerais rappeler à la suite de Simon Sutour, un principe simple, au cœur de la construction européenne. Toute délégation de

souveraineté doit être opérée pour répondre de manière pratique à des besoins spécifiques. Ces transferts ne sauraient s'imposer aux Etats et doivent reposer sur les Traités et non sur une lecture biaisée de ceux-ci. L'Union européenne est avant tout une fédération d'Etats-nations. Il convient d'en tirer les conséquences.

Mais revenons à la norme européenne. Celle-ci est souvent perçue, à tort ou à raison, comme peu lisible, trop complexe, tatillonne ou simplement injustifiée. Elle constitue souvent l'illustration d'une Europe éloignée des citoyens et de leurs attentes. Le projet européen qui devrait constituer une chance et une opportunité, notamment dans le domaine économique, peut parfois apparaître comme une source de contraintes et une entrave à nombre d'activités. La commission des affaires européennes a d'ailleurs travaillé sur cette question et vient de soumettre au Sénat une proposition de résolution européenne.

Il convient tout d'abord de saluer le travail entrepris par la Commission Juncker en faveur de la lutte contre l'inflation normative et l'allègement de la charge réglementaire. La Commission européenne est aujourd'hui dotée d'un poste de conseiller spécial pour l'amélioration de la réglementation. L'objectif assigné à celui-ci est de permettre la réduction des charges administratives imputables à la norme européenne et stimuler ainsi croissance, emploi et investissements. Il a pris le relais du groupe de haut niveau sur les charges administratives, créé en 2007, et va dans le sens d'une meilleure application du principe de subsidiarité. Il s'agit aujourd'hui de moins légiférer et de mieux légiférer. La visibilité et la compréhension de l'action de l'Union européenne par les citoyens européens passe par une telle rationalisation.

La mise en place du programme REFIT - acronyme anglais pour « réglementation affûtée » en octobre 2013 - constitue également une indéniable avancée qu'il convient d'encourager. Le dispositif vise à évaluer l'acquis réglementaire et adopter, le cas échéant, les mesures correctives nécessaires. Il s'agit de répondre à l'objectif louable d'allègement de la charge réglementaire et de lutte contre la « bureaucratie inutile » que la Commission européenne s'est assigné.

Il convient aujourd'hui de poursuivre ces efforts et rendre la norme européenne plus claire, plus lisible et plus accessible. Cela passe notamment par une réflexion sur l'impact de toute nouvelle législation. L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » du 13 avril 2016 a permis quelques avancées. La Commission associe plus directement les acteurs concernés, via la consultation de leurs représentants qui peut prendre la forme de réunions de groupes de discussions ou d'audiences. Une attention particulière est également portée aux petites et moyennes entreprises avant toute prise de décision, en déterminant si un acte européen les affecte et le cas échéant évaluer l'impact en fonction du poids des différents types de PME (micro, petites et moyennes) dans les secteurs concernés.

Il s'agit désormais d'aller plus loin. Une répartition des coûts et des avantages doit systématiquement être effectuée par rapport à la taille de l'entreprise avant d'être analysée qualitativement et, si possible, quantitativement, en ayant soin de préciser les impacts tant directs (coûts administratifs et coûts de mise en conformité) qu'indirects (concurrence dans la structure du marché). Cette étude doit déboucher sur la recherche de mesures alternatives ou d'atténuation. Celles-ci doivent permettre d'assurer le respect du principe de proportionnalité, qui peut prendre la forme d'exemptions. Par exemple les entreprises en dessous de certains seuils n'ont pas à se conformer à certaines obligations spécifiques lorsque cela ne remet pas en cause l'objectif initial de la législation.

Le même raisonnement s'applique aux collectivités locales. Nombre de mesures récentes ont mis en avant un écart substantiel entre les gains liés à l'objectif poursuivi par l'Union européenne et le coût pour la mise en œuvre de celui-ci par les collectivités locales. Ces dernières constituent souvent le premier échelon de mise en œuvre des politiques européennes, il convient d'apprécier leur situation si l'on souhaite que la poursuite des objectifs européens soit optimale. Il s'agit de favoriser une meilleure intégration verticale, entre les niveaux fédéral, national, régional et local et exploiter au mieux les compétences de chaque échelon.

Une attention particulière doit également être portée à la clarification de la procédure de comitologie qui permet d'adopter actes délégués et actes d'exécution dont parlait Simon Sutour.

Enfin, concernant la simplification, il conviendra de renforcer à l'avenir le contrôle politique sur les mandats de normalisation accordés au CEN, l'organisme européen de normalisation. Il s'agit d'éviter les normes inutiles ou néfastes à l'activité des petites et moyennes entreprises. Je pense à l'interdiction de principe quant à l'utilisation du plomb dans le cristal dont les ressorts peuvent paraître obscurs. Je vous rappelle que le Sénat s'était mobilisé il y a quelques années sur la question du vin rosé, menacé par les normes européennes.

M. Jean-Pierre Masseret. – On sait que Jean-Claude Juncker est sans doute le responsable politique européen le plus conscient de l'embonpoint administratif pris par Bruxelles ces dernières années. Pour autant, sauf dans quelques cas particuliers, les citoyens sont-ils concernés par cette évolution ? Le problème tient surtout à ce que les dirigeants politiques européens se cachent derrière directives et règlements de l'Union européenne dont ils sont à l'origine mais dont ils n'assument pas la responsabilité. Les citoyens se détournent aujourd'hui de l'Europe moins pour des questions de subsidiarité qu'en raison de l'absence de résultats. La plus-value européenne n'est pas au rendez-vous. Il s'agit là, de la question la plus importante, les gens ne voient pas ce qu'apporte l'Union européenne. Ce qui amène une réflexion sur ce qu'est l'identité nationale et ce qu'est l'identité européenne complémentaire, j'insiste souvent sur ce sujet. A la souveraineté nationale

doit s'ajouter une souveraineté européenne pour que les gens perçoivent la plus-value que représente l'action européenne sur leur vie quotidienne et sur leur avenir. C'est moins une question de subsidiarité que de courage politique en vérité. Il ne faudrait pas tomber sur ce qui n'est pas la vraie raison de la contestation de l'Europe aujourd'hui, ce qui est une tragédie d'ailleurs.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Oui, le vrai dilemme tient aujourd'hui à ce que les priorités politiques sont nationales. On l'a vu en matière de politique régionale européenne, avant que les régions ne deviennent les guichets de celle-ci. La DATAR captait alors les fonds européens qu'elle mettait au service de sa propre politique, via les contrats de plan. Il n'existe aucune priorité politique nationale accordée à l'Europe, personne n'étant rémunéré politiquement en fonction des résultats européens. Nous sommes au fond dans une situation qui peut s'apparenter à de la manipulation : on se sert de l'Europe pour faire du national. Les crédits européens sont ainsi utilisés aujourd'hui en compensation du manque de crédits nationaux...

M. Simon Sutour. - Tout en attribuant à Bruxelles la complexité des procédures de mises à disposition de ces fonds... Là, on parle d'Europe...

M. Jean Bizet, président. - Pour répondre indirectement aux propos de notre collègue Jean-Pierre Masseret, Jean-Claude Juncker a pris la mesure, dès son entrée en fonctions, de la pléthore d'initiatives législatives devenues obsolètes, faute d'avancée politique notamment. 80 ont ainsi été supprimés. Certains Etats n'ont d'ailleurs pas apprécié.

Le problème tient aujourd'hui à l'ambiance concernant l'Union européenne. Elle est mauvaise et il convient d'inverser la tendance. Notre proposition de renforcer le rôle d'impulsion du Conseil européen pourrait y participer. Cela devrait responsabiliser les chefs d'Etats. Dans l'architecture actuelle, où la Commission européenne devrait conserver son monopole en matière d'initiative même s'il sera encadré, le Conseil européen aura véritablement un devoir d'impulsion. Cela pourrait donner une meilleure image et améliorer l'ambiance...

11. Point d'étape sur le Brexit : communication de Mmes Joëlle Garriaud Maylam, Fabienne Keller et M. Eric Bocquet
(mercredi 15 février 2017)

M. Éric Bocquet. - Messieurs les Présidents, mes chers collègues, entré tardivement dans l'Union européenne, en 1973, après avoir déposé deux fois sa candidature, en 1961 puis 1967, le Royaume Uni aspirait à rejoindre la zone de croissance rapide que constituait le marché unique alors que les échanges au sein de l'AELE progressaient moins vite que prévu et que les liens au sein du Commonwealth se distendaient peu à peu. Dès l'adhésion, un débat s'instaure sur la modification de la PAC et la réduction

de la contribution britannique au budget communautaire. Le 5 juin 1975, 67,2 % des votants se prononcent en faveur du maintien de la Grande-Bretagne au sein de ce marché commun.

L'appartenance du Royaume-Uni à l'Union n'allait pas de soi et a donné lieu à la mise en place progressive d'une place singulière au sein de l'Union. Ainsi, au gré des revendications britanniques et des concessions faites par ses partenaires, un régime particulier, qualifié parfois de « singularité britannique », s'est dessiné, en trois temps : le chèque britannique, les opt-out et pacte budgétaire européen.

Le premier temps est celui de l'obtention d'un rabais britannique, le fameux « I want my money back » ! La minoration de la contribution britannique au budget européen est actée dès juin 1984. Le Royaume-Uni se voit ainsi rembourser 66 % de son solde budgétaire, la France supportant la part essentielle de ce rabais britannique, soit 1,6 milliard d'euros en 2014. La participation britannique à l'Union européenne reste toutefois positive et atteint, en 2015, environ 10 milliards d'euros.

Le second temps de la construction de la singularité britannique est l'émission de quatre options de retrait ou « opt-out ». Ainsi, le Royaume-Uni ne participe pas à l'espace Schengen, et n'appartient pas à la zone euro. Il ne participe pas non plus à l'« espace de liberté, de sécurité et de justice ». Enfin, il a obtenu une option de retrait sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A cette liste des opt-out, on peut ajouter une autre dérogation : La Grande-Bretagne ne participe pas au pacte budgétaire européen entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Londres ne l'a pas signé, le Premier ministre David Cameron indiquant que Londres souhaitait pouvoir garder le contrôle sur les services financiers fournis par la City.

Malgré ce statut sur-mesure, la tendance eurosceptique s'est affirmée au sein de la société britannique, de ses deux grands partis et du nouveau Parti de l'indépendance (UKIP) tout au long des années 1990 et 2000. Un audit de la répartition des compétences entre l'Union européenne et le Royaume-Uni a conclu à la nécessité d'importantes réformes. Le 23 janvier 2013, dans son discours dit « de Bloomberg », le Premier ministre David Cameron a annoncé la tenue d'un référendum sur la question du maintien ou non du Royaume-Uni dans l'Union européenne.

Le 9 novembre 2015, Londres a adressé au Président du Conseil européen, une lettre faisant état des réformes jugées nécessaires pour confirmer son appartenance à l'Union européenne. Il s'agissait d'améliorer la compétitivité avec l'approfondissement et l'élargissement du marché unique (numérique, services, transports et énergie), et la signature d'accords commerciaux avec les États-Unis, la Chine et le Japon. Londres souhaitait la « protection » des États hors zone euro des décisions prises par les pays membres de l'eurozone. Dans le domaine de la souveraineté, l'exemption de

la notion d'« une union toujours plus étroite » était souhaitée ainsi que le renforcement du système permettant aux Parlements nationaux de bloquer la Commission. Enfin, la Grande-Bretagne souhaitait d'importants aménagements au principe de libre circulation des personnes.

En réponse, le « paquet Tusk » de février 2016 apportait une réponse favorable aux demandes britanniques. Parfois même jugée trop favorables, les propositions du Président du Conseil européen ouvraient la voie à un possible consensus, prenant largement en compte les demandes britanniques dans les domaines de la compétitivité ou de la protection des États non membres de la zone euro. De même, l'opt-out sur la clause d'union étroite faisait l'objet d'une acceptation de principe et les droits des Parlements nationaux se voyaient renforcer par la création d'un mécanisme de protection renforcée de la subsidiarité. Enfin, un mécanisme dit de « frein d'urgence » pour les mesures de sécurité sociale dont bénéficient les travailleurs migrants communautaires venait aménager le principe de libre circulation des personnes.

Pour autant, le 23 juin, les Britanniques ont majoritairement voté en faveur d'une sortie de l'Union européenne ou « Brexit ». Le taux de participation a été particulièrement élevé atteignant 72,2 % des inscrits. Ce sont 51,9 % des votants qui ont choisi le camp du « Leave », soit 17,4 millions de Britanniques.

La carte des régions révèle de nombreuses disparités. En Angleterre, 53,4 % des voix sont allés au Brexit, et 52,5 % des voix au pays de Galles. À l'inverse, le vote pour le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne l'a largement remporté en Écosse avec 62 % des voix et en Irlande du Nord avec 55,8 % des voix.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Messieurs les Présidents, mes chers collègues, aujourd'hui, les positions des deux parties sont connues du moins sur le papier. Le Premier ministre, Mme Theresa May, a clarifié la position britannique dans le discours de Lancaster House, complété par le livre blanc déposé au Parlement. Chaque institution de l'Union européenne a choisi un négociateur : le négociateur en chef pour la Commission est Michel Barnier ; le négociateur choisi par le Conseil est Didier Seeuws ; et, enfin, un troisième négociateur a été choisi par le Parlement, Guy Verhofstadt. Les Vingt-Sept ont fait savoir qu'ils attendaient la mise en œuvre de l'article 50 avant de préciser au négociateur en chef les lignes de la négociation, mais on connaît déjà les grands principes qui devront être respectés.

Dans le discours de Lancaster House, Theresa May arbitre en faveur de la souveraineté et du contrôle de l'immigration, et assume enfin la sortie du marché unique et de l'union douanière. Ainsi, le gouvernement britannique va au bout de la logique de retrait et opte pour une sortie claire et rapide. Une fois sorti de l'Union européenne, le Royaume-Uni espère négocier un accord bilatéral de libre-échange avec l'Union et maintenir un

accord de coopération en matière de défense et de sécurité, voire d'autres secteurs sensibles intéressant les deux parties.

Il est clair, à la lecture du discours de Theresa May, que le Royaume-Uni assume la rupture. Ce discours, qui se veut rassurant, décline la feuille de route des deux ans à venir. Theresa May veut négocier les modalités du retrait en même temps que l'accord pour la relation future et l'accord transitoire.

Même si Theresa May rappelle l'utilité de l'immigration, elle souhaite que son pays reste maître du niveau de l'immigration et ne subisse pas les conséquences de la quatrième liberté ; elle demande que le statut des ressortissants européens résidant actuellement au Royaume-Uni soit garanti comme celui des Britanniques vivant sur le sol continental de l'Union, et que cette question soit réglée dès le début des négociations.

Theresa May a d'autre part indiqué que le niveau actuel des droits des travailleurs serait maintenu. Pourtant on trouve dans ce discours un mélange de menaces voilées et de gages de bonne volonté.

Theresa May a présenté son discours comme la déclaration d'ouverture au monde d'un pays qui se veut le champion du libre-échange ; elle a affirmé que le Royaume-Uni restait l'ami et l'allié de l'Union ; elle n'a pas exclu des contributions ciblées au budget de l'Union et elle a rappelé l'importance de conserver une étroite coopération dans les domaines de la sécurité, de la défense et de la recherche.

Cependant, elle n'a pas hésité à faire allusion à l'adoption, en fonction de la position de l'Union européenne dans la négociation, de mesures de rétorsion qui passeraient sans doute par une plus grande dérégulation.

Toutefois, il reste des silences dans le discours de Lancaster House et, entre autres, rien n'est dit de manière précise sur :

- la facture du retrait qui pourrait aller jusqu'à 60 milliards (mais cette somme dépendra de la date de sortie de la Grande-Bretagne) ;
- les accès sectoriels qui ne sont pas détaillés ;
- l'organisation de l'immigration (quotas, *green card*...) ;
- la frontière irlandaise, Gibraltar et Malte...

Venons-en maintenant à la position de l'Union. On sait que la négociation sera menée par la Commission sous l'étroit contrôle du Conseil et que l'accord, conformément à l'article 50, sera soumis à l'approbation du Parlement européen avant sa conclusion par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

La négociation doit être conclue d'ici octobre 2018 pour laisser le temps de mener la procédure parlementaire à son terme avant mars 2019.

L'Union a déterminé quatre lignes rouges à ne pas franchir et elles figureront sans doute dans le mémorandum que le Conseil publiera après la première réunion suivant la mise en œuvre de l'article 50. Voici ces quatre lignes rouges :

- a) Un État ne peut prétendre obtenir plus d'avantages en étant en dehors de l'Union que lorsqu'il en est membre ;
- b) Les quatre libertés de circulation sont indissociables et constituent en bloc la contrepartie et la condition de l'accès au marché intérieur ;
- c) L'Unité et la cohésion des 27 États membres restants sont une priorité (comme l'a encore rappelé le président Tusk après le Sommet de Malte) ; le corollaire de cette position est qu'aucune négociation bilatérale ne sera acceptée, chaque État membre devant s'attendre à devoir consentir au compromis trouvé ;
- d) Les parlements nationaux devront être associés aux négociations ; même si l'accord de retrait ne nécessite pas de ratification, celui sur le cadre des relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union nécessite, lui, une ratification des parlements.

En conclusion, le calendrier est serré, les points de vue sont tranchés, mais il faut tout mettre en œuvre pour réunir et trouver un compromis satisfaisant à une situation qui ne l'est pas.

Mme Fabienne Keller. – Messieurs les Présidents, mes chers collègues, comme l'a dit ma collègue, c'est au Conseil européen qu'il appartient de fixer le cadre de la négociation. Il le fera lors d'une réunion en avril 2017, après la mise en œuvre de l'article 50 par le Royaume-Uni. Le Conseil se prononcera alors sur le cadre des négociations et plus particulièrement sur les trois volets de ces négociations.

En effet, il faut, premièrement, arrêter le dispositif de la négociation, deuxièmement identifier tous les sujets qui devront faire l'objet de l'accord de retrait (« *les termes du divorce* »), ce qui signifie une séparation ordonnée dans les domaines administratif, institutionnel, juridique et budgétaire. Enfin, le troisième volet posera les principes pour les relations futures qu'entreprendront le Royaume-Uni et l'Union.

Ces négociations dureront deux ans, ce qui est court, et on ne peut pas exclure une séparation sans accord. Le Conseil et la Commission ont bien l'intention de garder la pleine maîtrise du calendrier et de ne pas entamer une négociation sur la relation future avant que les termes du divorce soient

acceptés. Une fois les principes posés, la Commission recevra mandat du Conseil pour négocier.

En cas de succès des négociations de retrait, les termes du divorce seront acceptés par les deux parties et les principes seront posés pour un autre accord qui régira la relation future Royaume-Uni-Union européenne. La négociation de cet accord commencera après que l'on aura agréé un accord provisoire. En cas d'échec de la première étape, ce sera une sortie sèche avec un retour aux seules règles OMC, et sans doute de nombreux contentieux.

1. Les enjeux du divorce

- Les enjeux administratifs, institutionnels et financiers

Sur le plan institutionnel et administratif, on sait qu'il faudra s'assurer qu'au jour de la sortie du Royaume-Uni, tous les ressortissants britanniques quittent leurs fonctions au Conseil, au Parlement, à la Commission, mais aussi dans les agences et les organes européens, au Comité économique et social, au Comité des régions... Il y aura alors une discussion pour établir les droits individuels des fonctionnaires britanniques, les phases de transition ou d'extinction et les éventuelles indemnités. Aucun ressortissant britannique ne sera plus actif dans aucun organe ou institution européenne.

Le Royaume-Uni devra s'acquitter, à son départ, de l'ensemble de ses obligations et de tous les paiements correspondant aux engagements contractés, ainsi que de toutes les autres obligations correspondant aux engagements qui ont été pris pour la durée du cadre financier pluriannuel 2014-2020 et pour la politique de cohésion. Le Royaume-Uni devra aussi rester garant des projets du plan Juncker par exemple. Enfin, le Royaume-Uni devrait aussi continuer à contribuer aux pensions des fonctionnaires européens pour tous les droits totalisés pendant la période où le Royaume-Uni était un État membre. L'ensemble de cette facture a été annoncée officieusement comme avoisinant les 60 milliards d'euros, soit environ le cumul de neuf années de contributions budgétaires nettes, mais ce chiffre variera en fonction de la date de sortie de l'Union. Nous sommes allés à Londres et nous avons auditionné M. Michel Barnier : il est clair, de ce que nous avons entendu des deux côtés, que ce sera un point dur des négociations que M. Barnier veut introduire dès leur commencement et ce n'est pas la position britannique.

- Les autres problèmes à régler avant le retrait

a) *Les droits acquis*

Le retrait du Royaume-Uni conduira à traiter la question des droits acquis par les citoyens de 27 États membres actuellement installés sur le sol britannique et ceux acquis par les ressortissants britanniques installés sur le territoire d'un des 27 États membres restants, qu'il s'agisse des titres de

séjour, des permis de travail, des droits relatifs aux études, de la recoordination des régimes de sécurité sociale, des droits à pension ou de l'accès aux soins.

300 000 Français résident au Royaume-Uni et 200 000 Britanniques vivent en France. Le Royaume-Uni accueille 3,2 millions d'Européens, et l'Europe continentale 1,3 million de Britanniques.

b) Le partage des actifs et le rapatriement des agences européennes

L'Agence européenne du Médicament et l'Autorité Bancaire européenne situées à Londres devront rejoindre le territoire de l'Union. Je vous signale que Strasbourg est candidate et je remercie mon collègue, M. Simon Sutour, d'avoir aussi proposé Strasbourg pour siège du Sénat européen. Quant à l'ensemble des actifs européens, le Royaume-Uni pourra prétendre en recevoir, sous forme de compensation, la fraction correspondant à son poids relatif dans l'accumulation de ces actifs.

c) La déconsolidation des accords multilatéraux et bilatéraux dont l'Union est partie

L'Union européenne a contracté environ 1 700 accords multilatéraux ou bilatéraux dans le monde dans tous les domaines de l'environnement à la coopération judiciaire. Le Royaume-Uni devra en sortir à titre national lorsqu'il s'agit d'accords mixtes engageant l'Union européenne et les États membres. Ce sera automatique pour les accords qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union. Des problèmes en perspective et ce sera le cas pour la COP 21.

d) La question des accords commerciaux

La question est délicate quand il y a eu des engagements quantitatifs comme, par exemple, les contingents agricoles ; sinon, il faut espérer que le Royaume-Uni prendra des engagements équivalents à ceux de l'Union européenne partout où cela est possible.

- La question des nouvelles frontières

L'unité du Royaume-Uni est en jeu si l'Ecosse persiste à réclamer son indépendance, mais aussi la stabilité de l'Irlande qui, aujourd'hui, ne connaît plus de frontière intérieure et qui trouverait au milieu de son territoire la nouvelle frontière de l'Union. Gibraltar ne manquera pas de poser un problème ; Malte avec ses bases militaires britanniques et même Chypre seront affectées.

Je rappelle que l'Irlande sera un sujet majeur. Le référendum a ravivé les vieilles plaies ; les Catholiques ont voté « Remain » et les Unionistes ont voté « Leave ». Il faudra renégocier les accords de 1923 et de 1998.

2. Les enjeux de la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union

- Risques économiques et enjeux budgétaires

Une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union, il manquera chaque année 10 milliards d'euros dans le budget de l'Union et il faudra trouver une solution pour combler ce manque.

L'économie britannique se porte plutôt bien mais déjà, certains indicateurs comme la baisse de la livre, l'inflation en hausse et la stagnation des salaires laissent présager un ralentissement, sans qu'on sache encore si ce ralentissement est dû au Brexit non encore mis en œuvre.

- Des opportunités pour la finance européenne ?

Le Brexit devrait entraîner la perte du « passeport européen » et celle des chambres de compensation traitant l'euro, et sans doute une partie des actifs gérés, voire un déplacement du « *private equity* » vers le continent. La City s'en inquiète mais certains parlent de 7 500 postes perdus, d'autres de 65 000.

Paris, Dublin, Francfort, Luxembourg, Amsterdam et Milan sont sur les rangs... Les banquiers français que j'ai rencontrés sont optimistes mais une grande partie de la gestion restera à Londres.

Nous avons rencontré le CBI à Londres. C'est l'équivalent du Medef français. Reste à savoir quelle sera la politique migratoire après le Brexit, et si l'accès aux talents ne va pas devenir plus difficile. D'autres secteurs économiques dépendant d'une main-d'œuvre moins qualifiée s'en inquiètent aussi.

Enfin, il ne faudra pas renoncer à toute coopération et maintenir les accords, notamment pour la défense et la lutte contre le terrorisme.

Un énorme travail de négociation s'annonce à un moment où l'Europe dans son ensemble est affectée par une croissance molle, par une immigration massive et par le terrorisme. Il faut que les principes de réalité et de solidarité l'emportent. « *2019 est un rendez-vous politique et pas technique* », comme l'a dit le Président Raffarin. Il ne faut pas que les opinions publiques trouvent dans ces négociations des sujets de tension et de dissension.

M. Simon Sutour. – Je me félicite de ce rapport d'étape sur le Brexit remarquablement écrit et j'aurais aimé qu'il y eût un vote, en particulier pour approuver les propositions qu'il contient concernant les positions de négociations, car je crois que nous sommes tous d'accord sur ces propositions.

M. Jean-Pierre Masseret. – Je souscris à ce propos mais le dernier paragraphe de la page 8 me contrarie. C'est un ressenti personnel, mais je ne suis pas en phase avec sa rédaction : « *De la même façon, le groupe de suivi estime que la relation bilatérale entre le Royaume-Uni et la France, déjà très dense, doit encore être renforcée, du fait du Brexit, dans au moins trois domaines : défense, sécurité et lutte anti-terroriste, nucléaire civil. La France a besoin de relations fortes avec l'Allemagne, et aussi le Royaume-Uni. Le Brexit ne saurait donc ouvrir la voie*

à une dérive de la relation franco-britannique. ». Il me semble que cette rédaction met la France en position de faiblesse. Je comprends le sens de ce paragraphe mais je ne comprends pas le choix de cette rédaction.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – C'est une réponse au sentiment qu'ont les Britanniques que nous voudrions les punir. Or nous souhaitons faire savoir seulement que nous n'avons pas peur du « no deal » - une sortie sèche sans accord- mais nous avons une opinion publique qui risque de se crispier. L'idée de base est de dire « *nous n'avons pas peur du Brexit* » mais au-delà de cette question, reste qu'à l'Est, nous avons l'Allemagne et à l'Ouest, le Royaume-Uni, et que c'est notre destin de coopérer avec les deux côtés.

M. Jean-Marie Bockel. – Derrière cette position, il y a la question politique suivante : nous sommes partagés sur l'après-Brexit, pris entre un sentiment de découragement et d'euroscpticisme, et d'un autre côté, on pense que c'est une opportunité à saisir pour aller plus loin avec les Allemands, et cela, il faudra le faire apparaître dans nos travaux.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Je propose de reformuler le paragraphe de manière plus positive en mettant simplement en avant que la France a besoin de relations fortes avec l'Allemagne, et aussi avec le Royaume-Uni.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Il faut rappeler par exemple que, quelle que soit l'issue du Brexit, nous maintiendrons notre coopération dans le domaine de la défense.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Le Brexit, c'est un problème britannique, et notre problème à nous, c'est l'avenir de l'Europe. Nous n'aurons aucune indulgence à l'égard de ceux qui menaceraient notre union, qu'il s'agisse du Président Poutine, du Président Trump ou de la Chine.

M. Jean Bizet. – Je reviens à la question de Simon Sutour, pour lui dire que le Groupe de suivi étant appelé à approuver la publication du rapport, approuvera dans le même temps ses conclusions et ses propositions. J'ajoute que le groupe de suivi sur le Brexit ne va pas s'arrêter là. Souvenez-vous de la quatrième ligne rouge : l'information des Parlements nationaux et leur approbation. C'est de la première importance car il ne s'agit pas de se retrouver comme avec le CETA et le blocage de dernière minute du Parlement wallon.

Mme Gisèle Jourda. – Je souhaite intervenir sur la question de la défense : il faut maintenir une coopération sur le long terme et je regrette que l'on ne parle pas de l'ouverture à l'Espagne et à l'Italie.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Bonne remarque, mais cela figurera dans le rapport que nous examinerons la semaine prochaine. Vous avez un peu d'avance, chère collègue.

Je propose qu'on autorise la publication de ce rapport d'étape.

La publication du rapport d'étape est autorisée à l'unanimité (moins une abstention, celle de M. Eric Bocquet).

La réunion est levée à 16 h 30.