

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



**Comptes rendus des travaux  
de la commission des affaires  
européennes du Sénat**  
*du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 2020*

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

**N° 104**



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)

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

## SOMMAIRE

	Pages
<b>COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES</b> .....	1
<b>RÉUNIONS DE LA COMMISSION</b> .....	9
<i>Mardi 14 janvier 2020</i> .....	11
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Audition de Mme Sandrine Gaudin, Secrétaire générale des affaires européennes, sur le prochain cadre financier pluriannuel</i> .....	11
<i>Mercredi 15 janvier 2020</i> .....	21
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Audition de S.E.M. Filip Vučak, ambassadeur de Croatie en France</i> .....	21
<i>Mercredi 22 janvier 2020</i> .....	31
<b>Budget communautaire</b>	
<i>Cadre financier pluriannuel : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet et Simon Sutour</i> .....	31
<i>Jeudi 23 janvier 2020</i> .....	47
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Audition de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes, sur le suivi des résolutions européennes du Sénat</i> .....	47
<i>Mercredi 29 janvier 2020</i> .....	59
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Réunion plénière de la LXII<sup>e</sup> conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) du 1<sup>er</sup> au 3 décembre à Helsinki : communication de M. Jean Bizet</i> .....	59
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Usage de la langue française dans les institutions européennes : avis politique de M. Jean Bizet</i> .....	63
<b>Questions diverses</b> .....	73
<i>Mardi 4 février 2020</i> .....	75
<b>Politique étrangère et de défense</b>	
<i>Fonds européen de la défense : proposition de résolution européenne et avis politique de Mme Gisèle Jourda et M. Cyril Pellevat</i> .....	75
<i>Mercredi 5 février 2020</i> .....	87
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Suivi des résolutions européennes : rapport d'information de M. Jean Bizet</i> .....	87
<b>Politique commerciale</b>	
<i>Audition de Mme Isabelle Hudon, ambassadrice du Canada en France, sur l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA)</i> .....	95

<i>Mercredi 19 février 2020</i> .....	113
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Audition de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes sur l'ouverture de négociations en vue d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni</i> .....	113
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Ouverture de négociations en vue d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet et Christian Cambon</i> .....	125
<b>Nomination</b> .....	143
<i>Mercredi 26 février 2020</i> .....	145
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (1ère partie) du 27 au 31 janvier 2020 : communication de Mme Nicole Duranton</i> .....	145
<b>Questions sociales et santé</b>	
<i>Proposition de résolution européenne de M. André Reichardt visant à lutter contre la fraude sociale transfrontalière et améliorer la coopération européenne en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales : rapport de Mmes Laurence Harribey et Pascale Gruny</i> .....	153
<b>Budget communautaire</b>	
<i>Cadre financier pluriannuel de l'Union européenne : réunion conjointe avec la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et les membres français du Parlement européen</i> .....	161
<i>Mercredi 4 mars 2020</i> .....	177
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Programme de travail de la Commission européenne pour 2020 : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet et Simon Sutour</i> .....	177
<b>Politique de coopération</b>	
<i>Proposition de résolution européenne de Mme Nathalie Goulet visant à lutter contre la fraude aux financements européens dans le cadre de la politique de voisinage : rapport de M. André Reichardt et avis politique</i> .....	193
<i>Vendredi 27 mars 2020</i> .....	201
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Audition de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, à la suite du Conseil européen du 26 mars 2020 (par téléconférence)</i> .....	201
<i>Mercredi 8 avril 2020</i> .....	207
<b>Justice et affaires intérieures</b>	
<i>Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex (par téléconférence)</i> ....	207
<i>Mardi 14 avril 2020</i> .....	219
<b>Économie, finances et fiscalité</b>	
<i>Audition de M. Benoît Cœuré, directeur du pôle innovation de la Banque des règlements internationaux, ancien membre du directoire de la Banque centrale européenne (par téléconférence)</i> .....	219

<i>Vendredi 17 avril 2020</i> .....	231
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Audition de M. Philippe Léglise-Costa, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne (par téléconférence)</i> .....	231
<i>Lundi 20 avril 2020</i> .....	247
<b>Économie, finances et fiscalité</b>	
<i>Audition de M. Thierry Breton, commissaire européen chargé du marché intérieur (par téléconférence)</i> .....	247
<i>Vendredi 24 avril 2020</i> .....	261
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Audition de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, à la suite du Conseil européen du 23 avril 2020 (par téléconférence)</i> .....	261
<i>Lundi 27 avril 2020</i> .....	281
<b>Économie, finances et fiscalité</b>	
<i>Audition de M. Paolo Gentiloni, commissaire européen à l'économie (par téléconférence)</i> .....	281
<b>Justice et affaires intérieures</b>	
<i>Audition de M. Wojciech Wiewiórowski, contrôleur européen de la protection des données (par téléconférence)</i> .....	291
<i>Jeudi 30 avril 2020</i> .....	301
<b>Agriculture et pêche</b>	
<i>Renforcement des mesures exceptionnelles de la Politique agricole commune (PAC), pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, et affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence : avis politique de M. Jean Bizet (par téléconférence)</i> .....	301
<b>Environnement</b>	
<i>Projet de proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité du projet de loi européenne sur le climat présenté par MM. Benoît Huré et Jean-Yves Leconte (par téléconférence)</i> .....	311
<b>Justice et affaires intérieures</b>	
<i>Audition de Mme Pascale Andréani, ambassadrice de France en Hongrie (par téléconférence)</i> .....	321
<i>Mercredi 6 mai 2020</i> .....	331
<b>Justice et affaires intérieures</b>	
<i>Respect de l'État de droit en Europe dans le contexte de la pandémie de Covid-19 : communication et avis politique de M. Philippe Bonnecarrère (par téléconférence)</i> .....	331
<b>Économie, finances et fiscalité</b>	
<i>Réponses des pays européens aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire : communication de M. Didier Marie (par téléconférence)</i> .....	349
<i>Jeudi 14 mai 2020</i> .....	355
<b>Économie, finances et fiscalité</b>	
<i>Arrêt du Tribunal constitutionnel fédéral allemand sur le programme de rachat de dettes publiques de la Banque centrale européenne : communication de MM. Claude Kern et Didier Marie</i> .....	355
<b>Énergie, climat, transports</b>	
<i>Pérennité des compagnies aériennes européennes et droits des passagers face à la pandémie : proposition de résolution européenne et avis politique de M. Jean Bizet</i> .....	367

<b>Agriculture et pêche</b>	
<i>Renforcement des mesures exceptionnelles de la PAC pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 : proposition de résolution européenne de M. Jean Bizet</i> ..	375
<b>Environnement</b>	
<i>Conformité au principe de subsidiarité de la loi européenne sur le climat : proposition de résolution européenne portant avis motivé de MM. Benoît Huré et Jean-Yves Leconte</i>	383
<b>Lundi 18 mai 2020</b> .....	389
<b>Justice et affaires intérieures</b>	
<i>Audition de M. Frédéric Billet, ambassadeur de France en Pologne (par téléconférence)</i> .....	389
<b>Jeudi 28 mai 2020</b> .....	399
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Audition de Mme Emily O'Reilly, Médiatrice européenne (par téléconférence)</i> .....	399
<b>Jeudi 4 juin 2020</b> .....	407
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Relations entre la Grèce et l'Union européenne : rapport d'information de M. Simon Sutour (par téléconférence)</i> .....	407
<b>Recherche</b>	
<i>Audition de Mme Mariya Gabriel, commissaire européenne en charge de l'innovation, de la recherche, de la culture, de l'éducation et de la jeunesse (par téléconférence)</i> .....	415
<b>Mardi 9 juin 2020</b> .....	427
<b>Budget communautaire</b>	
<i>Proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et instrument de relance : communication et proposition de résolution européenne de MM. Jean Bizet et Simon Sutour</i> .....	427
<b>Jeudi 11 juin 2020</b> .....	449
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Débat préalable au Conseil européen du 19 juin 2020 en présence de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes</i> .....	449
<b>Mardi 16 juin 2020</b> .....	467
<b>Marché intérieur, économie</b>	
<i>Audition commune de Mme Margrethe Vestager, vice-présidente de la Commission européenne en charge du numérique</i> .....	467
<b>Mercredi 17 juin 2020</b> .....	489
<b>Environnement et développement durable</b>	
<i>Audition de M. Frans Timmermans, premier vice-président exécutif de la Commission européenne en charge du Pacte vert pour l'Europe</i> .....	489
<b>Jeudi 25 juin 2020</b> .....	509
<b>Justice et affaires intérieures</b>	
<i>Adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) : rapport d'information de MM. Philippe Bonnecarrère et Jean-Yves Leconte</i> .....	509
<b>Questions sociales, travail et santé</b>	
<i>Évaluation des technologies de santé : proposition de résolution européenne et avis politique de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey</i> .....	517

<b>Questions sociales, travail et santé</b>	
<i>Mobilité des professionnels de santé : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de M. Pierre Médevielle</i> .....	523
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Audition de M. Michel Barnier, chef de la Task Force pour les relations avec le Royaume-Uni sur la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées</i> .....	531
<b>Jeudi 2 juillet 2020</b> .....	543
<b>Agriculture et pêche</b>	
<i>Audition de M. Janusz Wojciechowski, commissaire européen à l'agriculture</i> .....	543
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Table ronde franco-allemande sur le thème : « Quel projet allemand pour l'Europe ? »</i> .....	553
<b>Mercredi 8 juillet 2020</b> .....	569
<b>Marché intérieur, économie, finances, fiscalité</b>	
<i>Évolution de la politique européenne de concurrence : rapport d'information de MM. Alain Chatillon et Olivier Henno, proposition de résolution européenne et avis politique</i> .....	569
<b>Jeudi 9 juillet 2020</b> .....	589
<b>Justice et affaires intérieures</b>	
<i>Lutte contre la cybercriminalité : rapport d'information de Mme Sophie Joissains et M. Jacques Bigot, d'une proposition de résolution européenne et d'un avis politique, en commun avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale</i> .....	589
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Audition de M. Janez Lenarčič, commissaire européen à la gestion des crises</i> .....	599
<b>Institutions européennes</b>	
<i>Audition de S. E. M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France</i> .....	609
<b>Jeudi 16 juillet 2020</b> .....	621
<b>Questions sociales, travail et santé</b>	
<i>L'Union européenne et la santé : rapport d'information de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey</i> .....	621
<b>Environnement et développement durable</b>	
<i>Proposition de résolution européenne sur le classement du loup au sein de la Convention de Berne : rapport, proposition de résolution européenne et avis politique de M. Cyril Pellevat</i> .....	629
<b>Agriculture et pêche</b>	
<i>Agriculture et politique de concurrence : rapport d'information de M. Jean Bizet</i> .....	637
<b>Budget de l'Union européenne</b>	
<i>Point d'actualité sur la négociation du cadre financier pluriannuel : communication de MM. Jean Bizet et Simon Sutour</i> .....	641
<b>Énergie, climat, transports</b>	
<i>Nord Stream 2 et extraterritorialité du droit américain : communication, examen d'une proposition de résolution européenne et d'un avis politique de M. Claude Kern</i> .....	651

**GROUPE DE SUIVI DE LA NOUVELLE RELATION EURO-BRITANNIQUE ..... 659***Audition de S. E. Mme Catherine Colonna, ambassadrice de France au Royaume-Uni* 661*Audition de S. E. Mme Patricia O'Brien, ambassadeur d'Irlande en France, sur les modalités de mise en œuvre du protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord annexé à l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne*..... 675**EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION ..... 6876****L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT ..... 711**



## **RÉUNIONS DE LA COMMISSION**

**Mardi 14 janvier 2020**

- Présidence de M. Jean Bizet, président –

## **Institutions européennes**

### **Audition de Mme Sandrine Gaudin, Secrétaire générale des affaires européennes, sur le prochain cadre financier pluriannuel**

**M. Jean Bizet, président.** – Nous sommes heureux de vous accueillir aujourd’hui au Sénat, Madame Gaudin, pour cette première réunion de l’année qui, avec le retrait désormais assuré du Royaume-Uni, sera très dense sur le plan européen. Au-delà du Brexit, il va maintenant falloir négocier les conditions de la relation future, notamment sur le plan commercial.

La nouvelle Commission européenne est désormais à pied d’œuvre et entend mettre en place ses priorités, notamment le Pacte vert pour l’Europe qu’elle a dévoilé en décembre. Mais pour cela, il faut évidemment un accord sur le budget à long terme de l’Union européenne : c’est tout l’enjeu des négociations sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, qui est le thème de votre audition devant notre commission cet après-midi.

La Commission européenne a présenté en mai 2018 sa communication lançant le processus de négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP), avec une proposition de budget arrêtée à 1,11 % du revenu national brut (RNB). Le Parlement européen a adopté une position plus ambitieuse en demandant un budget arrêté à 1,3 % du RNB. En décembre dernier, la présidence finlandaise du Conseil a dévoilé une boîte de négociation proposant un budget représentant 1,07 % du RNB.

La semaine dernière, le président du Conseil européen, Charles Michel, et le Premier ministre croate ont évoqué le calendrier d’adoption du CFP de manière très évasive et ont semblé temporiser. Compte tenu de l’état actuel des négociations, quel est le calendrier d’adoption du CFP qui vous paraît envisageable de manière crédible ? Quelle est la cible budgétaire acceptable ou souhaitable pour la France ?

Sur le fond, le Sénat a adopté plusieurs résolutions européennes sectorielles en lien avec les négociations sur le cadre financier pluriannuel. Je pense notamment à celles qui concernent la politique agricole commune (PAC) – à trois reprises et en vain, semble-t-il –, la politique de cohésion, le programme *InvestEU*, le programme Horizon Europe, la politique spatiale...

Vous aurez certainement à cœur, sur ces différents sujets, de nous faire part de l’état actuel des négociations, des positions défendues par la France et des éventuelles lignes rouges pour notre pays.

Toute négociation budgétaire est difficile et connaît des moments de tensions. Je pense, par exemple, aux coupes proposées par la présidence finlandaise, visant notamment le nouveau Fonds européen de la défense, qui est, à nos yeux, un élément important. Par expérience, je sais que le premier chiffrage présenté par la Commission est souvent celui sur lequel les choses se cristallisent en dernier recours...

Mettre en œuvre de nouvelles actions, qui sont nécessaires pour répondre aux défis actuels, ne doit pas conduire à négliger les politiques les plus anciennes, comme la PAC ou la politique de cohésion. Cela soulève évidemment la question des ressources disponibles. Le départ du Royaume-Uni conduit à mettre sur la table des négociations la suppression, souhaitable à mes yeux, des rabais dont bénéficient certains États membres, dont l'Allemagne. Mais la création de nouvelles ressources propres et l'évolution de certaines ressources, comme celle qui est calculée sur la TVA, sont également envisagées. Pouvez-vous nous préciser l'état des discussions sur ces différents points ?

Nous souhaiterions également que vous puissiez nous faire part des attentes et des propositions de la France en termes de flexibilité, de simplification, de lisibilité et de transparence du budget européen dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel.

Après votre exposé, mes collègues vous poseront des questions complémentaires.

**Mme Sandrine Gaudin, Secrétaire générale des affaires européennes.** – Je suis très honorée d'être parmi vous aujourd'hui. La négociation sur le CFP n'est pas complètement achevée, car la mise en place des institutions européennes l'année dernière a pris davantage de temps que prévu. À mes yeux, le CFP sera la grande négociation structurante de 2020.

La Commission a publié sa proposition de budget le 2 mai 2018, avec 43 propositions de règlements sectoriels que nous sommes en train de négocier. La procédure est exigeante. Le texte doit être adopté à l'unanimité par le Conseil, après consultation du Parlement européen pour le volet « recettes » qui nécessite de recueillir également l'approbation de tous les États membres. En France, ce volet devra donc être examiné par l'Assemblée nationale et le Sénat. Le volet « dépenses » doit être adopté à l'unanimité par le Conseil après approbation du Parlement européen.

L'équation est la suivante, à la fois simple et traditionnelle en matière budgétaire : comment faire plus avec moins d'argent ? Elle prend toute son importance avec la perte du deuxième contributeur net au budget de l'Union européenne qu'est le Royaume-Uni.

La Commission a proposé de supprimer progressivement les rabais, ce qui est inédit. Si nous ne le faisons pas au moment du départ de l'État membre qui est à l'origine de ces rabais, nous ne le ferons jamais ! Nous devons absolument saisir cette possibilité offerte par la Commission, mais le débat n'est pas simple.

La Commission souhaite également un élargissement de la boîte à outils des nouvelles ressources propres, ce qui nous convient parfaitement. Trois mesures sont proposées : l'attribution au budget de l'Union de 20 % des recettes du système d'échange des quotas d'émissions carbone ; une contribution de 3 % sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés ; une contribution calculée sur le stock d'emballages plastiques non recyclés, ce qui pousse les États membres à devenir plus vertueux.

La proposition de 2018 était novatrice et allait dans le sens préconisé par la France. Toutefois, le montant fixé était élevé : 1,11 % du RNB des 27 États membres, ou 1,14 % si l'on inclut les instruments hors plafond, c'est-à-dire la réserve pour aide d'urgence, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, ou la facilité européenne pour la paix.

Ce montant est extrêmement ambitieux : s'il était adopté par les États membres, il occasionnerait un ressaut net assez important de la contribution française de 6 milliards d'euros par an en moyenne par rapport à la période 2014-2020. La contribution passerait de 20,5 milliards d'euros en moyenne par an à 26,4 milliards d'euros, ce qui n'est pas négligeable dans un contexte de contrainte budgétaire. Nous souhaitons rehausser certaines ambitions, notamment dans le domaine de la PAC, et nous inscrire dans une logique de réglage plus fin de certaines dépenses – je pense notamment au projet de budget de la zone euro, qui est une nouveauté très importante proposée par la Commission à laquelle nous sommes très favorables.

Le travail autour de la proposition de la Commission se formalise dans un projet de texte appelé « boîte de négociation », qui en est à un stade avancé même si de nombreux points ne sont pas validés, notamment la « zone d'atterrissage » du montant global de la programmation pluriannuelle. Sur la quarantaine de règlements sectoriels, une douzaine a fait l'objet d'un accord partiel du Conseil ; les règlements restants sont encore en négociation. Le Parlement européen a pour l'instant suspendu ses travaux sur ces règlements. Les discussions sectorielles ne sont pas anodines : elles portent, par exemple, sur le calibrage du Fonds européen de la défense et son articulation avec le Royaume-Uni ou sur le programme d'investissement de l'Union européenne dédié au financement de la transition climatique, avec notamment la création du fonds de transition juste.

Les présidences successives ont beaucoup œuvré pour que la boîte de négociation soit la plus « compacte » possible, en réduisant au maximum le nombre d'options. La présidence finlandaise, sous l'influence des États contributeurs nets, avait proposé un compromis à 1,07 % du RNB. Au Conseil européen de décembre dernier, les chefs d'État et de gouvernement n'ont pas réussi à trouver un accord. Les États membres les plus « frugaux » souhaiteraient que le centre de gravité de la discussion se déplace progressivement vers 1 %, soit le niveau actuel, que nous considérons comme bas.

Le contexte institutionnel du dernier Conseil européen était particulier : la Commission venait d'entrer en fonctions, de même que le président du Conseil européen, Charles Michel. L'arrivée de nouveaux acteurs autour de la table ne permettait pas le dénouement de la situation. Le Conseil européen a confié à Charles Michel le soin de reprendre la discussion, sur la base de la boîte de négociation finlandaise, avec une tournée des capitales, pour aboutir à un accord lors d'un Conseil européen extraordinaire, qui se tiendra sans doute au premier trimestre. Nous préparons actuellement la position que nous défendrons lors de la rencontre avec le sherpa de Charles Michel la semaine prochaine à Bruxelles, sur la base des objectifs européens ambitieux du Président de la République.

Le financement des politiques traditionnelles et des politiques tournées vers l'avenir, la transition écologique, la maîtrise des frontières, ainsi que le renforcement de

la puissance économique, technologique et numérique de l'Union figurent dans la proposition de la Commission et dans le compromis finlandais.

Premier point important, concernant la PAC, il est impératif de renforcer son premier pilier. L'augmentation des crédits proposée par la présidence finlandaise s'effectue plutôt au profit du second pilier, ce qui nous convient moins.

Second point, nous devons veiller à la soutenabilité budgétaire de nos engagements. Nos ambitions doivent être compatibles avec l'objectif d'assainissement de nos finances publiques. Nous sommes favorables à l'élargissement de la boîte à outils en matière de ressources propres, notamment celles qui sont liées à l'environnement. Le rapport Monti contenait des pistes intéressantes, qui n'ont pas été pleinement exploitées.

Nous insistons pour que les rabais soient supprimés dès 2021. Nous plaignons pour un passage au tamis de nos priorités au regard du niveau de dépenses que nous pouvons supporter.

Nous retrouvons dans la boîte de négociation les priorités que nous souhaitons, mais nous avons plus de mal à convaincre sur les dépenses liées à la lutte contre le changement climatique. La présidence finlandaise proposait que 25 % des dépenses du CFP soient consacrées à la mise en œuvre d'objectifs climatiques, contre près de 20 % actuellement – c'est insuffisant. Nous voulons un verdissement plus ambitieux, avec 30 % des dépenses liées à la lutte contre le changement climatique et 10 % pour la préservation de la biodiversité et la lutte contre les pollutions diffuses. Dix jours après son entrée en fonction, Mme von der Leyen proposait le Pacte vert (*Green Deal*) ; il doit se traduire par un budget en conséquence.

Nous dirons à Charles Michel et à son sherpa qu'il faut introduire plus de conditionnalité dans la mise en œuvre des dépenses, en lien avec le respect de l'État de droit et des valeurs démocratiques de l'Union européenne. Dans le contexte actuel, il est essentiel d'avoir des moyens d'action efficaces. Les outils du traité sont insuffisants ; utilisons le levier budgétaire.

Nous souhaitons aussi plus de conditionnalité sociale afin de préserver, par le levier budgétaire, les principes du socle européen des droits sociaux, comme la lutte contre la pauvreté au travail, une protection sociale au sens large et des concertations avec les partenaires sociaux.

Avec les Pays-Bas, nous insistons sur la dimension externe des migrations. Nous voulons inciter les pays d'origine des migrants ou de transit à réadmettre les migrants refusés, par davantage de leviers. C'est un nouveau domaine où l'on peut faire le lien avec le budget de l'Union.

Nous avons un fort intérêt à défendre un budget pour la zone euro, dont le projet prévu financera uniquement des projets liés à la convergence et à la compétitivité des États membres. Il faudrait aussi pouvoir l'utiliser à terme pour stabiliser l'économie en cas de choc.

Nous plaignons pour une plus grande réforme des ressources propres. Le projet va dans la bonne direction, mais n'est pas assez ambitieux. Nous ne plaignons pas

pour introduire des ressources propres pour le plaisir de créer de nouvelles taxes, mais pour moderniser la nature du budget communautaire, rompre avec la logique de négociation actuelle du « juste retour », , financer d'autres projets d'intérêt commun à l'échelle communautaire, comme la protection civile ou la protection des frontières européennes.

La suppression des rabais est un point dur, que nous estimons indispensable. La France est le premier financeur des rabais, et paie en moyenne 2 milliards d'euros chaque année pour cinq États membres. Le système des rabais, mis en place pour le Royaume-Uni, est contraire à l'idée d'un budget mutualisé.

La proposition de la Commission prévoit 373 milliards d'euros pour la politique de cohésion, soit un ordre de grandeur équivalent à celui de la PAC. Les besoins demeurent très importants, y compris dans des territoires fragilisés au sein de régions développées. Ainsi, la Seine-Saint-Denis a besoin du Fonds social européen (FSE). Nous voulons rendre cette politique plus simple et plus lisible et continuer à financer ces territoires. Le Premier ministre a revu avec les régions la gouvernance de ces fonds pour plus de simplification et d'efficacité, conformément aux recommandations de la Cour des comptes.

La convergence entre la France, l'Espagne et le Portugal est importante pour porter les enjeux liés aux régions ultrapériphériques. Il faudra continuer à simplifier et à maintenir des niveaux de financement adaptés. Nous serons vigilants sur le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) et sur les règles d'éligibilité au financement de certaines politiques. La France, l'Espagne et le Portugal ont fait une déclaration conjointe, et nous avons saisi les commissaires européens chargés de ces sujets.

Pour le calendrier, c'est 2020 ou jamais ; nous ne devons pas prendre de retard pour éviter tout décalage, notamment pour ce qui concerne la politique de cohésion. Les négociations s'accroissent pour le premier semestre de 2020. Avant de nous déterminer sur une cible budgétaire précise, nous devons voir le paquet d'ensemble. Nous faisons partie des États membres raisonnables qui prennent leurs responsabilités et qui respectent leurs obligations communautaires en matière de discipline budgétaire.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci pour ce panorama d'ensemble.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Selon vous, Frontex a vocation à se substituer aux politiques nationales. Mais la proposition finlandaise est d'y consacrer 35 à 40 % de moins que les 12 milliards d'euros prévus sur la prochaine période. Pour accompagner la croissance de l'agence, nous devons revoir notre capacité de détachement et de mise à disposition de personnel.

De nombreuses ONG demandent plus de transparence sur l'utilisation des fonds européens au profit des États tiers, notamment ceux d'émigration. Où va l'argent ? Ce n'est pas clair...

Il est certain que la politique de cohésion est un levier d'accord avec des pays sensibles à cette question. Il faudrait revoir la façon dont les régions sont éligibles.

En Europe centrale, certains pays redécoupent leurs régions pour être éligibles, alors qu'il vaudrait mieux rendre le dispositif plus souple...

**Mme Laurence Harribey.** – Merci de vos propos dynamiques, ouverts et transparents. Vous avez évoqué la volonté française de renforcer le premier pilier de la PAC. Est-il mis en concurrence avec le second pilier ? Pour la gouvernance des fonds structurels, on enlève les mesures surfaciques de la compétence des régions... On renouerait ainsi avec une vision traditionnelle de la PAC, alors que le second pilier doit jouer aussi un rôle de cohésion.

Une note de la Conférence des régions périphériques maritimes, dont la Nouvelle Aquitaine est membre, porte sur le fonds pour une transition juste. Le compromis de la présidence finlandaise semble réduire les fonds structurels pour tous les États membres au profit de ce fonds. Le Fonds européen de développement régional (Feder) et le FSE traitent aussi de préoccupations sur la transition énergétique. Qu'en pensez-vous ? Y aura-t-il un marchandage ?

**M. Pierre Cuypers.** – J'ai du mal à comprendre que, si la majorité des États membres veut renforcer le premier pilier de la PAC, la France veuille se concentrer sur le second pilier et affaiblir le premier, relatif au soutien aux marchés. Or l'agriculture française connaît des difficultés. Si l'on ne soutient pas le revenu agricole, on perdra un filet de sécurité en cas de choc. Il faut renforcer le premier pilier, car les marchés peuvent s'effondrer brutalement. Il y a parfois des effets de *dumping* sur les matières premières.

**M. Jean Bizet, président.** – J'insiste sur les propos de Mme Laurence Harribey et de M. Pierre Cuypers. On sent poindre des germes de renationalisation de la PAC. Si l'on ne conforte pas le premier pilier, on augmentera les distorsions de concurrence, notamment avec la Pologne. Le second pilier signifie aussi cofinancement national. Or on ne rajoutera pas le malheur au malheur...

**Mme Sandrine Gaudin.** – Nous n'en sommes pas encore au transfert de la gestion de nos frontières extérieures à Frontex. L'agence montera en puissance durant les sept prochaines années. Nous ne sommes pas d'accord avec les montants prévus pour Frontex par la présidence finlandaise. Nous voulons garantir une montée en puissance progressive de la mise à disposition de personnels, d'investissements et d'équipements à Frontex.

Vous avez évoqué la nécessaire transparence sur l'aide extérieure de l'Union européenne. Avec 80 milliards d'euros, c'est un outil massif. Nous restons le premier bailleur mondial. La France n'a de cesse d'être vigilante sur l'exécution des programmes, objectif partagé par tous. Dans le règlement sectoriel, nous pourrions faire remonter des exigences de transparence maximales. Ensuite, nous devons renforcer les moyens de contrôle par l'Union européenne. Nous souhaitons qu'au niveau communautaire soit mis en place un lien plus explicite entre les efforts de lutte contre l'immigration illégale et la réadmission dans les pays de transit ou d'origine.

Nous voulons que toutes les régions françaises soient éligibles à la politique de cohésion. Nous ne transigerons pas sur ce point. Cette politique est aussi très importante pour les pays d'Europe centrale qui ont rejoint l'Union européenne plus tardivement. Nous avons une discussion très difficile avec eux sur la conditionnalité liée

au respect de l'État de droit, car celle-ci pourrait affecter leur capacité à recevoir des fonds européens.

En ce qui concerne la PAC, nous souhaitons que l'on réserve une part significative des crédits européens au premier pilier, qui est l'instrument privilégié pour garantir le niveau de vie de nos agriculteurs et les aider à améliorer leurs pratiques. Nous ne sommes pas, en effet, favorables à une renationalisation de cette politique. Nous avons donc demandé que la hausse des crédits de la PAC, prévue dans la proposition finlandaise, bénéficie au premier pilier, non au second. C'est le point de désaccord. Nous ne sommes pas seuls : l'Espagne, la Belgique, l'Irlande ou la Lettonie sont sur la même ligne. C'est une évolution. Traditionnellement, la France était un petit peu seule à défendre les crédits de la PAC, trop souvent considérée comme une vieille politique, une politique « traditionnelle ». Aujourd'hui, une vingtaine d'États membres la défendent, car elle constitue un vecteur important de la transition écologique et de nombreuses transformations. Certains pays veulent conforter le premier pilier, d'autres veulent donner la priorité au second. Nous souhaitons le maintien d'une PAC puissante, ambitieuse sur le plan environnemental, avec des conditionnalités renforcées et simplifiées, des mesures agro-environnementales et climatiques fortes, une PAC capable d'accompagner les filières agroalimentaires dans leur modernisation et de protéger – c'est le sens des réserves flexibles – contre les crises sanitaires, climatiques ou économiques, qu'il s'agisse de sécheresses, d'inondations ou d'éventuelles taxes imposées par des États tiers ... Nous sommes aussi attachés à la simplification des procédures administratives, qui restent très lourdes pour les agriculteurs et tous ceux, d'ailleurs, qui souhaitent bénéficier de financements européens. Il faut réduire, comme dans tous les domaines, les lourdeurs administratives.

Nous venons de recevoir cet après-midi les propositions de la Commission concernant le financement du fonds pour une transition juste. Je n'ai pas encore eu le temps d'en prendre connaissance en détail. La question est de savoir si ce fonds consistera en un recyclage de crédits issus de la politique de cohésion ou bien s'il sera alimenté par des sources de financement nouvelles. Au-delà des montants, nous sommes d'accord pour que le fonds aide des régions des pays de l'Est dans leur reconversion industrielle vers des énergies propres, comme la Silésie par exemple. En définitive, la question est de savoir si ce fonds sera centré sur les régions qui en ont le plus besoin – il est évident que la Pologne est confrontée à un mur en matière de transition énergétique –, ou s'il s'agit d'un instrument d'usage plus diffus, susceptible de concerner davantage d'acteurs. Il nous semble que le fonds doit bénéficier aux régions qui en ont le plus besoin au sein des États relativement les moins riches de l'Union.

**M. René Danesi.** – En 2019, lors de la présidence finlandaise de l'Union européenne, il était question de baisser de 13 % les crédits de la PAC. Serait-il raisonnable de réduire ainsi les crédits de cette politique, vitale pour les agriculteurs, et de maintenir, en même temps, les sanctions contre la Russie, qui affectent nos exportations agricoles ? Bruno Le Maire plaide ainsi depuis plusieurs mois pour le développement des échanges avec la Russie, en dépit de la menace de sanctions américaines.

**M. Jean-François Rapin.** – Vous avez évoqué le socle européen des droits sociaux dont le respect conditionnerait l'accès aux fonds européens. Mais qui contrôlera son respect ? Sur la base de quels critères ? Il faudrait pour cela une autorité indépendante.



Au cas où aucun accord ne serait trouvé sur la participation financière des États membres au budget européen, un plan B est-il prévu, qui comporterait une baisse des dépenses ?

**Mme Gisèle Jourda.** – Je suis préoccupée par la division par deux des crédits du Fonds européen de la défense (FEDef) qui a été proposée par la présidence finlandaise. Je suis d'autant plus surprise que j'avais entendu le président finlandais évoquer l'importance de la politique de sécurité et de défense dans le contexte de montée des menaces en Arctique et en raison du voisinage de la Russie. Les autorités françaises ont souligné l'importance de ce fonds. Sur quels pays pouvons-nous compter en Europe pour le défendre ? Avec le départ de la Grande-Bretagne, nous perdons un allié. Si les États qui bloquent sont aussi ceux qui ne respectent pas les valeurs essentielles de l'Europe, c'est problématique !

**M. Jean Bizet, président.** – Je partage aussi cette déception. Ce fonds devait monter en puissance. La réduction de ses crédits est inquiétante.

**M. Jean-Yves Leconte.** – En ce qui concerne le respect de l'État de droit, il convient de fixer des critères objectifs. Mais ne serait-ce pas l'occasion d'inciter les pays qui n'ont pas voulu participer à la coopération renforcée sur le parquet européen, qui a justement vocation à contrôler l'utilisation des fonds communautaires, à la rejoindre ? Ils seraient certains que le contrôle du respect des droits fondamentaux serait assuré par une autorité indépendante.

**Mme Sandrine Gaudin.** – Le parquet européen entrera pleinement en fonction à la fin de l'année. On ne peut pas forcer un pays à participer à une coopération renforcée. Celle-ci a, d'ailleurs, justement été créée parce que l'on ne parvenait pas à obtenir l'unanimité sur ce sujet. C'est par son efficacité que le parquet européen incitera les autres pays à le rejoindre. Quant au contrôle de l'utilisation des fonds européens, il est assuré, en dehors des États membres qui y veillent, avant tout par la Commission européenne et la Cour des comptes européenne, qui sont sans complaisance, comme nous avons pu le constater lors d'un contrôle en Corse.

Nous avons aussi été désagréablement surpris par les propositions finlandaises sur le FEDef. Ce fonds doit constituer l'embryon d'une base industrielle de l'Europe de la défense. Nous ne sommes pas les seuls à refuser ces coupes budgétaires, qui visent aussi Frontex, Iter, le spatial ou la PAC. C'est pour cela qu'il n'y a pas eu d'accord au Conseil européen. La division par deux du budget du FEDef est incompréhensible, le Président de la République l'a dit très clairement. L'Italie, l'Allemagne, la Lettonie et Lituanie partagent notre sentiment. Avec l'Estonie, nous avons porté une initiative commune au Conseil des affaires générales du mois de décembre. La Commission européenne a aussi été étonnée par la proposition finlandaise. M. Breton, commissaire européen chargé de la défense, a déjà manifesté son opposition à cette coupe budgétaire. Nous pouvons aussi compter sur le soutien du Parlement européen. Nous exprimerons clairement notre position sur ce sujet à Charles Michel. Il est évident que des concessions seront nécessaires pour parvenir à adopter un cadre financier pluriannuel, mais nous ne voulons pas qu'elles visent la défense ou l'agriculture

Monsieur Rapin, il n'y a pas de plan B pour baisser les dépenses si nous ne parvenons pas à un accord. En vertu de la règle de l'unanimité, nous sommes obligés de

nous entendre et les négociations se prolongeront jusqu'à ce que l'on y parvienne. Ce n'est pas pour rien que l'on parle de « marathon » budgétaire ! Je ne sais pas où se situera le compromis, à 1,03 % du RNB, à 1,05 % ou à 1,07 %, mais je ne crois pas que l'on pourra aller au-delà, même s'il faudra aussi compter avec le Parlement européen, qui a fixé des objectifs très ambitieux.

L'enjeu est de rendre opérationnelle la conditionnalité liée à l'État de droit. Les traités européens prévoient déjà un cadre de discussion sur l'indépendance de la justice, la liberté de la presse, etc., dans lequel s'inscrivent nos échanges avec la Pologne, la Hongrie, la Roumanie ou Malte, mais nous ne sommes jamais passés au stade des sanctions. La Commission, dans sa communication de 2018, propose d'utiliser le budget comme mode de sanction, avec un dispositif de mise en œuvre très précis.

Sur l'agenda social et le socle européen des droits sociaux, nous avons un enjeu d'effectivité. Il appartient à la Commission européenne, gardienne des traités, de vérifier leur bonne application. Il est extrêmement périlleux de défendre la conditionnalité au regard du respect des droits fondamentaux et sociaux, mais cela enverra un signal important à des États membres qui ne respectent pas les règles européennes.

**M. Jean Bizet, président.** – Il en va de la crédibilité de l'Europe.

**Mme Sandrine Gaudin.** – Nous avons besoin d'une PAC protectrice – je n'ai pas dit « protectionniste » –, pour préserver le revenu des agriculteurs et développer une agriculture moderne. Des événements, comme les taxes américaines sur certains de nos produits agricoles, affectent nos exportations et nécessitent des compensations. Les agriculteurs français sont soumis à des pressions extrêmes liées à la transition écologique, à des chocs et des crises parfois sévères, mais aussi à des distorsions de concurrence ou des comportements concurrentiels inéquitables. C'est tout l'enjeu de l'accord commercial qui sera négocié avec le Royaume-Uni : nous devons éviter des modes de production agricoles ou industriels générant des distorsions de concurrence et rechercher des conditions de concurrence équitables, ce que nous appelons le *level playing field*. Nos agriculteurs sont confrontés à des nouveaux risques, que la nouvelle PAC devra aussi permettre de couvrir.

**M. Jean Bizet, président.** – Qu'en est-il de la politique spatiale qui voit aussi son enveloppe rognée dans la proposition de la présidence finlandaise ? Quels sont ses liens budgétaires avec le programme de recherche Horizon 2020 ?

De nouvelles modalités sont-elles étudiées afin d'améliorer la consommation des fonds structurels, notamment du programme Leader ?

**Mme Sandrine Gaudin.** – Alors que la Commission avait proposé un budget de 14,2 milliards d'euros pour le programme spatial européen, la présidence finlandaise envisage un budget de l'ordre de 12,7 milliards d'euros. Cela ne nous convient pas et nous souhaitons le maintien de la proposition de la Commission. Il s'agit d'une politique d'autonomie stratégique pour l'Union européenne, qui finance aussi des objets de coopération majeurs tels que Galileo, qui est une formidable réussite au service de la localisation et de la sécurité aérienne, ou encore Copernicus, qui contribue à l'objectif climatique.

Nous souhaitons également que le budget consacré au programme ITER – *International Thermonuclear Experimental Reactor* – ne soit pas trop rabaissé. Nous avons assisté, lors du Conseil européen de décembre, à une fronde antinucléaire de certains États, notamment l’Autriche et le Luxembourg, avec parfois l’Allemagne.

**M. Jean Bizet, président.** – Cela n’est pas convenable !

**Mme Sandrine Gaudin.** – Depuis, ces États bloquent toute décision sur les questions nucléaires et font de l’obstruction. Or les traités prévoient que le choix du mix énergétique relève de la compétence nationale. ITER est un programme international majeur qui aura besoin des 6 milliards d’euros du budget de l’Union européenne. Situé en France, il concerne des pays hors Europe : États-Unis, Chine, Inde, Royaume-Uni post-Brexit, etc. Le contexte des discussions est très tendu, mais ce sujet est très important pour nous.

Le programme Leader connaît des difficultés de programmation et de consommation de ses fonds. Au niveau communautaire, la simplification des procédures est l’un de nos objectifs de négociation pour les règlements sectoriels. Au niveau national, la ministre Amélie de Montchalin a engagé ce travail de simplification, tant au niveau de l’État qu’au niveau régional dans un dialogue avec les régions.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous serons intéressés par une présentation de ce travail. Je vous remercie.

*Mercredi 15 janvier 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président –

## **Institutions européennes**

### **Audition de S.E.M. Filip Vučak, ambassadeur de Croatie en France**

**M. Jean Bizet, président.** – Monsieur l’Ambassadeur, nous sommes très heureux de vous accueillir aujourd’hui au Sénat. Merci d’avoir répondu à notre invitation.

Votre pays vient de prendre la présidence de l’Union européenne, une première pour la Croatie qui a adhéré à l’Union en 2013. Ce semestre de présidence croate s’ouvre dans un contexte porteur : renouvelées en 2019, les institutions européennes sont toutes en état de marche, prêtes à imprimer un nouvel élan à l’Union pour les années à venir, marquées par le défi climatique. Il revient donc à votre pays d’accompagner la traduction effective de cet élan, même s’il est contrarié par un événement négatif et inédit pour l’Union européenne : le départ de l’un de ses membres. En effet, le Brexit, aux termes de l’accord de retrait conclu le 17 octobre dernier entre le Royaume-Uni et l’Union européenne, doit avoir lieu dans quinze jours. Il sera suivi du lancement, dans des conditions très contraintes, des négociations sur les relations futures entre l’Union européenne et le Royaume-Uni. Notre commission sera attentive aux contours du futur accord.

Mais il s’agit aussi de préparer l’avenir. Notre commission a été reçue par votre Gouvernement il y a un mois à Zagreb ; nous souhaitons évoquer avec votre pays, dernier entré dans l’Union européenne, les perspectives en matière d’élargissement. À cette occasion, nous avons notamment pu rencontrer votre Premier ministre, M. Andrej Plenković, et la Secrétaire d’État aux affaires européennes, Mme Metelko-Zgombić, qui nous a présenté les quatre priorités que votre pays a définies pour ce semestre : une Europe qui se développe, une Europe qui connecte, une Europe qui protège, une Europe puissante et influente. Vous allez certainement nous les présenter plus en détail, et nous indiquer si la récente élection de M. Zoran Milanović à la présidence de votre pays pourrait infléchir cette feuille de route.

Il faut faire avancer, en parallèle, les négociations sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 ; nous en avons discuté hier après-midi avec la Secrétaire générale des affaires européennes, Mme Sandrine Gaudin. Notre commission n’est pas très satisfaite des dernières propositions de la présidence finlandaise – un budget européen représentant 1,07 % du RNB – qui n’ont pas débloqué la situation ; le président du Conseil européen, M. Charles Michel, a repris en main le dossier. Nous sommes tout aussi attentifs à la réforme de la politique agricole commune qui va sans doute occuper également une part importante de vos travaux, ainsi qu’aux fonds structurels.

**S.E.M. Filip Vučak, ambassadeur de Croatie en France.** – L’ambassade de Croatie ne comptant que quatre diplomates, il nous est difficile de répondre à l’ensemble des sollicitations à l’occasion de notre présidence de l’Union européenne. Nous avons ainsi été récemment invités à nous exprimer par les ambassadeurs de l’OCDE.

Je suis d’autant plus heureux de me présenter devant vous aujourd’hui que le 15 janvier est le jour où, en 1992, à l’instigation de l’Allemagne, la plupart des pays de l’Union européenne ont reconnu la Croatie. C’était une nuit pleine de joie, que j’ai passée sur la place principale de Zagreb. Nous allons organiser une fête à Bruxelles pour célébrer ce

souvenir. La fête de l'indépendance est célébrée le 30 mai, jour où le Parlement croate a, en 1991, proclamé l'indépendance.

Je vous suis également reconnaissant de m'avoir invité à plusieurs reprises au Sénat, où je me suis plus souvent rendu qu'à l'Assemblée nationale.

La Croatie a adhéré à l'Union européenne en janvier 2013. Les négociations avaient commencé en 2005, alors que dix pays d'Europe centrale et orientale étaient déjà membres de l'Union. Ces négociations ont été difficiles, surtout à cause de nos voisins ; un contentieux nous opposait alors à la Slovénie sur la frontière maritime. De plus, le général Ante Gotovina, soupçonné de crimes de guerre par le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, était recherché. Il a finalement été arrêté en Espagne, alors que la Croatie était accusée de le cacher. Ces deux contretemps ont rallongé les négociations de deux ans. Elles ont été longues, mais j'observe que la Serbie et le Monténégro n'ont guère avancé depuis cinq ans qu'ont commencé leurs négociations d'adhésion...

Ce processus a changé la Croatie. Négocier nous a conduits à prendre en considération ce qui se passait en dehors de nos frontières et a fait évoluer l'image que nous avions de nous-mêmes.

Lorsque la présidence croate de l'Union européenne a été décidée, voici quatre ans, du fait de la décision britannique de quitter l'Union, nous n'étions pas prêts. Nous l'avons néanmoins acceptée, en essayant de préparer au mieux cette présidence. Voici une semaine, la Commission européenne au complet s'est rendue à Zagreb. Notre Premier ministre était avant-hier à Strasbourg et le 7 janvier à Paris, où il a été reçu par le président Macron. Ils ont évoqué notre présidence de l'Union européenne, ainsi que l'ajournement, au mois d'octobre 2019, des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie, à l'instigation de la France, mais aussi des Pays-Bas et du Danemark. Nous essayons de lever ce blocage, mais notre action a été perturbée par l'actualité au Moyen-Orient.

Du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2020, la Croatie dirigera les travaux du Conseil de l'Union européenne, alors que celle-ci se trouve au début d'un nouveau cycle institutionnel et confrontée au défi du Brexit.

Les principaux défis de notre présidence sont l'inégalité du développement économique entre les membres – la Croatie étant, avec la Roumanie et la Bulgarie, l'un des pays les moins développés de l'Union européenne – le changement climatique, l'augmentation des flux migratoires, la propagation de la désinformation et du populisme. La Croatie encouragera le renforcement du dialogue, notamment grâce à la Conférence sur l'avenir de l'Europe qui sera dirigée par notre commissaire Dubravka Šuica.

La Croatie a présenté le programme de sa présidence sous la devise « Une Europe forte dans un monde plein de défis », avec quatre priorités. Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 doit être ambitieux, équilibré, durable et inclusif, en prenant en compte les déséquilibres existants.

Première priorité, une Europe en développement. L'Union européenne représente un cinquième du PIB mondial. Son économie est confrontée à la quatrième révolution industrielle, face à laquelle il convient d'approfondir le marché unique, de stimuler la digitalisation, d'investir dans l'innovation et la recherche, de créer de meilleures conditions de vie et de travail, de protéger l'environnement et de lutter contre le changement climatique.

Les besoins et spécificités de tous les membres devront être respectés, notamment en tenant compte des départs massifs de jeunes de certains États membres, à la recherche de travail dans les pays plus développés. Pour y répondre, l'Union européenne doit offrir des opportunités de travail, en particulier en milieu rural, pour freiner puis faire disparaître la dépopulation de certaines régions.

Deuxième priorité, une Europe qui connecte. Les disparités en matière de qualité d'infrastructures et de couverture des réseaux de transports entravent la compétitivité de l'Union au niveau mondial. Dans l'intérêt de la cohésion, il convient de développer davantage les infrastructures numériques, de transport et d'énergie ainsi que la connectivité. La Croatie encouragera également les politiques de rapprochement des citoyens européens, notamment par le biais de l'éducation, de la culture et du sport, en promouvant un espace de transport européen unique et un marché intégré de l'énergie. Il est essentiel de faciliter la mobilité des élèves, des étudiants, des chercheurs et des professeurs.

L'Europe doit aussi protéger ses citoyens, et pour cela renforcer ses frontières extérieures pour mieux répondre aux menaces externes et aux cybermenaces. L'objectif commun doit rester une politique de migration et d'asile durable et efficace. Une réforme du système d'asile est indispensable : longue de mille kilomètres, la frontière entre la Bosnie-Herzégovine et la Croatie est gardée par 6 500 policiers croates pour faire face aux flux de migrants qui tentent de pénétrer en Europe.

Quatrième priorité, une Europe influente. L'Union européenne a un poids important dans la lutte contre le changement climatique et la pauvreté. Elle représente 50 % de l'aide internationale pour le développement durable. Dans un monde de plus en plus connecté, les progrès de l'Union européenne dépendent de la pleine exploitation de son potentiel infrastructurel et humain. Pour favoriser la cohésion, il faut développer de manière équilibrée les infrastructures numériques, de transport et d'énergie, ainsi que la connectivité.

J'en viens maintenant au rôle de la Croatie dans la politique étrangère de l'Union européenne. La Croatie a pour priorité de rejoindre l'espace Schengen et la zone euro, mais elle n'y travaillera pas durant sa présidence, tenant compte de l'impossibilité d'atteindre un tel objectif à court terme. Notre priorité de politique étrangère sera l'élargissement en direction des Balkans occidentaux, à commencer par la Macédoine du Nord et l'Albanie. C'est pourquoi nous préparons avec détermination le sommet de Zagreb, début mai, qui sera consacré à cette question. Il faut trouver une solution acceptable par tous, faute de quoi les divisions s'approfondiront au sein des sociétés des pays candidats, mais aussi de l'Union européenne. Le Président Macron a promis de se rendre à Zagreb pour ce sommet.

L'année 2020 marque également le vingtième anniversaire du premier sommet de Zagreb, qui s'est tenu en novembre 2000 à l'initiative du président Chirac. Les chefs d'État des quinze membres de l'Union européenne d'alors y avaient rencontré ceux des Balkans occidentaux, à peine sortis de la guerre. Cette réunion symbolique avait donné le signal aux pays de la région que leur avenir était dans l'Union européenne. Vingt ans plus tard, seule la Croatie est devenue membre, les autres pays restant dans la salle d'attente. L'intérêt de la Croatie, mais aussi de toute l'Europe, est dans l'intégration de ces six pays.

La conférence sur l'avenir de l'Union européenne sera un moment important. Nous sommes reconnaissants à la Commission européenne d'avoir fait de la démographie une priorité. Au moins la moitié des États membres ont un problème démographique. Certains pays de l'Est ont perdu 10 à 15 % de leur population depuis leur adhésion. La Croatie a 10 %

d'habitants en moins qu'avant la guerre, alors que des jeunes migrants continuent d'arriver. Nous perdons 20 000 habitants par an. Dans ces conditions – faible natalité, exode des jeunes –, quels sont les avantages d'adhérer à l'Union européenne ? Sans dramatiser outre mesure – à titre de comparaison, au début du XX<sup>e</sup> siècle, 250 000 Croates ont émigré en Amérique du Sud –, la dépopulation est un problème grave, surtout pour les pays entrés dans l'Union européenne après 2004.

Je terminerai par le destin de l'Europe. Lors de la crise migratoire de 2015, 700 000 réfugiés sont passés par la Croatie. Cette crise et le Brexit tout proche entretiennent la peur d'une désintégration de l'Union européenne. Les architectes du projet européen n'auraient pu imaginer que l'on parlerait un jour de reconfiguration de l'Europe à cause de la sortie d'un membre. Bien qu'admirable, le modèle politique de l'Union européenne n'est pas éternel : il faudra un jour le faire évoluer. L'Europe a perdu sa position centrale dans la politique internationale et la confiance de beaucoup de ses habitants ; elle souffre d'une crise d'identité, son héritage chrétien et le legs des Lumières n'étant plus des piliers sûrs. Une certaine étroitesse d'esprit se fait jour, après des années d'hyperlibéralisme. Elle pourrait provoquer l'effondrement des démocraties libérales.

Après la chute du communisme, un clivage est-ouest s'est ajouté au clivage sud-nord, avec la crise migratoire pour signal. Les migrants sont devenus des acteurs de l'Histoire, qui pourront décider du sort du libéralisme européen. Une refondation du projet européen est absolument nécessaire. Pour la première fois depuis la chute du mur de Berlin, les divisions du temps de la guerre froide réapparaissent. La crise migratoire a surtout alimenté les peurs des sociétés est-européennes, tout en faisant naître à l'Ouest une forte méfiance envers l'Europe de l'Est. Ces différences ne s'effaceront pas rapidement.

**M. Jean Bizet, président.** – Je vous remercie.

**M. Simon Sutour.** – Nous suivons attentivement l'évolution de votre pays. MM. Gattolin, Bizet et moi-même sommes les derniers témoins du voyage de notre commission en Croatie, juste avant l'adhésion. Nous y sommes retournés en décembre dernier.

Certains parlementaires, dont je fais partie, auraient souhaité que la France se prononce en faveur de l'ouverture des négociations avec la Macédoine du Nord et peut-être l'Albanie, qui n'ont pour le moment que le statut de candidats à l'adhésion. Le sommet sur les Balkans qui s'est tenu à Zagreb en novembre 2008, sous la présidence française de l'Union européenne, faisait suite à un engagement moral de l'Union en faveur d'une adhésion, à terme, des pays de l'ex-Yougoslavie – en respectant, naturellement, les procédures.

Pour la Slovaquie, cela a été très rapide. Pour la Croatie, il y a eu des retards liés aux épisodes que vous avez rappelés. La Macédoine du Nord a fait un très gros effort, en changeant de nom, et obtenu un accord avec la Grèce.

Je me réjouis de la conversation que vous avez évoquée entre le Président de la République et votre Premier ministre. Peut-être Emmanuel Macron a-t-il voulu revoir la longueur de la procédure d'adhésion ; il faudra sans doute en envisager une autre à l'avenir. Mais cela ne doit pas bloquer l'ouverture des négociations avec la Macédoine du Nord, voire avec l'Albanie. Ces pays sont au cœur de l'Europe, et ils ont vécu une guerre civile terrible. Notre responsabilité est de faire avancer les choses. Je me suis rendu en Serbie avec Jean Bizet et au Monténégro avec Claude Kern. Ne désespérons pas ces populations.

Je suis ravi que le Président de la République aille au sommet des 6 et 7 mai. J'espère qu'il nous apportera une bonne nouvelle. Peut-être pourriez-vous nous apporter un éclairage.

**M. René Danesi.** – Une des priorités de la présidence croate est l'élargissement de l'Union européenne. Elle prévoit ainsi d'organiser un sommet à Zagreb les 6 et 7 mai prochains entre l'Union européenne et les six pays candidats déclarés ou potentiels des Balkans occidentaux : l'Albanie, la Macédoine du Nord, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Serbie et le Kosovo. Selon le programme de la présidence croate pour 2020, le Kosovo est un candidat potentiel et une attention particulière sera accordée au développement ultérieur des relations avec l'Union européenne. Or les relations entre la Serbie et le Kosovo restent très tendues. En outre, certains pays de l'Union, en l'occurrence Chypre, l'Espagne, la Grèce, la Roumanie et la Slovaquie, n'ont à ce jour pas reconnu son indépendance. Enfin, le niveau de corruption du Kosovo le tient éloigné de l'État de droit. On ne peut donc que s'interroger sur l'opportunité d'inviter ce pays au sommet.

**Mme Laurence Harribey.** – Pourriez-vous nous préciser ce que votre Premier ministre entendait lorsqu'il a indiqué vouloir changer la méthode d'adhésion ?

Avec le cadre financier pluriannuel, la situation est difficile. Des pays veulent relativement limiter leur contribution au budget de l'Union quand d'autres seraient prêts à aller plus loin. Le Brexit se traduit tout de même par une perte nette pour l'Union européenne. Vous voulez parvenir à un compromis. Comment comptez-vous l'atteindre ? Quel est votre niveau d'exigences budgétaires ?

Comment voyez-vous la pondération entre la cohésion, à laquelle vous êtes très attachés, et la transition énergétique qui est une exigence ?

**M. Cyril Pellevat.** – Depuis le début du conflit, en 2011, la Jordanie a accueilli entre 900 000 et 1,3 million de Syriens. Aujourd'hui, elle est confrontée à de nombreux enjeux, dont l'éducation des jeunes, l'eau, l'emploi, la radicalisation. Je reçois régulièrement des délégations. Mes interlocuteurs demandent tous des soutiens financiers et matériels de la part des pays européens, mais aussi de l'Union européenne. Que compte faire la présidence croate pour aider ce pays, qui est un allié stable au Moyen-Orient ? En 2018, les États-Unis ont décidé de réduire drastiquement les fonds réservés à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Pour compenser, l'Union européenne avait fait des rallonges budgétaires, à hauteur de 40 millions d'euros. Celles-ci seront-elles prolongées ? Si oui, sur quelle échéance ?

**M. André Gattolin.** – Vous avez évoqué la politique régionale équilibrée. Ce sujet concerne tous les pays de l'Union européenne, notamment les « nouveaux entrants ». Les analyses universitaires et les travaux des *think tanks* montrent que l'efficacité des politiques de cohésion, même si nos pays y sont très attachés, n'est pas remarquable. Certes, il y a globalement une réduction des inégalités entre les différents pays adhérents ; les nouveaux entrants, dont le niveau de vie est moins élevé, connaissent un phénomène de rattrapage. Les pays du cœur de l'Union, qui sont assez développés, ont historiquement développé des politiques nationales importantes de redistribution ou de lutte contre les disparités territoriales. La France est un des pays où les inégalités territoriales sont les moins fortes. Depuis la crise de 2008, on note toutefois une augmentation des disparités interrégionales ou intranationales. Même à l'intérieur des régions, notamment dans les pays de l'Est, il y a un renforcement des villes pôles, mais une augmentation des inégalités. Selon les analystes, ces



fonds de cohésion ont assez peu de valeur redistributive. La politique de l'Union européenne était bien plus préoccupée par la compétitivité économique que par la réduction des disparités.

Des chercheurs de l'université de Strasbourg montrent que la politique des infrastructures de transports est au contraire particulièrement efficace pour freiner l'accroissement des inégalités intrarégionales constaté dans les pays nouveaux entrants.

Constatez-vous le même phénomène au niveau intranational ou interrégional en Croatie ? Les évolutions sur les infrastructures de transport vont-elles dans le bon sens ? Vous semblent-elles suffisantes pour assurer un développement régional équilibré ?

**Mme Gisèle Jourda.** – Votre ministre chargé des questions liées à la politique agricole commune a développé des concepts très intéressants sur la paysannerie familiale, l'installation des jeunes agriculteurs et, surtout, le développement des *smart villages*. Et la question forestière touche les villages au cœur dans tous les pays d'Europe.

Vous avez évoqué les questions de sécurité, qui sont fondamentales. Mais *quid* de la défense ? La présidence précédente a porté un coup au Fonds européen de la défense. Face aux menaces actuelles, qu'il s'agisse du terrorisme ou des incertitudes géopolitiques, le Fonds européen de la défense et le développement économique des industries européennes liées à la défense sont importants. Je n'ai pas senti cela dans votre intervention. Certes, tout ne peut pas être prioritaire. Mais si nous voulons que l'Union européenne prenne une certaine dimension, elle doit être un référent international pour ses États membres et pour les pays à ses confins. C'est est une nécessité.

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Je souhaite une bonne réussite à la présidence croate pour ce semestre, à la fois pour le fonctionnement de l'Union européenne et parce qu'il serait dommage que les dossiers avancent seulement sous présidence allemande au prochain semestre ou sous présidence française au premier semestre 2022. Nous espérons que votre semestre sera le plus positif possible.

Sur l'élargissement aux Balkans, j'ai un point de vue un peu différent de celui qui a été exprimé tout à l'heure. Vous avez bien fixé les termes du débat en soulignant l'attachement de votre pays à l'élargissement de l'Union européenne. Nous avons compris que vous pensiez aux Balkans. Vous avez aussi évoqué un risque plus marqué de désintégration de l'Union européenne. Nous n'aurions pas utilisé ce mot voilà quelques années, mais nous commençons à l'utiliser aujourd'hui, y compris dans le débat public français. La décision anglaise a des effets importants. Nous verrons l'utilisation qu'en feront les États-Unis, dont le désir actuel est plutôt d'affaiblir l'Union européenne. Les multiples difficultés qu'il peut y avoir au Moyen-Orient ou par rapport à la Russie créent des divergences de points de vue entre pays européens.

Pour la France, il faut d'abord contenir le risque de désintégration et approfondir la construction de l'Union européenne avant de penser à un quelconque élargissement. Très sincèrement, ce point de vue ne me choque pas, même si je respecte celui qui a été exprimé par d'autres collègues. Si la Croatie veut favoriser l'élargissement de l'Union européenne aux Balkans, elle sera plus efficace en travaillant d'abord sur une meilleure intégration de l'Union européenne et la poursuite de ce que souhaite la France, c'est-à-dire une forme d'Europe puissance. À mon sens, ce n'est que lorsque nous aurons plus avancé en matière d'intégration que nous pourrons nous permettre de considérer d'éventuelles ouvertures.

Je crois qu'un élargissement sans intégration serait un vrai danger. Nous aurons des échéances politiques importantes en 2022 : ne multiplions pas les problèmes, faute de quoi même un pays comme le nôtre pourrait donner quelques signaux peu favorables à la stabilité de l'Union européenne. Je vous remercie de votre compréhension de la position française, actuellement réservée quant à l'élargissement aux Balkans.

**M. André Reichardt.** – Vous n'aurez que six mois, cela passe très vite. Pour être performant sur une période aussi courte, il faudrait se limiter à un nombre restreint d'objectifs. Les deux sujets majeurs me semblent être le cadre financier pluriannuel, qui requerra un consensus, ainsi que la politique européenne de l'asile, qui doit être totalement revue.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Comment pensez-vous associer les parlements nationaux et les pays candidats à la future conférence sur l'avenir de l'Europe ?

La France a fait des propositions de modification du processus de négociation. La Croatie et ses partenaires qui souhaitent l'élargissement les étudient-ils ? Font-ils confiance à la France ?

**S.E.M. Filip Vučak.** – Je vous remercie de toutes ces questions. Après que la France a bloqué le processus d'élargissement de l'Union européenne à la Macédoine du Nord et à l'Albanie au mois d'octobre, le Quai d'Orsay nous a adressé un document expliquant la façon dont la France souhaitait modifier le processus d'adhésion. Ces propositions françaises intéressantes sont actuellement à l'étude. Mais nous n'avons pas compris qu'elles arrivent après le refus français.

La Croatie est le plus jeune membre de l'Union européenne et est passée par une période de négociations difficiles : nous sommes bien conscients que d'autres vont connaître ce même chemin de croix.

Pourquoi la France a-t-elle arrêté un processus qui était déjà lancé et pourquoi n'a-t-elle pas permis d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie ? Il s'agit d'une décision inattendue et symbolique. Nous avons besoin d'explications de la part du Président Macron. Le Premier ministre de la Macédoine du Nord a, depuis, été contraint de démissionner et nous attendons maintenant le résultat des élections législatives, avec l'éventualité d'une victoire de l'opposition, moins pro-européenne.

Certes, les pays des Balkans ne sont pas encore prêts et beaucoup reste à faire en politique intérieure, mais il faut leur envoyer un signal juste, tout particulièrement à la Macédoine du Nord qui a déjà fait beaucoup d'efforts. Tous les pays des Balkans ne sont pas au même niveau, notamment le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine.

Notre Premier ministre a eu un déjeuner de travail avec le Président Macron. Cela a été l'occasion pour eux d'évoquer les futures adhésions, mais aussi d'autres sujets comme l'Iran et l'Irak. Le Président Macron connaît bien les Balkans et il existe une relation de confiance entre les deux hommes, en dépit de leurs différences politiques.

Depuis 2015 et la crise des migrants, la sensibilité à l'élargissement s'est accrue. Les pays concernés ne sont pas toujours sincères dans leurs propos. La Serbie, l'Albanie et la Macédoine du Nord ont menacé de créer un mini-Schengen afin de faire savoir qu'ils n'acceptent pas la façon dont les choses ont été présentées au sommet de Bruxelles en octobre

dernier. Dans les Balkans, certains pays jouent sur deux tableaux, c'est le cas de la Serbie avec la Russie par exemple. Il faut donc trouver une solution avec la Serbie.

Il faut sans doute changer le processus d'adhésion. Mais soyons patients et accordons plus de confiance à ces pays : ce sont d'anciens pays communistes, aux influences orientales. La Croatie a beaucoup changé au cours des négociations. Quand on parle des Balkans, il faut garder à l'esprit que c'est un monde un peu à part.

Il faut être patient et garder le contact avec ces pays. Il faut trouver une solution, parce que l'on ne saurait perdre ainsi une partie de l'Europe.

La Croatie est un petit pays qui n'est pas très développé, car nous avons perdu dix ans à cause de la guerre : nous n'avons retrouvé notre niveau de développement d'avant la guerre que treize ans après. Il faut donc être patient pour retrouver l'équilibre régional. La Roumanie et la Bulgarie sont encore économiquement à la traîne.

Les questions économiques ne sont pas ma spécialité : mon collègue, chargé des affaires économiques, vous en dira plus.

**M. Davor Dujić, premier secrétaire de l'ambassade de Croatie en France, chargé des affaires économiques.** – Pour les années à venir, en l'état, le cadre financier pluriannuel ne nous donne aucune visibilité. Or, c'est bien une priorité fondamentale.

Au niveau budgétaire, un grand contributeur net va quitter la famille européenne, il faudra donc faire des sacrifices et ventiler les dépenses différemment. Vous nous demandiez de préciser le seuil budgétaire que nous visons : nous sommes en effet opposés au seuil de 1,07 % du RNB. Je me réfère aux propos de notre Premier ministre dans une interview qu'il a donnée à France 24 juste avant de déjeuner avec M. Macron : nous soutenons la proposition qui émane de la Commission européenne, d'un seuil à 1,114 %.

S'agissant de la PAC, vous faisiez allusion à ce concept évoqué par la ministre de l'agriculture croate : la promotion des politiques de soutien aux petites exploitations familiales. Celles-ci incarnent en effet la possibilité de stopper un exode rural dramatique dans beaucoup de régions. Un autre concept doit être également évoqué, les *smart villages*, qui comportent une dimension de connectivité et de développement des services dans une approche durable visant à améliorer la qualité de vie des jeunes agriculteurs et des familles. Plutôt qu'une approche macroéconomique, il s'agit ici de favoriser une approche microéconomique prenant en compte la dimension humaine, ce qui constituera un enjeu fondamental de la prochaine présidence pour tous les pays européens qui subissent le fléau de l'exode rural.

**Mme Gisèle Jourda.** – J'ai pris connaissance d'une initiative visant à soutenir le désenclavement rural par le numérique. Malheureusement, partout en Europe, la fracture numérique est une réalité dans le monde rural.

**M. Davor Dujić.** – Cette problématique nous concerne tous. C'est pourquoi la politique doit être transversale, et concerner les citoyens où qu'ils vivent, y compris dans les petites propriétés rurales. La Croatie va organiser une conférence ministérielle pour promouvoir les outils contribuant à améliorer la situation des petites exploitations familiales. Nous vous rejoignons sur ce point : c'est un enjeu majeur.

Concernant la PAC, il faut évoquer l'agriculture durable, directement liée au *green deal*. Nous en revenons donc à ce grand projet, qui comporte également un objectif de neutralité carbone pour 2050. Notre ministre de l'agriculture l'a dit, il est fondamental de prendre en compte les profils de différents pays ; notre Premier ministre, de même, appelait à s'intéresser à la situation particulière des États membres qui ont intégré l'Union européenne suite à des vagues d'élargissement successives. Tous les pays n'ont pas en effet le même profil énergétique. En France, par exemple, 60 % de l'énergie consommée émane du nucléaire. On y aborde, dès lors, la question de la neutralité carbone d'une façon particulière. En Croatie, en revanche, l'énergie nucléaire ne représente que 17 % de l'énergie consommée. Une approche sur mesure est donc bien nécessaire. Il en va de même en ce qui concerne la PAC : il faut développer la flexibilité pour inciter les États membres à favoriser l'agriculture verte en leur proposant un rythme adapté.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci de ces échanges.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.*

*Mercredi 22 janvier 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Budget communautaire**

### **Cadre financier pluriannuel : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet et Simon Sutour**

**M. Jean Bizet, président.** – Nous nous réunissons aujourd’hui pour examiner une proposition de résolution européenne que je vous présente avec notre collègue Simon Sutour.

Cette proposition de résolution européenne s’inscrit dans le prolongement de l’audition, la semaine dernière, de Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes. Elle avait réaffirmé devant nous les priorités défendues par le Gouvernement français en matière de dépenses, mais avait tenu un discours très prudent en matière de ressources.

Dans la perspective d’un sommet européen extraordinaire d’ici à la fin du premier trimestre afin de clarifier les positions, il nous a semblé souhaitable d’affirmer le point de vue d’ensemble du Sénat sur le contenu du prochain cadre financier pluriannuel.

La proposition de résolution européenne que nous vous présentons reprend ainsi certaines positions déjà approuvées par le Sénat, en les réactualisant le cas échéant en fonction de l’évolution des négociations. Elle prend par ailleurs position sur des points importants du cadre financier pluriannuel qui n’ont pas fait l’objet de résolutions du Sénat au cours de la période récente, comme l’instrument budgétaire de la zone euro, les ressources propres et l’équilibre d’ensemble du cadre financier pluriannuel. Elle aborde aussi l’éventuelle mise en œuvre de conditionnalités pour bénéficier de l’accès aux fonds européens, un sujet qui a fait l’objet de débats entre nous.

Nos échanges récents avec le Premier ministre croate à Zagreb ne nous ont pas beaucoup rassurés, alors que la présidence finlandaise souhaite réduire le budget pluriannuel à 1,07 % du revenu national brut des États membres. Le Fonds européen de la défense serait ainsi amputé de 5,5 milliards d’euros et les fonds dévolus à l’Europe spatiale seraient également réduits.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – Nous allons donner la position du Sénat et nous allons suivre les négociations, mais, à la fin, ce sera un bras de fer entre le Conseil et le Parlement européen. J’estime que notre rôle est de pousser, avec ce dernier, vers un budget s’élevant à 1,3 % du revenu national brut des États membres.

La Commission européenne a présenté le 2 mai 2018 ses propositions pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l’Union européenne, lançant ainsi le cycle de négociations pour le budget à long terme de l’Europe. Elle proposait notamment de conduire de nouvelles politiques permettant de répondre aux défis auxquels l’Union est confrontée : technologie, innovation, numérique, jeunesse, climat et environnement, migrations et frontières, sécurité et défense, action extérieure.

S’agissant du système des ressources propres de l’Union européenne, la Commission européenne formulait des propositions pour simplifier la ressource TVA et

abaisser le taux des frais d'assiette et de perception des droits de douane prélevés par les États membres. Elle proposait en outre d'inclure un nouveau panier de ressources propres, à savoir 20 % des recettes du marché d'échanges de quotas d'émission carbone, une contribution de 3 % sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés à compter de 2023, et une contribution calculée sur la quantité d'emballages plastiques non recyclés dans les États membres. La Commission européenne proposait enfin de réduire progressivement les rabais dont bénéficient cinq États membres – Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas et Suède –, en vue de les supprimer totalement en 2026.

La proposition de cadre financier pluriannuel de la Commission se traduisait par un plafond de dépenses arrêté à 1,11 % du revenu national brut des États membres en crédits d'engagement, soit 1 134 milliards d'euros en prix 2018. Le Parlement européen, qui doit approuver le cadre financier pluriannuel, a adopté plusieurs résolutions et exige, en particulier, un montant de dépenses arrêté à 1,3 % du revenu national brut en crédits d'engagement. La présidence finlandaise du Conseil a présenté, le 5 décembre 2019, une « boîte de négociation » proposant un montant de crédits d'engagement arrêté à 1,07 % du revenu national brut, soit environ 47 milliards de moins que la proposition initiale de la Commission européenne en euros constants 2018.

**M. Jean Bizet, président.** – La secrétaire générale des affaires européennes a indiqué la semaine dernière que le centre de gravité des négociations se déplaçait vers le bas. Il se situerait, selon elle, plutôt autour de la proposition présentée par la présidence finlandaise du Conseil, voire en deçà, et en tout état de cause très en deçà de la proposition défendue par le Parlement européen, qui, du fait de sa nouvelle composition, sera amené à faire des arbitrages.

Dans ce contexte, la proposition de résolution européenne que nous vous soumettons affirme, dans un premier chapitre général, que le financement de nouvelles priorités ne doit pas se faire au détriment des politiques plus anciennes, comme la politique agricole commune (PAC) ou la politique de cohésion. Je l'ai rappelé avec force lundi dernier auprès du Premier ministre croate, mais je ne sais pas si sa présidence sera très volontariste.

La proposition de résolution approuve les efforts tendant à simplifier et à rendre plus lisible le cadre financier pluriannuel, et préconise que la notion de « valeur ajoutée européenne » soit définie de manière plus précise. Nous suivons en cela les recommandations de la Cour des comptes européenne.

Nous abordons également dans ce chapitre le sujet sensible des conditionnalités.

Dans un considérant, la proposition rappelle que l'Union européenne est fondée sur les valeurs telles que le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'Homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Elle évoque également le socle européen des droits sociaux proclamé en novembre 2017.

Nous prenons acte de la proposition de la Commission européenne relative à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre. Nous formulons des mises en garde quant à la manière de mettre en place une telle réforme, en évoquant la nécessité de critères objectifs et d'une méthode d'appréciation transparente, et en affirmant qu'elle ne doit pas pénaliser les bénéficiaires ou destinataires finals des États membres visés. C'est un point difficile à mettre en œuvre, mais il est

pareillement évoqué dans la résolution du Parlement européen et dans les conclusions de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.

Nous invitons enfin à élargir la réflexion aux modalités de prise en compte de politiques non coopératives, notamment sur le plan social.

Notre proposition de résolution réaffirme ensuite les positions du Sénat en matière de politique agricole commune en saluant l'effort réalisé par la présidence finlandaise du Conseil pour relever de 10 milliards d'euros les crédits proposés par la Commission européenne pour le second pilier de la PAC, tout en regrettant que le premier pilier n'ait fait l'objet d'aucune réévaluation. Elle appelle à conforter la réserve pluriannuelle proposée par la Commission, le filet de sécurité offert par la PAC étant apparu insuffisant pour permettre aux agriculteurs de faire face à la volatilité des prix agricoles et aux différents aléas auxquels ils sont confrontés. Elle réaffirme notre opposition à une renationalisation rampante et à une dilution progressive de la PAC, qui résulterait notamment de la méthode utilisée par la Commission européenne, qui nous apparaît fondée sur une conception abusive et détournée du principe de subsidiarité. Elle rappelle enfin qu'aucune réforme de la PAC ne serait satisfaisante sans la préservation d'un budget stable en euros constants sur la période 2021-2027 par rapport aux années 2014-2020.

Ces différents éléments figuraient très largement dans la dernière résolution du Sénat sur la PAC adoptée en mai 2019 et dans le texte issu de la conférence de consensus organisée fin 2019 avec nos collègues députés et députés européens.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – La proposition de résolution réaffirme également les positions adoptées par le Sénat en faveur de la politique de cohésion, dont elle souligne le rôle stratégique. Elle demande que cette politique de cohésion concerne toutes les régions de l'Union européenne et dispose d'une enveloppe d'un montant suffisant pour faire face aux inégalités territoriales et sous-régionales.

Elle souligne les enjeux liés à la correcte articulation entre la politique de cohésion, le fonds *InvestEU*, mais aussi le futur fonds pour une transition juste, qui ne doit pas conduire à amputer les fonds de cohésion. C'est évidemment un point important que la secrétaire générale des affaires européennes avait souligné la semaine dernière. La Commission européenne vient d'indiquer que le fonds pour la transition juste serait doté de 7,5 milliards d'euros « nouveaux », mais l'équation budgétaire globale reste inchangée et il convient donc d'être prudent.

La proposition de résolution salue également l'ambition du pacte vert pour l'Europe présenté en décembre dernier par la Commission européenne. Elle souligne toutefois l'ampleur des enjeux en termes de financement et d'accompagnement de certains territoires et filières économiques. Elle appelle également à la mise en œuvre efficace et rapide d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qui permettra d'assurer une équité dans les relations commerciales internationales. Il faut concilier lutte contre les dérèglements climatiques, développement durable, développement économique et inclusion sociale.

Nous avons également souhaité apporter un soutien clair aux outre-mer. Nous appelons ainsi à une prise en compte, adaptée à la hauteur de leurs spécificités et enjeux propres, des régions ultrapériphériques et des pays et territoires d'outre-mer dans la mise en œuvre et le financement des politiques européennes.

**M. Jean Bizet, président.** – La lutte contre le dérèglement climatique nous concerne tous – peut-être pourrions-nous le rappeler dans la proposition.

Nous faisons une place aux positions adoptées par le Sénat à la suite des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen : Mme Valérie Hayer, députée européenne, rapporteur sur les ressources propres en demandant que la gestion des migrations et la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne demeurent des priorités ; et en confirmant la position du Sénat pour un mécanisme d'incitation au bénéfice des États tiers coopératifs sur le retour de leurs ressortissants.

Concernant le Fonds européen de la défense et le programme spatial européen, nous regrettons les coupes proposées par la présidence finlandaise du Conseil et appelons à revenir aux propositions initiales de la Commission européenne.

Les montants figurant dans la proposition de résolution sont exprimés en prix 2018, comme c'est le cas dans la boîte de négociation de la présidence finlandaise du Conseil, et non en euros courants.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – La proposition de résolution souligne ensuite les enjeux liés à la recherche et à la stimulation des investissements pour que l'Union reste en pointe dans la compétition mondiale.

Nous réitérons notre soutien aux programmes *Horizon Europe* et *InvestEU*. Le texte souligne toutefois que le regroupement de quatorze instruments financiers au sein du programme *InvestEU* ne doit pas entraîner de baisse globale des financements destinés à soutenir l'investissement.

S'agissant de la zone euro, la proposition salue la mise en place d'un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité, mais demande une réévaluation à la hausse des propositions de la présidence finlandaise du Conseil, qui abaissent d'environ 14 % le volume des crédits que la Commission européenne proposait de dédier à cet instrument.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, notre collègue Patrice Joly, rapporteur spécial des crédits de la participation de la France au budget de l'Union européenne, avait souligné la faiblesse du montant envisagé pour l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité. Il avait également relevé l'écart entre cet instrument et les ambitions initiales de la déclaration franco-allemande de Meseberg.

Le texte observe par ailleurs qu'il n'existe pas de consensus sur la fonction de stabilisation macroéconomique.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous pourrions inclure une mention spécifique sur la nécessité d'investir dans le domaine de l'intelligence artificielle, dans le prolongement de la proposition de résolution européenne que nous avons adoptée en mars 2019. La compétition s'accélère entre la Chine et l'Union européenne, mais les échelles ne sont pas les mêmes : l'Union va consacrer 20 milliards d'euros à l'intelligence artificielle dans les sept années du cadre financier pluriannuel, soit le montant que les États-Unis et la Chine y consacrent annuellement...

Concernant le montant global du cadre financier pluriannuel 2021-2027, nous constatons qu'il sera très difficile de satisfaire l'ensemble des positions exprimées par le Sénat sans atteindre, au minimum, un montant de crédits d'engagement correspondant à 1,1 % du



revenu national brut des États membres, tel que le propose la Commission européenne. Nous n'avons pas souhaité « passer au tamis » les priorités exprimées par le Sénat pour les faire entrer dans une enveloppe plus basse.

Nous appelons à approfondir les réflexions pour constituer un panier satisfaisant de nouvelles ressources propres. Sans cela, il sera difficile d'élaborer un budget européen ambitieux et équilibré. Nous relevons que le rendement de la nouvelle contribution envisagée sur les quantités d'emballages plastiques non recyclés dans les États membres a vocation à se réduire, compte tenu des ambitions affichées par l'Union européenne en matière d'économie circulaire et des efforts déployés par les États membres.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – Conformément à la position adoptée par le Sénat sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020, le texte soutient la proposition de la Commission européenne visant à abaisser le taux des frais d'assiette et de recouvrement des droits de douane prélevés par les États membres.

À l'occasion du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, nous appelons à remettre en cause, dès le début du nouveau cadre financier pluriannuel, les rabais et systèmes de correction, dont la France est le premier financeur.

Enfin, nous souhaitons assurer une transition correcte entre l'actuel cadre financier pluriannuel et le prochain. Compte tenu du calendrier serré de négociation du cadre financier pluriannuel, nous demandons donc d'étudier les mesures nécessaires pour proroger l'actuel cadre financier, en appliquant l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que « lorsque le règlement du Conseil fixant un nouveau cadre financier n'a pas été adopté à l'échéance du cadre financier précédent, les plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année de celui-ci sont prorogés jusqu'à l'adoption de cet acte ». Nous rejoignons ici la position exprimée par le Parlement européen dans sa dernière résolution. Plutôt que suivre la Commission, nous devrions appuyer le Parlement européen, qui, représentant directement les peuples, est, par nature, plus ambitieux que les États.

**M. Jean Bizet, président.** – C'est un message de soutien qu'on adresserait au Parlement européen, en espérant que nos collègues députés européens prennent mieux en compte, par réciprocité, les Parlements nationaux...

**M. Jean-François Rapin.** – Le cadre pluriannuel va obliger à raboter le Fonds européen de la défense et les crédits européens dédiés au spatial, alors que les pays en pointe dans ces domaines ont espéré une forme sinon de relais, du moins de dynamique à l'échelon du continent. Cela fait peser un risque sur les objectifs que nous nous sommes fixés, en particulier sur le spatial et sur notre autonomie : tout ce que ne va pas faire l'Union européenne, nous devons le faire avec vos propres moyens, en particulier au sein de l'Agence spatiale européenne (ESA). Ces restrictions interviennent alors que la simple augmentation du budget spatial américain correspond au budget européen de l'ESA, c'est dire les proportions... Nous serons vigilants sur les perspectives budgétaires.

**M. André Gattolin.** – Le cadre financier pluriannuel a été créé dans les années 1980 avec les « paquets Delors » pour donner de la perspective, pour consolider des dynamiques européennes, mais il devient un carcan lorsqu'il conduit à figer les évolutions, en expliquant que, pour les sept années à venir, on ne pourra pas consacrer davantage de ressources aux politiques européennes, quels que soient les projets et quand bien même notre

croissance est plus faible que celle de nos concurrents. Au regard du différentiel de croissance économique, ce n'est pas 1 % mais 2,5 ou 3 % du PIB qui devraient être consacrés aux politiques européennes. Ensuite, si tous les pays membres demandent un retour positif, c'est-à-dire à recevoir de l'Union plus qu'ils ne contribuent, on perd l'essence du projet européen, le collectif. Un des pays les plus contributeurs quitte l'Union européenne, ce qui manifeste le risque d'une perte de sens de la dynamique européenne. Notre malthusianisme européen est néfaste, même si l'on peut comprendre que, pour la France, passer de 21 milliards d'euros à 26 milliards d'euros de contribution à l'Union européenne ne va pas aller de soi. D'où l'importance du sujet des rabais sur le rabais !

Sur le point 56, concernant le fonds pour une transition juste, nous devons répéter que la PAC ne doit pas être affaiblie pour abonder la politique de cohésion.

Sur le point 76, j'aimerais citer, dans le panier des nouvelles ressources, les recettes du marché d'échange des quotas d'émission carbone et les ressources du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières : ce sera plus clair, quitte à être redondant.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Au paragraphe 31, je propose de nous en tenir à citer le droit des personnes, plutôt que risquer une référence au communautarisme à travers le droit des minorités.

Au paragraphe 60, je crois qu'il faut être très clair sur la défense du budget de l'agence Frontex : elle doit avoir les moyens de ses missions.

Enfin, je souhaiterais que, en conclusion, nous écrivions clairement que les parlements nationaux, qui disposent dans chaque État membre de la compétence budgétaire, doivent être des acteurs essentiels de la prochaine conférence sur l'avenir de l'Europe, pour trouver une issue à cette procédure d'élaboration des budgets européens, qui montre aujourd'hui ses limites. Les parlements nationaux pourraient permettre d'aller plus loin.

**M. Benoît Huré.** – Je remercie les rapporteurs pour la clarté de leurs propositions, auxquelles j'adhère. Quel pourcentage du budget les ressources propres vont-elles représenter ?

**M. André Gattolin.** – De l'ordre de 12 %.

**M. Benoît Huré.** – Notre initiative ne pourrait-elle pas être relayée par d'autres parlements nationaux afin de gagner en poids ?

L'approche budgétaire actuelle suscite ma colère froide ! C'est un malthusianisme pingre, rabougri, mortifère, suicidaire pour notre continent ! Je m'interroge : qui les instigateurs des propositions budgétaires servent-ils ? L'Europe ou les États-Unis ? Ou la Chine ? Soyons lucides : quand on réduit les crédits de la recherche, de la politique spatiale ou de l'intelligence artificielle, on marche sur la tête !

Les politiques de cohésion et la PAC n'ont pas pour objet de maintenir des privilèges ou des avantages acquis. Il s'agit de soutenir des secteurs stratégiques pour lesquels la solidarité et la péréquation doivent jouer. Nous devons les défendre absolument.

Nos concitoyens sont sensibles aux enjeux environnementaux. Et l'Europe peut peser dans la stratégie mondiale de lutte contre le réchauffement climatique.

En matière de lutte contre l'immigration, ayons l'audace de mettre en place un plan de soutien massif aux pays d'origine.

**Mme Pascale Gruny.** – Je suis également favorable aux plans de développement au bénéfice des pays d'origine, mais nous devons aussi contrôler l'usage des fonds.

Je suis très inquiète des évolutions qui se profilent pour la PAC : comment feront nos agriculteurs demain ? Une évocation de la concurrence déloyale ne pourrait-elle pas être ajoutée au paragraphe 46 ? La nouvelle PAC risque de favoriser le développement d'une concurrence déloyale au sein même de l'Europe, alors que nous devrions être soudés et solidaires pour être plus forts à l'extérieur. Nous avons bien vu comment, avec Südzucker en Allemagne, la filière betteravière a été perdue, notamment autour d'Eppeville et de Cagny.

**Mme Gisèle Jourda.** – Je tiens à remercier nos rapporteurs. N'oublions pas que les régions ultrapériphériques et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) n'ont pas le même statut juridique : les premières font partie intégrante de l'Union, contrairement aux seconds, qui dépendent d'un pays appartenant à l'Union. Avec le Brexit, qu'advient-il des treize pays qui dépendaient du Royaume-Uni et étaient éligibles à des financements européens ? Il faudrait plus de différenciation dans l'octroi des fonds. Je me rendrai demain à Bruxelles, avec notre collègue Michel Magras, président de la Délégation sénatoriale aux outre-mer, afin d'étudier l'octroi des crédits aux régions ultrapériphériques. Soyons vigilants !

Notre commission a formulé la nécessité de créer un Fonds européen de la défense. Or, la Finlande propose de réduire ses crédits de moitié ! C'est un véritable coup d'arrêt ; tout un vecteur d'innovation et de développement qui est tué dans l'œuf. Comment pourrions-nous renforcer notre propos pour dépasser les simples regrets ?

**M. Didier Marie.** – Je tiens moi aussi à saluer le travail de nos rapporteurs, qui ont réalisé à la fois une synthèse des positions de notre commission et un compromis largement partagé dans notre commission. Cela nous donnera du poids face à l'exécutif.

Je regrette la faible ambition de la Commission européenne, de la présidence finlandaise et des États membres. Je regrette que la France, qui avait annoncé au début des négociations qu'elle pourrait accroître sa contribution budgétaire, soit revenue sur cet engagement et accompagne le défaitisme général ambiant. L'exécutif français ne fait pas le travail pour porter une ambition plus forte. Il y a un décalage entre les discours et les actes.

Je regrette aussi la faiblesse des ressources propres. Nous avons fait des propositions, très proches de celles de l'ancien Parlement européen. Il y a des avancées, mais elles sont extrêmement faibles. Nous aurions pu aller plus loin, notamment par la mise en œuvre d'une taxe sur les transactions financières ou d'une taxe carbone aux frontières.

Je regrette aussi le manque de clarté et d'ambition en matière de politique migratoire, alors que nous avons une épée de Damoclès au-dessus de nos têtes !

Je regrette enfin que, parmi les objectifs de l'Union européenne, ne figure pas une politique intégrée de la zone euro, avec, notamment, un Parlement de la zone euro.

Notre proposition de résolution va dans le bon sens et a le mérite de soutenir la position du Parlement européen, qui ne doit pas être négligée dans les négociations. À cet égard, il serait intéressant que nous rencontrions des députés européens français.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – La force de nos résolutions est affaiblie par nos difficultés à tenir nos propres engagements budgétaires européens : cela nuance grandement l’impact de nos démarches et je le regrette. N’oublions pas notre propre travail d’amélioration de l’exécution de nos budgets.

S’agissant des moyens supplémentaires que nous souhaitons au niveau européen, peut-être pourrions-nous changer de méthode et nous inspirer du travail des commissions locales d’évaluation des charges transférées (CLECT) au niveau intercommunal ? Il s’agirait d’examiner ce que les États dépensent sur telle ou telle politique et d’envisager le partage des compétences et des financements au niveau européen si cela s’avérait plus efficace. Nous raisonnerions alors à niveau de dépenses constant, et non plus dans une logique toujours plus inflationniste.

**M. Benoît Huré.** – C’est une très bonne idée !

**M. René Danesi.** – Le mauvais sort réservé au Fonds européen de la défense et à la politique spatiale prouve que l’Union européenne pense que nous vivons toujours dans un monde de Bisounours, qu’elle se satisfait de n’être qu’un marché commun ouvert à tous les vents et qu’un nain politique protégé par les États-Unis. Je crains que, à terme, son manque d’ambition dans des domaines aussi stratégiques n’entraîne sa dislocation. Si chaque pays est obligé de mettre en œuvre sa propre politique de défense et sa propre politique spatiale, trois ou quatre pays finiront par s’entendre entre eux, en dehors de l’Union européenne.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – Nous allons intégrer toutes vos propositions, à l’exception de celle de Jean-Yves Leconte au paragraphe 31, ce considérant reprenant *in extenso* l’article 2 du traité sur l’Union européenne.

Peut-être pourrions-nous reprendre la proposition de Didier Marie et prévoir une formule de soutien plus explicite aux propositions du Parlement européen. Les questions budgétaires semblent simples, mais les conséquences sont dramatiques. Dans un monde concurrentiel, il nous faut un budget ambitieux. Nous ne devons pas renoncer à nous battre dès maintenant. Il nous faut nous appuyer sur le Parlement européen. On ne peut pas se contenter de dire à Mme Gaudin que ce qu’elle nous apprend est bien triste ni de constater que le budget sera inférieur à ce que proposait la présidence finlandaise, sinon nous ne servons à rien.

**M. Jean Bizet, président.** – Je suis d’accord avec Simon Sutour s’agissant de la proposition de Jean-Yves Leconte. Nous en restons à formulation consacrée.

Nous prenons en compte les autres propositions dont je vous remercie notamment, sur le budget de Frontex et le rôle des parlements nationaux.

En réponse aux remarques de Jean-François Rapin et René Danesi, j’indique que les questions ayant trait à l’intelligence artificielle ou à la politique spatiale ne peuvent être traitées qu’au niveau communautaire. Si nous voulons des politiques ambitieuses dans ces domaines, il faut une plus grande participation des États.

Je propose que nous complétions les points 56 et 76 comme cela a été évoqué.

Je précise à Benoît Huré que les ressources propres représentent 16 % du total des recettes de l’Union européenne. À cet égard, je dois dire que les conclusions tirées du rapport Monti ont laissé un goût assez amer, alors que ce rapport s’annonçait prometteur.

Nous pourrions naturellement envoyer un avis politique à la Commission européenne et informer le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la présidente de la commission des affaires économiques. J'ai averti hier Christian Cambon du risque budgétaire encouru par le Fonds européen de la défense.

**Mme Gisèle Jourda.** – Le président Cambon a déclaré ce matin en commission qu'il ferait part ce soir à la ministre de sa stupéfaction et de son mécontentement, lors de la cérémonie des vœux. Il a en outre confié la mission de dénoncer la situation aux émissaires de la commission des affaires étrangères à la future conférence dans le même format que celle d'Helsinki.

**M. Jean Bizet, président.** – Je propose qu'on « déplore vivement » les propositions de la présidence finlandaise, au moment où les politiques financées par le fonds européen de la défense étaient en plein essor et où on est en train de perdre notre principal partenaire militaire, le Royaume-Uni.

Nous pourrions également envoyer cette proposition de résolution au Parlement européen. J'ai eu un entretien téléphonique assez long avec Mme Valérie Hayer, députée européenne, rapporteur sur les ressources propres. Nous aurons en outre l'occasion tout début avril de rencontrer les parlementaires européens à Strasbourg.

Benoît Huré et Pascale Gruny ont soulevé la question des pays pourvoyeurs de migrants. Il a été convenu à La Valette une coopération entre ces pays et l'Union européenne, assortie d'une aide financière mais le défi n'est pas durablement résolu.

Pascale Gruny a souhaité que l'on souligne au point 46 qu'il existe un risque de concurrence déloyale interne à l'Union européenne : j'y souscris.

En réponse à la remarque de Didier Marie, il est vrai que l'on peut se désoler de la frilosité financière de la France, mais les sommes finissent par être importantes. J'ai le sentiment, à la suite de ma rencontre à Zagreb avec les différents présidents des commissions des affaires européennes, que les cinq pays concernés par les rabais sur le rabais, notamment l'Allemagne, ne sont pas prêts de céder ! Je suis donc plutôt inquiet. Sans doute faudrait-il s'appuyer sur les nombreux États membres qui ne bénéficient d'aucun rabais ?

La réponse à la question de Philippe Bonnacarrère pourrait résider dans les coopérations renforcées ou le recours à une coopération structurée permanente, comme en matière de défense. J'ai toujours regretté que nous n'utilisions pas plus souvent les coopérations renforcées. Il faut au moins neuf États pour y parvenir, mais ces politiques permettent souplesse et réactivité.

**M. André Gattolin.** – Les coopérations renforcées sont extrêmement lourdes. Leur mise en œuvre doit recevoir l'aval de tous les États membres, y compris de ceux qui ne souhaitent pas y participer. Les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), à l'instar de ce qui se fait pour les batteries de l'avenir, sont plus intéressants, car ils permettent d'associer trois ou quatre pays.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Je reviens sur la question des rabais. Dès lors que le Royaume-Uni se retire, il n'y a plus de rabais. Ne pourrait-on pas démontrer dans la négociation initiale que la disparition de ce rabais entraîne celle des autres en résultant ?

*À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne, dans la rédaction suivante, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes, adressé à la Commission européenne :*

*Proposition de résolution européenne  
sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027)*

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 310, 311 et 312,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 130 (2016-2017), en date du 8 septembre 2017, sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020,

Vu les résolutions du Parlement européen du 14 mars 2018 sur le prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 et sur le système des ressources propres de l'Union européenne,

Vu la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, présentée par la Commission européenne le 2 mai 2018, COM(2018) 322 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre, présentée par la Commission européenne le 2 mai 2018, COM(2018) 324 final,

Vu la résolution du Parlement européen du 30 mai 2018 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les ressources propres,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 116 (2017-2018), en date du 6 juin 2018, en faveur de la préservation d'une politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens budgétaires,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2018 établissant le fonds européen de la défense, COM(2018) 476 final,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 131 (2017-2018), en date du 2 juillet 2018, pour une politique régionale européenne ambitieuse au service de la cohésion territoriale,

Vu le règlement (UE) n° 2018/1092 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'Union,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 32 (2018-2019), en date du 30 novembre 2018, sur le suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 45 (2018-2019), en date du 7 janvier 2019, sur le nouveau programme d'investissement pour l'Europe (InvestEU),

Vu la résolution européenne du Sénat n° 46 (2018-2019), en date du 7 janvier 2019, sur le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe »,

Vu la synthèse des remarques de la Cour des comptes européenne concernant les propositions législatives de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel (février 2019),

Vu la résolution européenne du Sénat n° 76 (2018-2019), en date du 8 mars 2019, sur les investissements dans l'intelligence artificielle en Europe,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 96 (2018-2019), en date du 7 mai 2019, sur la réforme de la politique agricole commune (PAC),

Vu le rapport d'information de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale n° 1950 (Quinzième législature) sur le cadre financier pluriannuel et ses conclusions adoptés le 16 mai 2019,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 145 (2018-2019), en date du 9 août 2019, sur la politique spatiale de l'Union européenne,

Vu le rapport d'information du Sénat Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique, (n° 626, 2018-2019) – 3 juillet 2019 – de M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées,

Vu le rapport d'information du Sénat Pour une mobilisation plus ambitieuse des fonds européens au service des territoires, (n° 745, 2018-2019) – 25 septembre 2019 – de Mme Colette MELOT fait au nom de la mission d'information sur la sous-utilisation des fonds européens,

Vu la résolution du Parlement européen du 10 octobre 2019 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les ressources propres : il est temps de répondre aux attentes des citoyens,

Vu le rapport d'information du Sénat Brexit : tous perdants, (n° 49, 2019-2020) – 10 octobre 2019 -, de MM. Jean BIZET et Christian CAMBON, fait au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne,

Vu le règlement (UE) n° 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) n° 2016/1624,

Vu le discours prononcé devant le Parlement européen le 27 novembre 2019 par la Présidente élue de la Commission européenne,

Vu le cadre de négociation du cadre financier pluriannuel assorti de chiffres publié par la présidence finlandaise du Conseil le 5 décembre 2019,

Vu la communication de la Commission du 11 décembre 2019 intitulée « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final,

Vu la résolution du Sénat n° 44 (2019-2020) du 14 janvier 2019 demandant au Gouvernement de porter au niveau de l'Union européenne un projet de barrière écologique aux frontières,

Considérant la nécessité de doter l'Union européenne des moyens nécessaires pour assumer ses compétences et mettre en œuvre ses politiques, sans pour autant soumettre les finances publiques des États membres à une pression excessive dans un contexte budgétaire toujours tendu ;

Considérant les défis résultant du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et ses implications pour le budget de l'Union, les enjeux liés aux dérèglements climatiques, les défis qu'engendrent pour l'économie et la société les progrès de la numérisation, les tensions géopolitiques croissantes et leurs conséquences en termes de migrations, de gestion des frontières, de sécurité et de défense ;

Considérant que le cadre financier pluriannuel est un outil essentiel d'investissement pour soutenir la croissance et l'emploi ;

Considérant que l'Union européenne est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, et qu'elle est attachée à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux ;

Considérant qu'il est essentiel de ne pas réduire la négociation sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne à des considérations nationales en termes de « juste retour » ;

Considérant que, pour assurer une utilisation efficiente et efficace des ressources de l'Union européenne, ses interventions budgétaires doivent être concentrées dans les domaines permettant à l'action communautaire d'apporter une réelle valeur ajoutée ;

Considérant qu'il est nécessaire de rendre plus lisible et plus transparent le budget de l'Union pour le citoyen ;

*– Concernant l'approche générale des dépenses :*

Est favorable aux nouvelles priorités avancées par la Commission européenne pour permettre à l'Union européenne de relever les défis auxquels elle est confrontée mais considère que le financement de ces nouvelles priorités ne doit pas conduire à réduire les ambitions des politiques les plus anciennes, notamment la politique agricole commune et la politique de cohésion, qui conservent toute leur pertinence ;

Approuve les orientations de la Commission visant à simplifier et à rendre plus lisible la présentation du cadre financier pluriannuel ;

Estime que la notion de « valeur ajoutée européenne », sur laquelle la proposition de cadre financier pluriannuel présentée par la Commission européenne met particulièrement l'accent, devrait être définie de manière plus précise ;

Prend acte de la proposition visant à protéger le budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre ; considère que la mise en œuvre d'une telle conditionnalité dans l'accès aux fonds européens suppose des critères objectifs et une méthode d'appréciation transparente ; affirme qu'elle ne doit pas pénaliser les bénéficiaires ou destinataires finals des États membres visés ; invite à élargir la réflexion aux modalités de prise en compte de politiques non-coopératives, notamment sur le plan social ;

*– Concernant la politique agricole commune :*

Réaffirme que la politique agricole commune (PAC) mérite toujours d'être considérée comme une priorité stratégique, au regard notamment des enjeux de souveraineté alimentaire, de l'impératif de sécurité alimentaire des citoyens européens et des enjeux industriels du XXI<sup>e</sup> siècle ;

Regrette dès lors la forte diminution des budgets du « premier pilier » et du « second pilier » de la PAC proposée par la Commission européenne, qui va bien au-delà des seules conséquences financières du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, apparaît à contre-courant des évolutions observées dans les autres grandes puissances et incompatible avec l'objectif de renforcement des ambitions environnementales de la PAC ;

Salue la proposition de la présidence finlandaise du Conseil d'augmenter de 10 milliards d'euros les fonds que la Commission européenne proposait d'allouer au « second pilier » mais regrette qu'elle n'inclue pas de réévaluation du budget du « premier pilier », qui demeure essentiel pour permettre aux agriculteurs de relever les défis économiques, sanitaires, environnementaux et liés aux dérèglements climatiques, auxquels ils sont confrontés ;



Plaide pour qu'un panel d'outils efficaces garantisse un revenu décent aux agriculteurs, qui doivent être en mesure de faire face à la volatilité des prix agricoles, aux aléas climatiques, politiques et économiques, aux situations de force majeure et à toutes les crises de marché, le filet de sécurité offert par la PAC étant apparu insuffisant au regard de l'ampleur des difficultés traversées par les exploitants ; appelle dans ce cadre à conforter la réserve pluriannuelle proposée par la Commission ;

Estime qu'aucune réforme de la PAC ne serait satisfaisante sans la préservation d'un budget stable en euros constants sur la période 2021-2027, par rapport aux années 2014-2020 ;

Considère que l'objectif de simplification de la mise en œuvre de la politique agricole commune et la méthode proposée par la Commission européenne, fondée sur le recours à une conception abusive et détournée du principe de subsidiarité, ne doivent pas conduire à une renationalisation rampante et à une dilution progressive de la PAC, entraînant des distorsions de concurrence au sein même de l'Union européenne ;

– *Concernant la politique de cohésion :*

Souligne le rôle stratégique de la politique de cohésion régionale, levier d'investissement particulièrement adapté aux besoins spécifiques des territoires de l'Union, politique dont les objectifs s'inscrivent dans la stratégie économique plus vaste de l'Union européenne visant une croissance intelligente par le développement de l'éducation, de la recherche et de l'innovation, une croissance durable sobre en carbone, une croissance inclusive par la création d'emploi et la lutte contre la pauvreté ;

Considère que la politique de cohésion doit concerner toutes les régions de l'Union européenne ;

Considère que le recours aux instruments financiers et au programme « InvestEU » dans le cadre de la politique de cohésion devra avoir un caractère complémentaire et n'être décidé que sur une base volontaire, en fonction de la nature des projets dans le cadre du partenariat régional ;

Estime que la politique de cohésion économique, sociale et territoriale doit bénéficier, dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027, d'une dotation budgétaire permettant de faire face aux inégalités territoriales et sous-régionales observées dans l'Union européenne et en France en particulier ;

– Concernant la prise en compte des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) :

Appelle à une prise en compte, adaptée à la hauteur de leurs spécificités et enjeux propres, des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dans la mise en œuvre et le financement des politiques européennes ;

– *Concernant le Pacte vert pour l'Europe :*

Salut l'ambition du Pacte vert pour l'Europe en vue de lutter contre les dérèglements climatiques et d'assurer une transformation de l'économie européenne mais souligne l'ampleur des investissements nécessaires pour atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 et la nécessité d'accompagner certains territoires et certaines filières confrontés à d'importants défis de reconversion ; insiste sur la nécessité pour l'Union européenne de ne se priver d'aucune technologie permettant d'atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est assignée ;

Se montre vigilant quant aux modalités de mise en œuvre du fonds pour une transition juste annoncé par la Commission européenne dans le cadre du « pacte vert pour l'Europe », qui ne doivent pas conduire à amputer les fonds de cohésion ou les crédits de la politique agricole commune ;

Insiste pour que soit mis en œuvre de manière efficace et rapide un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières afin de prévenir le risque de fuite carbone, d'assurer une équité dans les relations commerciales internationales et de concilier lutte contre les dérèglements climatiques, développement durable, développement économique et inclusion sociale ;

– *Concernant les enjeux liés à la gestion des migrations :*

Considère que la gestion des migrations et la gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union européenne doivent demeurer des priorités dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 ;

Souligne la nécessité de dédier à l'agence Frontex un budget lui permettant de mettre en œuvre le mandat renforcé qui lui a été confié en 2019 ;

Appelle à renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit des migrants et est favorable à un mécanisme d'incitation au bénéfice des États tiers coopératifs en matière de retour de leurs ressortissants ;

Rappelle que le développement constitue une réponse de long terme à la question migratoire et souligne la nécessité de veiller au contrôle de l'usage des fonds et au suivi de l'efficacité des actions menées à cette fin dans le cadre de l'instrument unique de voisinage, de développement et de coopération internationale ;

– *Concernant le fonds européen de la défense et la politique spatiale :*

Déplore vivement les propositions formulées par la présidence finlandaise du Conseil en décembre 2019, qui réduisent de près de moitié l'enveloppe dévolue au fonds européen de la défense, ce qui le priverait d'une réelle capacité à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne ; insiste donc pour consacrer 11,453 milliards d'euros à ce fonds pour la période 2021-2027, conformément à la proposition initiale de la Commission ;

Rappelle l'importance pour l'Europe d'avoir une politique spatiale lui permettant d'assurer son autonomie stratégique, sa sécurité et une croissance économique durable ; plaide pour que l'Union européenne alloue à la politique spatiale un budget adapté à l'enjeu associé en termes de souveraineté et soutient, en ce sens, la proposition de la Commission européenne d'affecter 14,196 milliards d'euros au programme spatial européen dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel ;

– *Concernant la recherche et la stimulation des investissements :*

Soutient la volonté de la Commission européenne d'augmenter l'effort financier en faveur de la recherche et de l'innovation en Europe, afin de permettre à l'Union européenne de rester en pointe dans la compétition mondiale ;

Souligne le caractère stratégique pour l'Europe d'être un acteur majeur de l'intelligence artificielle et relève que l'investissement dans ce domaine, public comme privé, doit augmenter fortement ; soutient la nécessité d'entraîner et de fédérer à cet effet les acteurs européens et appelle à la création d'un « projet important d'intérêt européen commun » pour l'intelligence artificielle ;

Estime par conséquent que le budget proposé par la Commission pour le programme « Horizon Europe », qui traduit l'ambition que doit avoir l'Union européenne en la matière, ne doit pas être réduit ;

Salue l'objectif du programme « *InvestEU* » et attire l'attention sur le fait que le regroupement, au sein de ce programme, de quatorze instruments financiers ne doit pas entraîner de réduction du volume global des financements destinés à soutenir l'investissement ;

Souhaite que le projet « *International Thermonuclear Experimental Reactor* » (ITER) bénéficie des crédits adéquats dans le cadre financier pluriannuel pour permettre, dans le respect des engagements pris, la conduite de ces travaux en vue de créer, pour l'avenir, une source durable d'énergie sûre et respectueuse de l'environnement ;

– *Concernant l'Union économique et monétaire :*

Salue l'accord de principe intervenu pour mettre en place un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité au sein de la zone euro ;

Observe que la fonction budgétaire de stabilisation macroéconomique, en permettant de faire face plus efficacement à des crises, constitue à terme un élément important pour le fonctionnement de la zone euro, mais qu'il n'existe pas à ce stade de consensus visant à en faire une priorité ;

Regrette que les propositions de la présidence finlandaise du Conseil réduisent d'environ 14 %, par rapport à la proposition initiale de la Commission, le volume de crédits dédiés à l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité et appelle à revoir ce montant à la hausse ;

– *Concernant l'ambition globale, les ressources et le processus d'adoption du cadre financier pluriannuel :*

Observe que l'atteinte de ces différents objectifs apparaît difficile sans un volume de crédits d'engagement pour la période 2021-2027 atteignant au minimum les propositions initiales de la Commission européenne et se rapprochant de celles du Parlement européen ; regrette le manque d'ambition de la proposition de la présidence finlandaise du Conseil présentée en décembre 2019 ;

Constate, au regard de la nécessaire maîtrise des finances publiques, des positions exprimées par certains États membres et de la proposition de la présidence finlandaise du Conseil, qu'un tel niveau de dépenses suppose un accroissement des ressources propres de l'Union européenne, qui permette à la fois l'élaboration d'un budget ambitieux et une diminution de la part des contributions nationales dans le financement de l'Union ;

Salue les réflexions engagées par la Commission européenne pour mettre en place un panier de nouvelles ressources propres, en proposant d'y inclure une partie des recettes du marché d'échanges de quotas d'émission carbone, une contribution sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés et une contribution calculée sur la quantité d'emballages plastiques non recyclés dans les États membres ; l'invite à les poursuivre et les étendre, en incluant notamment la perspective du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; observe que la contribution assise sur le poids des emballages plastiques non-recyclés dans les États membres a vocation à voir son rendement diminuer compte tenu des objectifs affichés par l'Union européenne en matière d'économie circulaire et des efforts déployés par les États membres ; soutient la proposition d'abaissement du taux des frais d'assiette et de perception des droits de douane prélevés par les États membres ;

Appelle à mettre fin, à l'occasion du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, à l'ensemble des rabais et systèmes de correction dont bénéficient certains États membres, dès l'entrée en vigueur du prochain cadre financier pluriannuel ;

Souhaite, au regard de l'état d'avancement des négociations et de la résolution du Parlement européen du 10 octobre 2019, que la Commission européenne envisage les mesures nécessaires pour rendre opérationnel l'article 312, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoit la prorogation des plafonds et autres dispositions correspondant à

la dernière année du précédent cadre financier pluriannuel lorsque le règlement du Conseil fixant un nouveau cadre financier n'a pas été adopté à son échéance ;

Demande que les Parlements nationaux, qui contribuent à l'élaboration du cadre financier pluriannuel et qui sont, plus largement, des acteurs essentiels de la construction européenne, soient pleinement associés aux travaux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

*Jeudi 23 janvier 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Institutions européennes**

### **Audition de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes, sur le suivi des résolutions européennes du Sénat**

**M. Jean Bizet, président.** – Nous accueillons Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes, pour assurer le suivi des résolutions européennes adoptées par le Sénat durant l'année parlementaire 2018-2019. C'est un moment important pour notre commission, qui contribue au contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement. Il s'agit d'échanger avec vous, Madame la Ministre, sur le sort qu'ont connu nos résolutions européennes. Prévues à l'article 88-4 de la Constitution, elles sont l'instrument permettant au Sénat d'indiquer au Gouvernement les orientations qu'il souhaite voir défendues dans les négociations au Conseil sur les projets de texte européens avant leur adoption définitive. Cet exercice représente une marque de respect pour les sénateurs engagés sur les sujets concernés, et vous permet de mieux connaître notre travail. De fait, 50 % de nos résolutions sont suivies par Bruxelles et 25 % partiellement.

Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, 850 textes européens, qui n'ont pas tous une portée politique, ont été soumis à notre commission. Leur examen a donné lieu à quinze résolutions, contre dix-huit l'année dernière. Le temps nous manquera pour toutes les évoquer, aussi, nous nous concentrerons sur certaines d'entre elles. Je vous remercie, Madame la Ministre, d'avoir accepté d'entrer avec notre commission dans ce dialogue approfondi, déjà en partie alimenté par les fiches de suivi des résolutions, que je remercie le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) d'établir dorénavant de façon quasi systématique.

Je vous propose de structurer notre échange en deux temps : d'abord, un débat général sur quatre résolutions européennes que je vais évoquer avant que vous n'apportiez, au nom du Gouvernement, des éléments de réponse. Ensuite, nous aurons un échange plus interactif, grâce à un jeu de questions-réponses, qui vous permettra, Madame la Ministre, de répondre aux rapporteurs qui vous interrogeront sur quatre autres résolutions.

La première résolution concerne le texte relatif à l'équité et à la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne. Elle date de novembre 2018 et a été proposée au nom de notre commission par nos collègues André Gattolin et Colette Mélot. Elle traitait d'un texte visant à établir un cadre juridique destiné à assurer la transparence des modalités et des conditions générales auxquelles sont soumises les plateformes de vente en ligne, les entreprises qui recourent à ces plateformes pour vendre leurs produits ou services, ainsi que les moteurs de recherche en ligne qui identifient ces plateformes et ces biens et services.

Ce texte constitue sans conteste une première étape positive. Plusieurs points ont été repris par la France lors de la négociation et figurent pour partie dans le texte finalement adopté ; je pense notamment à l'inclusion des moteurs de recherche dans son champ d'application. Mais le règlement final reste en deçà des préconisations de la résolution du Sénat. Comment expliquer sa modestie ? Il apparaît, tout compte fait, peu contraignant pour les plateformes et ne permet pas un rééquilibrage effectif de leurs relations avec les entreprises. Ainsi, il n'est pas satisfaisant que seuls les contrats d'adhésion soient concernés,

alors que les contrats dits négociés laissent une marge de manœuvre très faible aux entreprises. Quelle a été la position de la France sur ces sujets ?

La question de la protection du consommateur apparaît, par ailleurs, centrale. Or, celle de ses données n'est guère traitée, alors que la résolution du Sénat demandait *a minima* un renvoi au règlement général sur la protection des données (RGPD). Quant à la transparence des classements, elle ne paraît guère assurée. Quelle a été, là encore, la position de la France ? Quelles perspectives sont envisageables en la matière au niveau européen ?

La deuxième résolution porte sur le suivi des conclusions de la commission d'enquête sénatoriale sur l'espace Schengen, constituée à la demande du groupe Les Républicains. En mars 2017, elle a rendu son rapport comportant trente-deux propositions, regroupées en plusieurs thèmes : consolider l'espace Schengen préalablement à tout nouvel élargissement ; renforcer la protection des frontières extérieures ; revoir les conditions de contrôle aux frontières intérieures ; mieux utiliser et améliorer les systèmes d'information ; perfectionner les outils de détection et d'enquête ; accroître la transparence des évaluations de l'acquis de Schengen.

Compte tenu du caractère éminemment européen du sujet, notre commission a souhaité assurer un suivi des conclusions de cette commission d'enquête, confié à André Reichardt, Jean-Yves Leconte et Olivier Henno. Nos collègues, à l'issue de leurs travaux, ont présenté une proposition de résolution européenne de manière à formaliser une position sur la suite des nécessaires réformes de l'espace Schengen.

D'après les informations transmises par le SGAE, notre résolution a été largement prise en compte au cours des négociations sur les nombreux textes concernés par ce sujet important qu'est la libre circulation des citoyens européens dans la sécurité, l'une des plus grandes réalisations concrètes de la construction européenne. Sur le fondement de ces évolutions, nous sommes aussi intéressés par l'avenir, alors que le Président de la République a exprimé le souhait d'une profonde réforme de l'espace Schengen et que la Présidente von der Leyen a annoncé la présentation d'un Pacte sur l'immigration et l'asile au printemps.

Une troisième résolution européenne concerne le nouveau programme d'investissement pour l'Europe, adoptée en janvier 2019 sur le rapport de nos collègues Didier Marie et Cyril Pellevat.

L'adoption de la proposition de règlement afférente reste subordonnée à celle du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. Pour autant, en dehors du montant de la garantie du budget de l'Union européenne, un certain nombre de points qu'aborde la résolution du Sénat ont d'ores et déjà fait l'objet d'un accord. Toutefois, des précisions doivent encore être apportées par le nouveau Parlement européen.

La résolution du Sénat salue la poursuite du plan Juncker, mis en place après la crise de 2008 pour relancer l'investissement grâce à l'effet de levier fourni par la garantie apportée par le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) dans un contexte persistant de déficit d'investissement dans les infrastructures. Le Sénat approuve la diversification des objectifs sectoriels proposée dans le nouveau programme *InvestEU* ; notamment, il appuie l'accent mis sur l'innovation et sur les PME. Ce point est-il définitivement acquis ? Pouvez-vous nous préciser les priorités assignées au nouveau programme ? Quelle sera la part dédiée à l'accompagnement de la transition climatique ?

Dans sa résolution, le Sénat souligne, en outre, que ce programme regroupera quatorze instruments financiers existants. Pouvez-vous nous rassurer sur la dotation budgétaire qui pourrait être attribuée à *InvestEU*? Nous craignons, en effet, qu'elle soit inférieure à la somme des quatorze instruments ainsi fusionnés. Or, elle doit permettre de faire face aux inégalités territoriales et sous-régionales observées dans l'Union européenne, en France en particulier.

Dernière résolution portée à notre débat : celle sur la réforme de la politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2021-2027, sur le rapport de nos collègues Claude Haut, Pascale Gruny et Daniel Grémillet. La négociation se poursuit depuis maintenant trois ans. Le Sénat a parallèlement effectué un important travail de réflexion et de proposition : trois résolutions européennes ont été adoptées, respectivement les 8 septembre 2017, 6 juin 2018 et 7 mai 2019, les deux dernières en séance publique et à l'unanimité.

Au-delà de la question de la stabilité des moyens budgétaires alloués à la PAC, nous nous sommes vivement inquiétés de l'économie générale du projet de la Commission européenne, à savoir de l'impact du nouveau mode décentralisé de mise en œuvre de cette politique. Outre le risque de distorsions de concurrence supplémentaires au sein du marché unique, les sénateurs y ont vu un réel danger de remplacement de la PAC par « vingt-sept politiques agricoles nationales dans chacun des États membres, désormais de moins en moins compatibles entre elles ». Au surplus, ce mécanisme « pourrait n'être qu'un transfert de bureaucratie, sans bénéfice pour les agriculteurs européens ». S'y ajoute « la perspective d'un *statu quo* de la future PAC en matière de règles de gestion de crise ou d'intervention, au motif que les avancées du règlement Omnibus seraient suffisantes ». Pour ma part, je ne le crois pas et je m'en suis ouvert à plusieurs reprises à votre collègue Didier Guillaume. Hélas, nous prêchons dans le désert...

En définitive, Madame la Ministre, sur ces points essentiels, la position de la Commission européenne n'a pour ainsi dire jamais changé. Nous pouvons même faire le constat désabusé qu'au fil des présidences successives, plusieurs États membres semblent se résigner et valider, de guerre lasse, des propositions bien peu attrayantes.

Lors de nos échanges avec le ministre de l'agriculture Didier Guillaume, le 7 mai 2019, nous avons collectivement soulevé le risque d'une « déconstruction de la PAC ». Il nous avait alors indiqué partager les préoccupations du Sénat et œuvrer à les satisfaire. Quelles ont été les démarches du Gouvernement à cet effet au cours des derniers mois ? Certes, l'ancienne présidence finlandaise a consenti un effort en rehaussant de 10 milliards d'euros la proposition initiale de la Commission pour les crédits dévolus au second pilier de la PAC. Quelles sont, selon vous, les perspectives des négociations sur la réforme de la PAC en ce début de présidence croate ? À Zagreb, lundi, j'ai retrouvé mes homologues des autres parlements nationaux de l'Union européenne et j'ai interpellé le Premier ministre croate, Européen convaincu et francophile confirmé sur ce sujet, qui m'a fait part de ses inquiétudes. L'étiage donné par la présidence finlandaise risque d'être difficile à faire évoluer.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes.** – Je vous remercie pour la qualité du travail réalisé par votre commission. Son utilité est indéniable : il permet au Gouvernement de porter des exigences lors des négociations avec ses partenaires européens en se prévalant du soutien du Parlement, même si nous ne sommes pas dans un régime parlementaire. De fait, nous accordons une grande importance au suivi de vos résolutions.

Le CFP pour la période 2021-2027, qui ne fait pas à proprement parler l'objet d'une résolution déjà adoptée par le Sénat, sous-tend la majorité des thèmes que vous avez évoqués : la politique d'asile, la réforme de la PAC, le Plan Juncker et le programme *InvestEU*. Sa discussion sera donc décisive. Les sherpas du Président du Conseil européen, Charles Michel, reçoivent actuellement, à Bruxelles, les représentants des États membres – la France y a été entendue le 20 janvier – dans la perspective de pouvoir trouver un compromis lors d'un Conseil européen extraordinaire qui se tiendrait à la fin du mois de février. Nous soutenons cette initiative, même si le compromis ne sera pas aisé à établir. Il apparaît nécessaire de rassurer sur les ambitions de l'Europe, dans le contexte du Brexit.

Le budget européen doit équilibrer les principes de souveraineté et de solidarité, et répondre aux enjeux que constituent la sécurité, la compétitivité, l'innovation, l'immigration, la transition climatique. Nous sommes attentifs à la question du Fonds européen de la défense et à celle d'un budget de la zone euro. Il convient de ne pas opposer les défis contemporains et les politiques traditionnelles. La France est particulièrement attentive au développement économique et culturel des régions – régions en transition, outre-mer -, ainsi qu'au soutien aux agriculteurs, pour garantir leur compétitivité et assurer une transition environnementale viable.

Le nouveau budget européen ne peut s'envisager sans une réforme de son volet recettes, en supprimant les rabais et en créant des ressources propres, liées notamment à l'environnement, afin de limiter les hausses des contributions des États membres – il s'agit d'une revendication centrale des pays du nord de l'Europe – et de présenter une politique budgétaire cohérente. Les possibilités de nouvelles ressources propres qui pèseraient sur des personnes ne contribuant pas à la hauteur de ce qu'elles retirent du marché intérieur sont multiples : sur le marché du CO2 ou sur le plastique, majoritairement importé par l'Europe, mais aussi la taxe digitale ou celle sur les transactions financières.

Le budget européen constitue un outil politique qui doit refléter nos valeurs en encourageant la convergence sociale, notamment en favorisant l'égalité salariale et, par une clause de conditionnalité, l'État de droit. Il doit enfin apparaître cohérent au regard de nos ambitions climatiques : 30 % des dépenses devraient concerner l'environnement, dont 10 % la défense de la biodiversité.

Il existe un lien intrinsèque entre la réforme de la PAC et son financement, bien que les deux dossiers se négocient dans un cadre et selon un calendrier différents. Dans ce domaine, le Gouvernement approuve la majorité des recommandations du Sénat. Il faut maintenir le budget de la PAC en euros courants sur la période 2021-2027 à 27 États membres. Je comprends la logique de ceux qui réclament un maintien en euros constants, mais cette exigence ne me semble pas réaliste. La France, sur ce sujet, est soutenue par la majorité des États membres. Une vingtaine d'entre eux a exigé une augmentation de l'enveloppe prévue par la Commission européenne pour la nouvelle PAC, avec succès : la présidence finlandaise a proposé une rallonge de 10 milliards d'euros supplémentaires pour le deuxième pilier, selon le souhait de la majorité des États membres.

La France souhaite un rééquilibrage en faveur du premier pilier. De fait, les outils de dépenses doivent permettre de créer une architecture équilibrée pour la PAC, entre production agricole et démarche écologique avec des éco-dispositifs « *ecoschemes* » obligatoires dans le premier pilier et la mise en place de mesures agro-écologiques dans le second pilier. Les deux commissions concernées du Parlement européen, traitant l'une



d'agriculture, l'autre d'environnement, risquent de s'opposer l'une à l'autre, or nous devons trouver un compromis crédible pour un accord sur la PAC.

Concernant la mise en œuvre de la nouvelle PAC, le système envisagé par la Commission européenne apparaît effectivement complexe. Pour autant, il ne porte ni risque de distorsion de concurrence ni menace de renationalisation. La France a choisi de sécuriser le principe et prône désormais sa simplification afin de faciliter la mise en œuvre concrète de la réforme en 2021. Hélas, peu de mes homologues saisissent l'enjeu d'une telle simplification, et la France a un important travail de conviction à mener. En interne, l'État français mène des discussions importantes avec les régions pour simplifier l'accès aux fonds européens.

S'agissant des règles de concurrence et des pratiques commerciales déloyales, nous partageons votre objectif. Il convient d'organiser les filières, ainsi que le prévoit le règlement Omnibus, et de réglementer les pratiques déloyales. Sur ce second point, la France a soutenu la directive entrée en vigueur au mois d'avril 2019, bien qu'elle ne couvre hélas pas l'ensemble des entreprises du secteur. Au niveau national, des progrès devraient également être constatés grâce à la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite Egalim. Il convient cependant de rester vigilant sur les pratiques des centrales d'achat installées hors du territoire national.

Les outils de gestion des risques doivent être modernisés, ainsi que le Sénat le propose, par le biais des observatoires des marchés et des seuils d'alerte. Les menaces commerciales américaines rappellent combien ces outils sont nécessaires. Les agriculteurs sont soumis à un triple risque : climatique, de marché et de production. La France est donc favorable au maintien de la réserve de crise pour le secteur agricole. Elle est également attachée au soutien aux zones défavorisées et aux régions ultrapériphériques par le maintien des dispositifs les concernant, à l'instar du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI).

Vous le voyez, nous sommes mobilisés en faveur de la PAC. N'hésitez pas à faire pression, de votre côté, auprès de vos collègues parlementaires des autres États membres. Au-delà de l'aspect budgétaire, nous devons obtenir des améliorations des outils également.

J'en viens au deuxième sujet. Le Plan Juncker vise à répondre aux préoccupations centrales des citoyens européens que sont la croissance et l'emploi, et à rendre le *policy mix* plus efficace. La France en a été le premier bénéficiaire en volume. Il faut désormais faire davantage en faveur du climat et des petites et moyennes entreprises (PME).

La France soutient le programme *InvestEU*, plus ambitieux, bien que les allocations précises n'en soient pas encore connues. Le Président de la République, convaincu de la nécessité, pour l'Europe, de disposer de capacités d'investissement élevées, est particulièrement mobilisé sur le sujet.

Le Sénat a émis des recommandations précieuses, dont la plupart ont été défendues par la France dans le cadre des discussions au Conseil. Un accord a été trouvé au printemps dernier entre le Parlement européen et le Conseil pour maintenir le fonds de garantie qui, avec l'appui de la Banque européenne d'investissement, permet de soutenir les investissements et de créer un effet de levier. Ce dispositif a fait le succès du Plan Juncker. La France a obtenu que l'outil reste guidé par la demande, sans contrainte d'équilibre

géographique, et que la garantie de l'Union européenne soit ouverte à hauteur de 25 % aux banques nationales de développement, à l'instar de la Caisse des dépôts et consignations.

En France, le Plan Juncker permet, avec 15 milliards d'euros d'investissements approuvés, d'envisager 78 milliards d'euros d'investissements pour deux cents projets, dont soixante-trois concernent des PME. Dans sa nouvelle mouture, le fonds de garantie financera au moins 10 % d'opérations à caractère social.

Le programme *InvestEU* comprendra un compartiment « Union européenne » et un compartiment « États membres », permettant d'affecter de manière volontaire une partie (au plus 5 %) des fonds structurels nationaux au provisionnement d'une garantie supplémentaire de l'Union européenne. Le nouveau programme jouera aussi un rôle majeur dans la mise en œuvre du Pacte vert, puisque 30 % de ses crédits seront consacrés à des investissements en faveur de la transition énergétique.

Troisièmement, la politique d'asile et d'immigration représente également un défi majeur. Il s'agit, pour l'Europe, d'assurer la libre circulation des personnes dans un cadre maîtrisé. Il convient de ne pas bâtir une Europe forteresse, mais d'organiser notre politique d'accueil. En 2019, l'Europe a comptabilisé 139 000 entrées irrégulières sur son territoire, soit le niveau le plus bas depuis six ans. Nous devons toutefois être en mesure de faire face à une crise migratoire comme celle de 2015. C'est pourquoi la France porte une proposition de refondation de l'espace Schengen.

Nous espérons beaucoup du nouveau Pacte sur l'immigration et l'asile, qui sera présenté par la Commission européenne au mois de mars. Il permettra de discuter de la refonte du régime d'asile européen qui constitue l'un des objectifs de la présidence allemande. Il s'agira d'un test important pour la crédibilité politique de l'Union européenne.

Le nouveau Pacte devra respecter les principes de responsabilité et de solidarité. En matière de responsabilité, la France soutiendra l'inclusion de procédures d'asile et de retour à la frontière, la réforme des critères de Dublin afin de répondre aux besoins des pays d'entrée comme de destination, la limitation de l'octroi des conditions matérielles d'accueil au pays chargé de l'examen de la demande d'asile et la mise en œuvre d'une politique de retour efficace et respectueuse des droits humains. Sur ce dernier point, des accords de réadmission sont nécessaires. Nous avons négocié pendant six ans avec la Libye et avec la Tunisie : des accords européens sont préférables à des accords binationaux, quitte à y ajouter des clauses spécifiques. S'agissant du principe de solidarité, la France prône un soutien à la réinstallation et un dispositif de réponse en cas de pression migratoire disproportionnée sur un État membre. Les chiffres doivent cependant être relativisés : durant l'été 2018, seules 1 500 personnes ont débarqué en Europe et ont été prises en charge par une dizaine de pays, dont la France, l'Allemagne et le Luxembourg.

Nous devons travailler sur la convergence des systèmes d'asile nationaux, mais aussi renforcer le Bureau européen d'appui en matière d'asile européen afin de le faire évoluer vers une véritable agence européenne aux prérogatives élargies et d'avancer sur la reconnaissance mutuelle des demandes d'asile. Si ce travail aboutit, la fiabilité de nos frontières extérieures sera renforcée et elles deviendront des lieux de contrôle des flux. Nous devons aussi renforcer nos mécanismes d'évaluation. Nous sommes très attachés à la libre circulation dans l'espace Schengen, que nous devons optimiser et préserver.

Enfin, le règlement relatif à l'équité et à la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne est un premier pas. Votre ligne ambitieuse est également celle qu'a adoptée le Gouvernement tout au long des négociations qui furent difficiles. Le maniement de l'argument du secret des affaires a limité nos ambitions. Nous avons abouti à un compromis final satisfaisant, qui préserve, lorsqu'elles existent, les dispositions de droit français plus protectrices que le droit européen. Nous avons obtenu de nombreuses avancées, notamment sur le RGPD et l'élargissement aux moteurs de recherche. De nouvelles initiatives dans le champ du numérique seront prochainement proposées dans le cadre d'un futur *Digital Services Act*. Thierry Breton est très mobilisé sur ce sujet.

**M. Jean Bizet, président.** – S'agissant de la PAC, le règlement Omnibus n'est qu'un début de réponse. Une réponse plus complète serait d'inverser son article 222 : le regroupement en agriculture devrait devenir la règle, et les pouvoirs publics n'intervenir qu'en cas de dysfonctionnement du marché. Avec la grande distribution, seul compte le rapport de force. Or, les agriculteurs ont une tendance naturelle à l'individualisme. Margrethe Vestager a fait part de son intention de revisiter les règles de la concurrence européenne : c'est une opportunité que nous devons saisir et nous avons besoin de votre appui.

Nous passons maintenant à la partie interactive de cette audition. Je donne la parole à nos différents rapporteurs.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Dans sa résolution européenne n° 22 du 12 novembre 2018 sur l'extraterritorialité des sanctions américaines, le Sénat fait diverses propositions – sur Instex, sur le règlement de blocage ou le mécanisme de réparation –, qui peuvent peut-être sembler dérisoires au regard des enjeux politiques, notamment de souveraineté. L'extraterritorialité des sanctions américaines a été extrêmement brutale et nous allons de sanction en sanction. La mise en œuvre d'Instex et du règlement de blocage relève d'une partie de bras de fer et ces questions ne peuvent être traitées qu'au niveau européen. Notre résolution est un appel à se doter d'outils de souveraineté européenne. Les États-Unis sont-ils nos alliés ou pas ? Les positions des différents États membres sont très diverses.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – La présidente de la commission, Ursula von der Leyen, a chargé son vice-président Valdis Dombrovskis d'une mission pour améliorer la résilience de l'Union européenne aux sanctions extraterritoriales, en lien avec Josep Borell : la prise de conscience est donc très forte.

C'est une opportunité pour réviser le règlement de blocage de 1996 de façon à le rendre plus crédible et plus dissuasif ; nous nous appuyerons sur les propositions de votre résolution pour ce faire. Aujourd'hui, les entreprises sont face à un dilemme : elles doivent choisir entre le risque de sanctions européennes ou américaines... C'est une situation baroque ! Même si le droit à l'indemnisation existe, le risque financier est entièrement porté par l'entreprise tant qu'elle n'a pas obtenu réparation devant les tribunaux : nous proposerons donc de mettre en place une mutualisation du risque et un mécanisme d'indemnisation efficace pour les entreprises européennes sanctionnées par les États-Unis. Nous sommes favorables à la désignation d'un Haut Représentant de l'Union pour les sanctions, qui puisse engager un dialogue avec l'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC) afin que nous disposions d'un négociateur en chef. Au niveau national, nous travaillons à la modernisation de notre propre loi de blocage, la loi du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères. Nous suivrons aussi les meilleures

recommandations de votre collègue député, Raphaël Gauvain qui a remis son rapport au Premier ministre en juin dernier.

Sur l'Iran, nous sommes déterminés à poursuivre les initiatives en cours au travers d'Instex, même si le dispositif n'est pas encore totalement opérationnel. Le nombre de pays prêts à y participer a été élargi à la Belgique, la Norvège et le Danemark, et d'autres pays – les Pays-Bas, la Finlande et la Suède – ont annoncé leur intention de rejoindre ce dispositif. Les premières transactions sont identifiées, mais nous sommes maintenant en attente des autorisations iraniennes. Ce mécanisme pourrait être aussi développé avec Cuba et la Russie, où les échanges européens sont entravés par des comportements de surconformité bancaire liés au rôle du dollar. Le rôle international de l'euro est essentiel et nous devons parachever l'Union économique et monétaire (UEM). Ce sujet est discuté dans l'enceinte des G7 et des G20.

**M. Jean Bizet, président.** – Ce sujet est fondamental et le règlement de blocage de 1996 n'a pas donné satisfaction. Nous rêvons du jour où l'euro aura la même dimension que le dollar dans les négociations commerciales internationales, car c'est ce qui fait la puissance américaine. Une économie affirmée a besoin d'une monnaie affirmée.

**M. Claude Kern, rapporteur.** – Dans sa résolution n° 76 du 8 mars 2019 sur les investissements dans l'intelligence artificielle en Europe, le Sénat préconise la création d'un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) pour l'intelligence artificielle. Ce mécanisme permettrait à des États membres d'accorder à ce secteur des aides financières, en adaptant les règles européennes de concurrence. Soutenez-vous cette demande auprès de nos partenaires européens ?

Nous avons également exprimé notre préoccupation quant à la dimension éthique de l'intelligence artificielle. Quelle est la position défendue par la France sur l'équilibre entre la liberté, qui est nécessaire à l'innovation et au développement économique, et la bonne prise en compte de principes éthiques dans la conception et l'usage de l'intelligence artificielle ?

**M. Cyril Pellevat, rapporteur.** – Sur la question des données, le Sénat a affirmé, dans sa résolution du 8 mars 2019, son soutien à la création d'espaces européens de données et à un partage raisonné des données au sein de l'Union. Thierry Breton a annoncé, pour le printemps 2020, un plan de politique européenne de la donnée. Avez-vous des informations à ce sujet ? Alors que le nouveau commissaire prédit qu'à l'horizon de cinq ans, 80 % des données seront stockées localement, dans nos *smartphones* et les objets connectés, le projet de *cloud* européen est-il toujours d'actualité ?

Dans sa résolution, le Sénat soulignait la nécessité d'augmenter l'effort de formation au numérique et à l'intelligence artificielle en Europe. Les États sont en première ligne, mais l'Union européenne intervient directement dans la formation de haut niveau à l'intelligence artificielle, notamment dans le cadre de sa politique de soutien à la recherche. Quelles sont les actions entreprises en ce domaine par la France pour rattraper le retard pris et comment s'articulent-elles avec les initiatives et instruments européens ?

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Soyons lucides sur la faiblesse actuelle de nos moyens sur l'intelligence artificielle, comparés à ceux d'autres puissances. Nous partageons votre position et il s'agit d'une grande priorité sectorielle, de même niveau que les enjeux climatiques. Ursula von der Leyen l'a bien montré en attribuant ce portefeuille à Margrethe Vestager. Il ne s'agit pas de verser des aides d'État, mais de mettre des

ressources publiques et privées au service d'une ambition partagée et tous les acteurs doivent être mobilisés : la Commission, les États membres et les industriels, sur le modèle de ce que nous avons fait pour les batteries – en regroupant sept pays et dix-sept entreprises de toutes tailles. Nous y réfléchissons actuellement.

Sur l'éthique et la transparence des algorithmes, des experts travaillent actuellement auprès de la Commission européenne.

**M. André Gattolin, rapporteur.** – Nous les avons auditionnés.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Thierry Breton a publié hier un article dans lequel il répond largement à vos questions. Nous ne sommes pas en retard, mais nous devons créer une réserve de données non personnelles afin de favoriser l'innovation. C'est ce qu'il appelle le *hub* européen des données, qui seraient accessibles aux PME, aux acteurs industriels et aux centres de recherche. Nous avons avec le RGPD une stratégie pour les données personnelles, il faut maintenant que nous ayons une stratégie pour les données non personnelles : c'est bien ce que propose Thierry Breton, il s'agit donc bien d'une stratégie éthique des données économiques et industrielles.

Sur l'idée d'un *cloud* européen, nous devons nous assurer que les données produites par les Européens bénéficient aux entreprises européennes. La plupart de nos données sont stockées dans les terminaux, nous aurons donc besoin de la 5G et d'édicter d'exigeantes conditions de sécurité. Nous avons des fournisseurs européens – Nokia ou Ericsson qui vient de faire un investissement majeur à Massy pour travailler avec l'écosystème français. Thierry Breton considère que l'hydrogène et l'internet des objets sont aussi des secteurs-clefs.

Aujourd'hui, en France, 80 000 postes demeurent non-pourvus dans le domaine du numérique : l'enjeu de la formation est immense. Nous avons notamment besoin de qualifications intermédiaires sur le traitement des données. La création d'un label européen sur les formations devrait permettre de créer un véritable marché commun des compétences. Votre résolution est donc bien dans l'esprit du Gouvernement et de notre commissaire européen.

**M. André Gattolin, rapporteur.** – L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est également dotée d'une sous-commission sur l'intelligence artificielle, dont je suis membre, et dont le périmètre est un peu plus large que celui de la Commission européenne.

S'agissant du programme spatial européen, nous soutenons la proposition de la Commission d'y affecter 16 milliards d'euros. La proposition finlandaise – 12,7 milliards d'euros – est inquiétante. L'augmentation, au lieu des 50 % attendus, ne serait plus que de 15 %. Or, cette industrie est fondamentale pour la compétitivité française car notre pays en est l'un des leaders, et il nous faut aller au-delà de la seule recherche scientifique.

Notre résolution demandait qu'une enveloppe de 4 milliards d'euros soit affectée à la recherche et à l'innovation dans le cadre d'« Horizon Europe ». Or, d'après nos informations, le Gouvernement ne s'engagerait qu'à défendre un budget de plus de 2,5 milliards d'euros. Qu'en est-il exactement ?

L'Union européenne a besoin d'un accès souverain à l'espace. Pour cela, il est nécessaire de consolider l'atout que représente le Centre spatial guyanais de Kourou et de mettre en place une préférence européenne pour nos entreprises. Il semblerait que les Allemands soient désormais favorables au principe de préférence européenne concernant les lanceurs. Qu'en est-il ?

**M. Jean Bizet, président.** – Nous avons en effet été extrêmement déçus des propositions de coupes claires de la présidence finlandaise dans le budget du programme spatial européen et celui du Fonds européen de la défense.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Votre appui est déterminant dans nos négociations. Nous avons de vrais atouts ; il serait paradoxal et critiquable de les affaiblir. Nous sommes pleinement en soutien du programme spatial dont nous souhaitons sécuriser la base juridique. Nous souhaitons également lancer de nouveaux programmes en matière de surveillance de l'espace et de communications sécurisées.

Pour aboutir, il nous paraît indispensable de revoir la gouvernance entre la future Agence de l'Union, l'acteur historique ESA (*European space agency* - Agence spatiale européenne) et la nouvelle Direction générale DEFIS de la Commission européenne. Il s'agit de ne pas dupliquer les compétences, mais de favoriser l'implication progressive de la nouvelle Agence.

Nous avons obtenu d'importances avancées à Séville : la capacité autonome d'accès à l'espace de l'Union et de ses États membres a été inscrite dans le programme spatial européen et il a été décidé d'agrèger nos services de lancement. L'accord franco-allemand de Toulouse a acté le principe de la préférence européenne dans le secteur spatial. Cela nous permet de réaffirmer notre soutien à Kourou comme port spatial européen. Cela a été permis grâce au travail très méthodique de Frédérique Vidal, ministre chargée de la recherche, et aux talents diplomatiques de Jean-Yves Le Gall, le président du Centre national d'études spatiales.

Nous avons plaidé pour un budget ambitieux en faveur du programme spatial européen et pour que le budget de recherche prévu dans « Horizon Europe » soit en ligne avec ce que nous avons dans « Horizon 2020 ». Je me suis donc opposée aux propositions de coupes budgétaires dans le programme spatial et Thierry Breton a annoncé qu'il serait intraitable sur cette question. En matière de recherche, notre objectif est de préserver la part du spatial dans « Horizon Europe », avec un minimum de 2,5 milliards d'euros – alors que la proposition finlandaise était de 1,5 à 2 milliards.

Il est indispensable que les opinions publiques comprennent les retombées quotidiennes de ces programmes. Nous comptons déjà un milliard d'utilisateurs de Galileo, mais qui le sait ? Les applications de Galileo et de Copernicus sont multiples, notamment dans le domaine agricole de précision. Il y a là un vrai sujet de communication que vous pourriez porter dans vos territoires.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Le 21 juin dernier, le Sénat a adopté une résolution européenne n° 117 sur la coopération judiciaire en matière pénale et la mise en œuvre du Parquet européen. Ce Parquet est enfin en train de se mettre en place et devrait être opérationnel en novembre 2020. Sa mission première sera de lutter contre les fraudes aux intérêts de l'Union, ce qui supposera une bonne coopération avec les parquets nationaux : où en est-on s'agissant de la France ?

L'extension de son champ de compétences aux infractions terroristes transfrontières est envisagée. Dans notre résolution du 21 juin, nous étions réservés dans l'immédiat...

Comment lutter contre la cybercriminalité, qui est, par définition, sans frontières ? Il serait illusoire de penser que les polices et les parquets nationaux pourront agir seuls.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – La protection des citoyens et des libertés est au cœur de l'Agenda stratégique 2019-2024. Nous aurons ce semestre une discussion au Conseil européen sur l'État de droit, le renforcement de la confiance mutuelle, la formation des magistrats, la coopération judiciaire et l'adaptation de la justice aux nouvelles technologies, etc. La création du Parquet européen est une étape décisive. Mme Kövesi a fait son premier déplacement à Paris, car elle sait à quel point la France a été moteur sur la création de ce Parquet européen. Il faut maintenant que les procureurs européens soient nommés, ainsi que des procureurs délégués dans les États membres. Il faut également mettre en place un *Case management system*, système de gestion des affaires, comme à la Cour européenne des droits de l'Homme. Et nous préparons, avec Nicole Belloubet, les adaptations nécessaires de notre droit national.

L'extension du champ de compétences du Parquet européen au-delà de la fraude aux intérêts de l'Union – terrorisme, criminalité transfrontalière – est actuellement en débat ; c'est un objectif de moyen terme.

En matière de cybercriminalité, il existe une coopération forte avec Europol et il existe un réseau européen de transmission d'informations. Nous souhaitons créer un centre européen dédié afin de faciliter leur traitement. La sécurité du réseau 5G sera ici essentielle.

N'oublions pas non plus la question des ingérences dans les élections : le Président de la République défend la création d'une Agence européenne de la démocratie. La protection des institutions européennes contre les attaques est également un enjeu majeur car s'y concentrent de nombreuses données stratégiques. Dans le domaine bancaire, nous avons fait beaucoup de progrès, même si des améliorations sont encore nécessaires sur les questions transfrontalières. Le dialogue entre Europol et Eurojust facilite le traitement des affaires. Je crois qu'il n'y a pas de dissensus sur ces sujets. Il faut maintenant que nous puissions être opérationnels.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Il n'y a pas de dissensus, mais les États sont attachés au respect de leur souveraineté. Nous l'avons constaté lors de la constitution du Parquet européen. C'est pour cela qu'il nous paraît intéressant de penser dès maintenant la question de la cybercriminalité avec cette stratégie.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Le commissaire Didier Reynders porte ces questions. Il s'agit d'un sujet concret qui a des répercussions dans la vie quotidienne. Les citoyens comprendront très bien que, dans ce domaine, les actions n'ont pas de frontières.

Toutes les propositions que nous pourrions faire seront bienvenues. Nous devons sortir d'une forme de naïveté qui nous conduit à tolérer collectivement beaucoup de choses dans le domaine numérique que l'on ne tolérerait pas dans la vie réelle. Par exemple, on s'accommode de contenus terroristes sur les réseaux sociaux dont on ne tolérerait pas qu'ils

soient relayés par un média classique. Il nous semble essentiel que la France s'oppose à cette forme d'affadissement dont les conséquences sur la démocratie sont certaines.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous vous remercions beaucoup pour vos réponses précises et de qualité. Vous avez bien compris l'esprit de nos résolutions : elles sont un moyen d'affirmer nos positions et, vous l'avez dit, constituent pour vous une forme d'appui au niveau du Conseil. Nous allons poursuivre nos travaux en ce sens.



*Mercredi 29 janvier 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Institutions européennes**

### **Réunion plénière de la LXII<sup>e</sup> conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) du 1<sup>er</sup> au 3 décembre à Helsinki : communication de M. Jean Bizet**

**M. Jean Bizet, président.** – Mes chers collègues, la trêve des confiseurs et l’agenda du début d’année ne nous ont pas encore laissé le temps d’évoquer la réunion de la LXII<sup>e</sup> COSAC qui s’est tenue à Helsinki les 2 et 3 décembre derniers. J’y participai avec mes collègues Simon Sutour et Philippe Bonnacarrère. Cette réunion devait dresser le bilan de la présidence finlandaise du Conseil de l’Union européenne. Le Premier ministre Antti Rinne est intervenu pour en rappeler les quatre priorités : valeurs communes et État de droit, climat, compétitivité et inclusion sociale et sécurité. Il prône une démarche intégrée pour l’industrialisation et la numérisation de l’Union européenne, ce qui prend tout son sens dans le débat actuel autour de la 5G, dont la feuille de route a été particulièrement bien détaillée par notre commissaire européen au marché intérieur, Thierry Breton. Celle-ci semble plutôt équilibrée, car elle prend en compte les remarques de l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (ANSSI) et propose d’ajouter quelques clefs de sécurité.

J’ai apprécié l’insistance de M. Antti Rinne sur la nécessité d’assurer, sur les marchés mondiaux, une égalité des conditions de concurrence, afin de ne pas disqualifier les producteurs européens. Il a conclu en évoquant la nouvelle boîte de négociation chiffrée que la présidence finlandaise venait de présenter sur le cadre financier pluriannuel, en vue du Conseil européen de décembre. Nous savons, depuis, que cette proposition n’a pas prospéré, les divergences entre États membres restant nombreuses et profondes. Nous devrions connaître, le 20 février prochain, à combien les États membres acceptent de porter le budget européen en part du revenu national brut (RNB).

Quelques heures après cette intervention devant la COSAC, le Premier ministre finlandais démissionnait. Nous l’avons appris en temps réel de notre Ambassadeur à Helsinki. Cette situation assombrit le bilan de la présidence finlandaise qui n’aura finalement pas pu venir à bout de deux grands chantiers : amener l’ensemble des États membres à se rallier à l’objectif de neutralité carbone d’ici 2050 et trouver une voie de compromis sur le cadre financier pluriannuel.

Deux sessions prévues au programme portaient sur les droits fondamentaux dans l’Union européenne et la stratégie climat ; les deux autres donnaient la parole à Maroš Šefčovič, vice-président de la Commission chargé des relations interinstitutionnelles, et à Michel Barnier, chef de la *task force* pour les relations avec le Royaume-Uni. Une discussion s’est ajoutée au programme, au sujet de la Conférence sur l’avenir de l’Europe que venait d’annoncer la Présidente de la Commission, permettant aux participants de rappeler que les parlementaires nationaux sont les meilleurs représentants de la société civile. À ce titre, mes collègues présidents des commissions des affaires européennes des autres Parlements nationaux et moi-même venons d’adresser un courrier au président du Parlement européen, à la Commission européenne et au président du Conseil des Affaires générales pour demander que le nombre de parlementaires nationaux participant à cette Conférence sur l’avenir de l’Europe soit au moins égal à celui des membres du Parlement européen. Trois

commissaires européens ont la responsabilité du bon déroulement de cette conférence : le commissaire slovaque, M. Maroš Šefčovič ; la commissaire tchèque chargée des valeurs et de la transparence, Mme Věra Jourová ; et la commissaire croate chargée de la démocratie et de la démographie, Mme Dubravka Šuica.

La session sur les droits fondamentaux a été l'occasion de mettre en avant l'action de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette agence a été créée en 2007, lorsque la Charte européenne des droits fondamentaux est devenue directement invocable par les citoyens européens, en vertu du traité de Lisbonne. Le directeur de l'agence, Michael O'Flaherty, a présenté son action. L'Agence des droits fondamentaux ne prend aucune décision réglementaire ni ne traite aucune plainte individuelle, mais elle collecte des données, donne des avis et favorise le dialogue avec la société civile pour un partage de bonnes pratiques. Elle promeut également la formation à la Charte européenne des droits fondamentaux et la réalisation de recherches sur ce sujet.

Le commissaire Maroš Šefčovič a ensuite présenté les priorités de la nouvelle Commission : climat, inclusion, numérique et protection du mode de vie européen. Il a invité les Parlements nationaux à lui faire connaître les obstacles bureaucratiques ou législatifs que leur pays pourrait rencontrer du fait de l'Union européenne. Il a également indiqué que l'action de l'Union européenne devait se fonder sur le concept de « subsidiarité active », ce qui doit l'amener à prendre des initiatives dans les domaines où son action est la plus efficace.

La session consacrée au climat a permis d'évoquer le projet de mécanisme d'ajustement carbone. Le professeur Markku Ollikainen, président du comité finlandais sur le changement climatique, a souligné le défi technique que représente la détermination du contenu en carbone des biens importés, socle d'un tel mécanisme. Il a indiqué que ce système renchérirait le prix des biens importés – ce qui exercera une pression sur les pays fournisseurs pour qu'ils produisent des biens plus propres – mais aussi le prix des consommations intermédiaires pour certaines industries. La parole a ensuite été donnée à M. Pekka Timonen, maire de Lahti, ville finlandaise de 120.000 habitants, consacrée capitale verte européenne pour 2021. La neutralité carbone devrait être atteinte dès 2025 dans cette ville qui a réduit ses émissions en abandonnant le charbon et en se chauffant grâce aux énergies renouvelables et à l'énergie tirée du recyclage de ses déchets. La ville de Lahti s'est aussi engagée dans la protection de l'eau, car le lac qu'elle borde était le plus pollué de Finlande dans les années 1980. Le maire a vanté cette *success story* et fait valoir que le verdissement de Lahti grâce à l'économie circulaire avait permis la création de nouveaux emplois. Certains parlementaires ont salué l'efficacité de ce type d'actions menées à l'échelle locale, tout en se demandant comment convaincre les populations de s'y engager.

Enfin, Michel Barnier a fait un point de situation sur les discussions entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Nous étions encore dans une période d'incertitude aiguë puisque les élections britanniques n'avaient pas encore eu lieu. Michel Barnier s'est employé à présenter l'accord de retrait conclu avec le Royaume-Uni pour faire valoir qu'il respectait nos choix fondamentaux et servait quatre objectifs principaux :

1. La priorité donnée aux citoyens. L'accord assure que les droits des 4,5 millions d'Européens au Royaume-Uni, ou Britanniques en Europe, sont protégés à long terme. Cette question fait encore l'objet de beaucoup d'inquiétudes et d'incertitudes de la part de ressortissants britanniques en France ou d'européens en Grande-Bretagne.

2. L'Irlande. La paix y est préservée grâce à l'absence de rétablissement d'une frontière dure. L'Écosse, le Pays de Galles et l'Ulster étaient d'ailleurs opposés à l'accord qui a été conclu entre le Royaume-Uni et l'Union européenne en novembre 2019. Afin de conserver une économie unique dans l'île tout en protégeant le marché unique européen et en satisfaisant l'exigence britannique d'autonomie douanière, les biens entrant dans l'île devront tous respecter les normes européennes mais se verront appliquer des droits de douanes distincts selon leur destination finale. Les droits européens seront appliqués pour les produits destinés à l'Irlande et les droits britanniques pour les produits qui n'entreront pas sur le marché européen. Un comité mixte devra garantir la surveillance de ce mécanisme.

3. La protection du marché intérieur. Michel Barnier a souligné que le marché intérieur européen était beaucoup plus qu'une zone de libre-échange. C'est un écosystème de 500 millions de citoyens avec des normes communes, des règles communes, une supervision commune et une juridiction commune. Le Brexit aura montré l'unité des 27, qui sont copropriétaires de ce marché unique. Il a estimé qu'en se retirant de l'Union européenne, le Royaume-Uni aurait 600 accords à reconstruire. Il a particulièrement insisté sur les trois domaines prioritaires que sont la sécurité intérieure, la défense et le commerce, sur lesquels un partenariat stratégique est nécessaire avec le Royaume-Uni. Le cadre financier pluriannuel qui s'annonce ampute de près de moitié le Fonds de défense européen et le Fonds spatial européen. Cela est désolant, particulièrement pour des politiques naissantes. La commission de la défense et son président, Christian Cambon, en sont également meurtris. Michel Barnier a enfin résumé la feuille de route du futur accord de libre-échange à négocier entre l'Union européenne et le Royaume-Uni avec une forme de slogan très explicite « zéro tarif, zéro quota, si zéro dumping ».

4. L'avenir de l'Europe. Michel Barnier s'est félicité des conditions de transparence totale envers les 27 dans lesquelles l'accord de retrait a été négocié et de la confiance ainsi construite, confiance qu'il a appelée à cultiver pour le futur. Nous allons nous engager à nouveau derrière Michel Barnier dans une négociation ardue avec le Royaume-Uni. Le Parlement européen vote cet après-midi la sortie du Royaume-Uni et Michel Barnier doit être confirmé dans ses fonctions et pour sa feuille de route dans les prochaines semaines.

Je conclurai sur ce point en indiquant que nous avons sollicité Michel Barnier pour qu'il vienne, au printemps, présenter l'état de cette nouvelle négociation aux commissions du Sénat concernées, dont la nôtre bien sûr. D'ici là, un mandat de négociation devrait être proposé par la Commission européenne, dès le lendemain du Brexit, pour l'accord sur la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Le Conseil Affaires générales du 25 février prochain devrait examiner le texte. Nous aurons donc à nous positionner dans des délais très contraints.

J'invite mes collègues Philippe Bonnacarrère et Simon Sutour qui étaient aussi à Helsinki à compléter mon propos s'ils le souhaitent.

**M. Simon Sutour.** – Cette LXII<sup>e</sup> COSAC fut très intéressante.

Le veto mis par la France contre l'adhésion de l'Albanie et de la Macédoine du Nord à l'Union européenne a été critiqué par les représentants d'autres pays dont je partage la position. Il semble qu'une solution de rattrapage se profile et j'espère qu'elle aboutira.

Si nous en reparlerons dans le deuxième point inscrit à l'ordre du jour, concernant l'usage du français dans les institutions européennes, je tiens à relever un événement qui s'est

produit lors de cette conférence, qui montre que les règles ne sont pas respectées. La COSAC a été créé en 1989 à l'initiative de Laurent Fabius, qui était alors président de l'Assemblée nationale. Les deux langues officielles de la COSAC sont le français et l'anglais. Lors de l'une des sessions, les traducteurs ont quitté la séance avant la fin de celle-ci. Le président de séance, président de la commission des affaires européennes du Parlement finlandais, a alors demandé, en anglais, que les interventions se poursuivent en anglais puisqu'elles n'étaient plus traduites. Nous nous sommes insurgés. Une collègue député a fait son intervention en français. Les Français et les Belges étaient certainement les seuls à la comprendre. À la reprise de séance, Jean Bizet est monté à la tribune pour un rappel au règlement afin de relever le fait qu'il n'était pas respecté. Le président de séance s'en est excusé, mais cela donne lieu à une situation où l'on agace certains de nos collègues – les plus anglophones – en ne demandant que le respect des règles. Nous devons nous battre pour que tous les textes soient distribués en anglais et en français. Nous devons continuer de mener ce combat et je félicite Jean Bizet pour sa réaction.

**M. Jean Bizet, président.** – D'autres pays nous ont remerciés pour notre réaction !

**M. Simon Sutour.** – Parallèlement à l'adoption de notre avis politique sur le sujet, nous devrions également demander au gouvernement français de défendre ces positions. Certains parlementaires français ont tendance à parler anglais, certainement par facilité, alors que nous devons défendre l'usage de la langue française. Notre histoire a tué des langues. L'occitan et le breton sont très malades. Ce qui a été fait à ces langues est en train d'être fait au français. Nous devons nous battre pour le pluralisme linguistique.

**M. Jean Bizet, président.** – Michel Barnier est extrêmement apprécié par l'ensemble des délégations car il est très didactique, visite toutes les capitales, est particulièrement ouvert, et occupe une position transversale sur l'échiquier politique. Sur la refondation de l'Union, nous avons souligné l'importance, pour le Parlement européen, de tenir compte des réflexions des parlements nationaux. Maroš Šefčovič semble plus ouvert que Frans Timmermans sur le sujet.

Je vous remercie de l'attention que vous avez portée à cette communication sur la COSAC des 2 et 3 décembre 2019.

## **Institutions européennes**

### **Usage de la langue française dans les institutions européennes : avis politique de M. Jean Bizet**

**M. Jean Bizet, président.** – Notre commission communique régulièrement avec les institutions européennes, en particulier la Commission européenne qui lui transmet les projets d’actes législatifs européens pour permettre au Sénat de contrôler le respect du principe de subsidiarité, comme prévu par l’article 88-6 de la Constitution. Au titre de l’article 88-4, nous recevons aussi chaque année du Gouvernement près de 1000 projets d’actes européens sur lesquels le Sénat peut adopter des résolutions européennes. Le Sénat coopère également avec la Commission européenne en lui adressant des avis politiques par lesquels il attire son attention sur un domaine où celle-ci est habilitée à agir, ce que je vais précisément vous proposer de faire aujourd’hui. Il s’agit là d’enjeux démocratiques majeurs, devant permettre au Sénat, comme à toutes les chambres des Parlements nationaux, dépositaires de la souveraineté nationale, d’échanger en bonne entente avec les institutions européennes auxquelles les États membres confient l’exercice partagé de certaines compétences. Mais cette bonne entente nécessite une bonne compréhension ; laquelle n’est malheureusement pas toujours garantie à cause du recul de plus en plus manifeste de l’usage du français à Bruxelles.

Le constat est sans appel : comme l’indiquait l’Assemblée nationale dans son rapport de 2016 sur la perte d’influence française à Bruxelles, l’indicateur le plus pertinent pour mesurer l’usage du français dans la pratique quotidienne des institutions est celui de la langue utilisée pour la rédaction initiale des textes, avant traduction. Alors qu’en 1997, 40 % des documents de travail de la Commission européenne étaient encore rédigés initialement en français, en 2003, cette part avait déjà chuté à 26 %. Elle est passée à 16,5 % en 2005 et n’atteignait plus que 5 % en 2014. La proportion de textes initialement rédigés en français au Parlement européen s’élevait, pour sa part, à 23,77 % en 2014.

Lorsqu’ils sont traduits, les documents officiels nous parviennent souvent tardivement, et parfois dans un français approximatif qui oblige nos services à lire le texte original anglais dans un souci de bonne compréhension. De tels malentendus peuvent même avoir des conséquences juridiques. Le délai dans lequel est mise à disposition la version française des textes qui nous sont soumis pour contrôle du respect du principe de subsidiarité est particulièrement problématique, dans la mesure où il s’impute sur le délai de huit semaines dont disposent les parlements nationaux pour exercer ce contrôle.

Au-delà du cas particulier de notre commission, le recul du français s’observe plus largement : les pages internet publiques de la Commission sont, dans leur immense majorité, exclusivement accessibles en anglais, alors même que de telles pages pourraient représenter une source d’information primordiale pour les citoyens européens francophones. Il en est de même pour la plupart des outils de communication institutionnelle (vidéos, affiches, dépliants...), y compris sur les réseaux sociaux. Même la présentation des condoléances de la Commission après la mort de Jacques Chirac, le 26 septembre 2019, était en anglais ; et ce alors que le français est la seconde langue de la salle de presse et que la porte-parole de la Commission maîtrise parfaitement notre langue. Au-delà de l’indélicatesse à l’égard de notre peuple, cette situation soulève des difficultés pour l’ensemble de nos concitoyens. Elle rend, à leurs yeux, l’Europe encore plus lointaine, incompréhensible et difficile d’accès, alors même que le populisme eurosceptique progresse partout en Europe. Il s’agit donc d’une question démocratique majeure.

La domination croissante de l'anglais est sans doute la conséquence des élargissements vers l'Est : parmi les nouveaux entrés, seule la Roumanie a une tradition francophone. L'anglais est ainsi devenu le plus petit dénominateur commun entre les États membres. Mais il apparaît aussi comme le fruit d'une volonté d'une partie de l'appareil administratif européen. Les intranets de la Commission et autres outils internes de communication ou de travail sont d'ailleurs quasi-exclusivement anglophones.

Certains fonctionnaires européens ont bruyamment dénoncé cette évolution, se disant privés de la faculté de s'exprimer en français : dans une lettre ouverte adressée en septembre dernier à la nouvelle présidente élue de la Commission européenne, Mme von der Leyen ; ce collectif de fonctionnaires de toutes nationalités, y compris non francophones de naissance, réclame le droit de travailler en français. Ils estiment que le monolinguisme anglais les empêche de conceptualiser dans une autre langue et les bride dans leurs moyens d'expression. Ils souhaitent pouvoir utiliser le français sans se cacher ni s'excuser. Ils soulignent aussi que rares sont les anglophones de naissance dans les institutions – état de fait que le Brexit devrait accentuer –, si bien que l'anglais pratiqué dans les institutions est souvent pauvre, et cet affaiblissement du vocabulaire entraîne celui de la pensée, le tout conduisant à un nivellement par le bas. Surtout, ils dénoncent le fait que l'anglais devienne contraignant. Selon ce collectif, même lorsque la hiérarchie est francophone, l'instruction leur est donnée de produire en anglais tous les documents : notes internes, projets de communications ou d'actes législatifs, cahiers des charges comme appels d'offres... Cette contrainte pèse également sur le service juridique de la Commission, qui pourrait pourtant légitimement n'utiliser que la langue de travail de la Cour de justice de l'Union européenne, qui est le français.

Le moment est propice pour mettre le sujet sur la table. D'abord, parce que l'ouverture d'un nouveau cycle institutionnel implique la mise en place de nouvelles habitudes. Ensuite, parce que les négociations actuelles sur le cadre financier pluriannuel sont l'occasion de prendre en compte les incidences budgétaires que pourrait impliquer un effort accru au profit de la traduction et de l'interprétariat et des technologies afférentes. Enfin, le Royaume-Uni s'apprête à quitter l'Union européenne et cela ne peut manquer d'interroger l'emprise croissante de l'anglais dans les institutions européennes.

Je ne nie pas l'utilité de l'anglais qui joue un rôle fédérateur, et je n'ignore pas la richesse et la beauté de cette langue. Mais nous ne devons pas négliger le fait qu'une langue est aussi un outil de pouvoir. L'anglais est la langue scientifique par excellence. C'est aussi la langue de la finance. En privilégiant l'anglais, les institutions européennes donnent un avantage concurrentiel, à la fois économique et culturel, à des États tiers comme le Royaume-Uni ou les États-Unis. Plus profondément, la langue, en permettant de comprendre et d'exprimer une réalité, construit cette réalité. L'usage de telle ou telle langue est donc loin d'être neutre. La question n'est pas de nature administrative, elle est proprement politique.

Il importe donc que notre assemblée monte au créneau pour espérer renverser la vapeur, s'il est encore temps. Sans décourager l'apprentissage des langues par nos concitoyens ni méconnaître ce que l'anglais a apporté au projet européen, au moins pouvons-nous dénoncer haut et fort la place abusive faite à cette langue aujourd'hui, rappeler que le multilinguisme est au cœur des valeurs de l'Union européenne et faire valoir la nécessité d'appliquer le droit, qui consacre théoriquement la place du français dans l'édifice européen.

Dans son essence même, le projet européen est multilingue. Je vous rappelle la devise de l'Union : « unie dans la diversité ». Les pays fondateurs ont fait le choix de respecter les identités nationales, ou, pour reprendre la formule de la loi Toubon, les « personnalités » nationales, en consacrant d'emblée un multilinguisme englobant toutes les langues. Si cela revenait au début à consacrer quatre langues officielles – allemand, français, italien et néerlandais, le multilinguisme s'est progressivement étendu. Ainsi, l'article 55.1 du Traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit que le traité est rédigé en 24 langues, mises sur un pied d'égalité. L'article 342 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) soumet tout changement de ce régime linguistique à l'unanimité du Conseil. Avec 24 langues officielles, les combinaisons de traduction possibles s'élèvent à 522... Des aménagements pratiques ont donc été pris par les institutions européennes pour plus d'efficacité. La Commission a ainsi retenu trois langues de travail effectives, dont le français. Il en est de même aux COREPER qui préparent les travaux du Conseil. L'anglais et le français sont officiellement les deux langues de travail pour les sujets PESC ainsi qu'au Conseil.

Le coût de ce régime linguistique, même aménagé, peut sembler considérable : 1,1 milliard d'euros par an. Il est néanmoins à relativiser puisque cela représente moins de 1 % du budget européen soit 2 euros par citoyen et par an. C'est le coût de la démocratie pour tous, dans le respect du principe d'égalité dont on trouve la source à l'article 2 du TUE qui énonce précisément les valeurs fondamentales de l'Union européenne, notamment celles de démocratie, d'égalité et de respect des droits des personnes appartenant à des minorités. C'est aussi le prix du respect de la diversité culturelle et linguistique de l'Union européenne, prévue par l'article 3.3 du TUE, et, par ricochet, du principe de non-discrimination linguistique, prévu à l'article 18 du TFUE et repris à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. C'est enfin le prix du droit des citoyens à une bonne administration : l'article 24 du TFUE leur accorde le droit de communiquer avec les institutions dans les 24 langues officielles et oblige ces dernières à leur répondre dans leur langue respective. Ces droit et obligation sont repris à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Sans conteste, la tendance croissante au monolinguisme n'est pas conforme aux textes fondamentaux de l'Union européenne.

Je vous propose donc d'adresser un avis politique à la Commission européenne pour lui rappeler ce socle juridique et surtout pour insuffler un esprit général favorable au multilinguisme. Cet avis politique demande une traduction en français plus systématique, rapide et fiable des documents officiels et informels d'importance, mais aussi des sites Internet et autres outils de communication des institutions, organes et agences européens.

Il plaide aussi pour qu'en interne, les institutions permettent l'expression en français, notamment quand les hiérarchies sont francophones. Il soutient l'expression en français des représentants de la France et des membres français des services des institutions européennes, sans préjudice des impératifs de courtoisie, dès lors que cela est compréhensible pour l'interlocuteur ou qu'une interprétation est assurée. Comme l'a rappelé Simon Sutour, ce ne fut pas possible lors de la dernière COSAC.

Il demande aussi que les modifications des traités auxquelles pourrait conduire la prochaine Conférence sur l'avenir de l'Europe soient d'emblée rédigées en français, comme ce fut le cas lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe qui s'est tenue en 2002-2003.

Enfin, il appelle l'Union européenne à investir dans les technologies des langues dont les progrès constants permettraient de faciliter la traduction et l'interprétariat. L'Union

européenne détient déjà un savoir-faire en la matière, et un vaste corpus de textes qui sont autant d'atouts pour construire des logiciels performants de traduction et d'interprétariat.

Tout ceci permettrait à l'Union de se rapprocher de ses citoyens : l'enjeu est donc décisif.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – En tant que secrétaire générale de la section française de l'Assemblée parlementaire de la francophonie, je ne cesse d'attirer l'attention de ses membres sur notre devoir de nous exprimer en français. Nous sommes les premiers coupables de cette situation. Je suis scandalisée lorsque, à chaque réunion internationale, alors que le français est langue officielle, les Français prennent la parole en anglais. La dernière réunion de l'assemblée parlementaire de l'OTAN au Maroc, a fourni une parfaite illustration de ce problème. Un responsable de l'OCDE y a fait un exposé sur les migrations en anglais, alors que le français et l'anglais sont les deux langues officielles de l'OTAN et que la réunion se tenait en pays francophone. Trouvant cela insupportable, je m'en suis émue auprès de l'intéressé. Ce dernier a argué du fait que sa secrétaire étant anglaise, elle avait écrit dans sa langue maternelle. L'heure est venue de recourir à des moyens contraignants, en demandant aux ministères de donner des instructions. Des pénalités doivent être envisagées, l'avancement de carrière des fonctionnaires qui ne défendent pas la langue française devrait être freiné.

Malgré la forte pression de l'anglais, nombre de petits pays aiment le français. J'ai insisté pour présider ma toute première commission de l'OTAN en français. Certains se sont plaints de devoir sortir les écouteurs et sont pourtant venus me remercier à la fin de mon intervention. Le refus des Français d'utiliser leur langue maternelle lors des échanges bilatéraux, conduisent nos interlocuteurs à perdre leur aisance à s'exprimer en français. Nous avons atteint un point de non-retour et devons saisir l'occasion du post-Brexit, où l'anglais n'est plus une langue officielle mais seulement une langue de travail en Irlande avec le gaélique, pour assurer la promotion du français. Je voulais vous féliciter de l'initiative de cet avis politique, mais nous devons accentuer nos efforts. Il est inadmissible que notre Président de la République s'exprime en anglais lors d'un déplacement en Allemagne, situation incomparable avec les deux phrases prononcées en allemand à Berlin par le Général de Gaulle. Je maintiens que s'adresser en anglais, devant un public essentiellement francophone, lors d'un déplacement en Allemagne, n'est pas acceptable. L'exemple doit venir d'en haut.

À l'OTAN, notre demande d'organiser des déjeuners en français pour les membres des différentes commissions a été rejetée pour des raisons budgétaires. Cette initiative a finalement été reprise par les Allemands qui organisent des déjeuners très fréquentés en langue française. Nous avons donc besoin d'un soutien financier mais également de faire passer auprès des administrateurs le message selon lequel la langue française, mieux à même de porter leurs idées, doit être défendue. En effet, certains administrateurs, malgré leurs grandes lacunes, tiennent à s'exprimer en anglais, au risque de se ridiculiser devant des intervenants étrangers.

**M. Jean-François Rapin.** – Je partage le constat de Joëlle Garriaud-Maylam sur le fait que les Français sont parfois mal à l'aise à l'idée d'intervenir en français. Je m'interroge aussi sur le rôle que joue la technostucture et sur le recrutement des agents des institutions de l'Union européenne. Le trilinguisme français-anglais-allemand n'est probablement pas un critère de recrutement. Or, bien que très restrictive, cette exigence de trilinguisme est la condition *sine qua non* de l'émergence du français. Comment promouvoir notre langue si l'ensemble des personnels de la technostucture est formé en anglais dans leur



pays d'origine ? La promotion du français passe par cette exigence de trilinguisme au sein de la technostucture.

**M. Didier Marie.** – L'avis politique sur l'usage de la langue française dans les institutions de l'Union européenne tombe à point nommé. La sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne à la fin du mois constitue un moment privilégié pour réaffirmer la place du français dans les institutions.

Parmi les pays de l'Union européenne, onze comptent en leur sein plus d'un million de locuteurs français et dix-sept sont affiliées à l'organisation internationale de la francophonie, dont six membres et onze membres associés. L'usage de la langue constitue un véritable enjeu géopolitique. L'Europe a pour partenaires certains pays francophones, notamment africains. La nouvelle Commission européenne affiche d'ailleurs l'ambition de développer des relations beaucoup plus structurées et fortes avec ces pays. Nous aurions également intérêt à renforcer nos relations avec certains pays du Bassin Méditerranéen, membres de la francophonie. La proposition d'avis politique me paraît trop défensive dans sa rédaction. Ainsi, nous devrions demander la rédaction des actes en français plutôt que leur traduction. Parler de traduction en français suppose la primauté de la langue étrangère de rédaction, en l'occurrence l'anglais. Le texte demande « *que les services de traduction des institutions européennes procèdent plus systématiquement et plus rapidement à une traduction en français* ». Il conviendrait de supprimer les « plus » pour rendre la traduction automatique ; mieux, de remplacer « traduction » par « parution » ou « rédaction ». De même, l'avis demande « *que le travail interne aux institutions et les communications officielles puissent, lorsque l'objet le justifie ou que les parties sont francophones, s'effectuer en français* ». Cette restriction est-elle obligatoire ? Ne pourrait-on être plus offensifs ? Enfin, plutôt que de demander la traduction systématique des sites Internet des institutions, organes et agences européens, pourquoi ne pas exiger leur rédaction en français ? Mes remarques peuvent se heurter à des difficultés juridiques mais je tenais à les exprimer dans l'intérêt de l'esprit du texte proposé.

**Mme Colette Mélot.** – Le plurilinguisme de l'Union européenne constitue une richesse culturelle qu'il s'agit d'entretenir. Le règne croissant de l'unilinguisme, en opposition avec les termes du Traité fondateur de l'Union européenne, ne permet pas d'exprimer précisément sa pensée.

Lors de rencontres bilatérales, des participants francophones persistent fréquemment à s'exprimer dans un anglais qui manque de nuances, malgré la présence de traducteurs. Or, nous avons tous intérêt à parler notre langue, afin de donner tout son sens à notre message. L'anglais reste un outil de communication intéressant mais trop simple. Plus grave, certains intervenants, pourtant peu à l'aise en anglais, n'osent parfois pas refuser la proposition qui leur est faite de continuer les échanges en anglais afin de se passer de traducteur.

Un changement radical s'impose. Notre attitude jusqu'alors trop timorée n'encourage pas l'apprentissage de la langue française. La première langue étrangère étudiée en Europe est l'anglais, et le français subit la concurrence de l'espagnol ou de l'allemand en tant que deuxième langue enseignée. Le français est hélas de moins en moins étudié.

**M. André Reichardt.** – M. le Président, à mon tour, je voudrais vous féliciter de ce projet d'avis politique qui, dans son dispositif, me paraît bien fait, mais je distinguerais

deux problèmes: celui du recul de l'usage du français dans les institutions européennes, comme en attestent les chiffres, et celui des traductions.

J'évoquerai le mouvement de retrait du français en ma qualité d'Alsacien vivant à Strasbourg, siège du Parlement européen et en tant que membre suppléant de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Le recul de l'usage du français frappe les institutions européennes, mais aussi le Conseil de l'Europe, y compris au sein de l'administration elle-même. Des personnes parfaitement aptes à s'exprimer en français dans l'hémicycle choisissent pourtant de s'exprimer en anglais. Les étrangers s'expriment rarement en français, à l'exception de certains intervenants arméniens ces derniers temps.

Dans les réunions internationales, des commissaires ou représentants des institutions de l'Union européenne, quel que soit leur pays d'origine, interviennent exclusivement en anglais. Le niveau à la fois inégal et souvent de mauvaise qualité des services d'interprétariat dans les institutions européennes, notamment au Conseil de l'Europe, doit être relevé. Selon le niveau de l'interprète, la traduction sera totalement inepte ou très élaborée. Un effort est par conséquent nécessaire pour relever la qualité des traductions et je me félicite que ce point figure dans le projet d'avis politique.

**M. André Gattolin.** – Je serai moins sévère concernant le Conseil de l'Europe car tous les textes, y compris dans les commissions préparatoires, sont rédigés en français et en anglais, et souvent en premier lieu en français. Les difficultés qui se présentent à 27 pays sont multipliées lorsque 47 pays sont concernés. Il importe que la langue française reste la langue de travail. Il faut distinguer la langue utilisée pour s'exprimer oralement dans l'hémicycle de la langue de travail administratif. La co-rédaction dans deux langues me semble fondamentale. Je fais miens les propos d'Umberto Eco selon qui la langue des Européens est la traduction. Dans les années 1980, j'étais techniquement en charge de l'Eurobaromètre, créé par le Français Jacques-René Rabier, proche collaborateur historique de Jean Monnet. Je concevais les questions posées dans 15 pays d'Europe en français et en anglais, de manière à disposer conceptuellement d'un double système de compréhension. Dès l'instant où la direction de l'Eurobaromètre a été reprise par un éminent professeur allemand, l'anglais est devenu la seule langue d'élaboration du questionnaire. La conception des questions s'en trouve très orientée. Je ne suis pas certain que la langue anglaise elle-même préside à la conception des documents produits par Bruxelles. Ils sont plutôt rédigés dans un jargon que Georges Orwell appelait le « *Newspeak* », que l'on a traduit par la novlangue. Même les Britanniques critiquent l'anglais de Bruxelles qu'ils jugent incompréhensible. C'est une langue édulcorée, de technocrates, bien loin de la richesse qu'elle peut offrir. Cet anglais ne sert qu'un petit groupe de personnes qui vivent entre elles au sein des institutions. Il n'est pas fait pour communiquer avec l'extérieur, même pour des gens anglophones.

L'avis politique que vous proposez pourrait être renforcé. Car l'enjeu n'est pas seulement de disposer de traductions. Pour pouvoir penser la diversité européenne, il faut penser dans plusieurs langues.

M. le Président, vous évoquiez tout à l'heure la devise européenne, choisie par un grand jury présidé par Jacques Delors. Cette devise, *In varietate concordia*, ne signifie pas « unis dans la diversité » mais « dans la diversité, vers la concorde ». Cette notion de « concorde » a été mal traduite par celle d'union, car après le Marché unique et l'Acte unique, certains souhaitaient transformer la Communauté européenne pour se diriger vers l'unification. L'idée de « communauté », bien plus spirituelle que celle d'union, correspond

pourtant exactement à ce que nous voudrions être, associés mais différents. Je serais favorable à rebaptiser l'Union européenne en Communauté européenne !

**Mme Nicole Duranton.** – Merci, M. le Président, pour ce projet d'avis politique. Les chiffres que vous avez annoncés sont édifiants. Hier, au Conseil de l'Europe, deux parlementaires de pays membres de l'UE ont proposé à deux collègues françaises et moi-même de cosigner une tribune, ce que avons refusé parce qu'elle n'était rédigée qu'en anglais. Nous devons exiger la rédaction en français des textes de nos institutions européennes. Au Conseil de l'Europe, les projets de résolution sont toujours en anglais et en français.

Je me félicite que, le 25 avril dernier, Philippe Léglise-Costa, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, ait quitté une réunion d'ambassadeurs parce qu'elle se tenait uniquement en anglais, et sans traducteur.

J'espère que la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne va donner plus de place aux Français dans nos institutions. Mon utopisme me laisse espérer que le français puisse redevenir la langue de l'Union européenne.

**M. Simon Sutour.** – Ceux d'entre nous qui ont l'habitude d'assister à des réunions européennes ne peuvent que constater l'effondrement de l'usage du français et le non-respect des règles. Je salue l'initiative de cet avis politique que nous pourrions même renforcer. Dans la rédaction qui nous est soumise, il indique que notre commission « *soutient l'expression en français au niveau européen des représentants de la France et des membres français des services des institutions européennes, sans préjudice des impératifs de courtoisie, dès lors que cela est compréhensible pour l'interlocuteur ou qu'une interprétation est assurée* ». La deuxième partie de la phrase, après la première virgule, me semble superflue.

Nous adresser à Bruxelles par un avis politique est une excellente chose, mais nous devons aussi nous adresser au Gouvernement qui ne donne pas toujours l'exemple, parfois même dans un anglais médiocre. Je suggère donc que cet avis puisse aussi faire l'objet d'une résolution européenne ou d'un courrier de la commission à l'adresse du gouvernement.

**M. Benoît Huré.** – Cet excellent avis arrive au bon moment. Mais je pense, comme mes collègues Didier Marie et Simon Sutour, que nous pourrions judicieusement aller plus loin.

Le bon usage de la langue française doit être défendu avec la plus grande attention, notamment dans nos relations avec les pays de la Méditerranée et d'Afrique. Il faut aussi veiller aux risques de l'usage d'une langue approximative parce que mal traduite. Cela peut être ravageur en matière diplomatique. Pour que notre démarche ne soit pas purement tournée vers l'usage du français, nous pourrions aussi proposer que, dans nos relations bilatérales avec les autres États, grâce à l'appui des traducteurs, nous ne parlions que notre langue et celle de l'autre pays.

À l'occasion d'un colloque du Conseil supérieur du notariat, j'ai appris que de nombreux pays asiatiques, notamment la Chine, ont choisi le droit français plutôt que le droit anglo-saxon. Ils l'imposent désormais dans tous les pays traversés par les nouvelles routes de la soie. Les notaires chinois sont formés par les notaires français.

Nous ne devons donc pas être en retrait et nous devons donner des perspectives à chacun des États membres de l'Union européenne sur les facilités d'échanges dans nos langues maternelles.

**M. Jean-François Rapin.** – Je remarque qu'au fil de la discussion, les opinions se sont un peu durcies sur cet avis politique. N'oublions pas que notre commission doit elle-même défendre l'usage du français. Nous avons parfois des interlocuteurs de pays non-anglophones qui viennent s'exprimer en anglais, leurs propos étant traduits en français.

Ne pourrait-on pas imposer que ces auditions devant notre commission soient réalisées dans la langue du pays ou en français ? La traduction est une contrainte surmontable.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Quel est le point de vue de nos collègues français au Parlement européen sur cette question ?

Je m'interroge sur l'intérêt de l'Union européenne à ne pas utiliser davantage une langue qui, en 2050, devrait être la troisième ou quatrième langue la plus parlée dans le monde. Pourquoi l'Union Européenne se dépossède-t-elle d'une langue qui pourrait être une passerelle supplémentaire pour déployer son action et son rayonnement ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Ce type de prédictions est assez contestable car elles se fondent uniquement sur des critères démographiques. En Afrique, dès que l'on s'éloigne des capitales, le français n'est plus parlé. Il n'y a pas d'enseignants de français. Au Sénégal par exemple, à 100 kilomètres de Dakar, les classes ne se font pas en français, et tout le monde parle le wolof. Il faut se battre pour les budgets !

Dans l'avis politique, ne devrait-on pas rappeler que l'Union européenne devrait encourager chaque citoyen à communiquer dans deux langues autres que sa langue maternelle ? Il ne s'agit pas seulement de maintenir le plurilinguisme, mais de le développer afin de pouvoir avoir l'appui d'autres pays partenaires au sein de l'Union européenne. C'est un point important à défendre, car certains États membres mettent en avant le coût des traductions.

**M. Jean Bizet.** – Merci, mes chers collègues, de vos réactions positives et des réflexions dont vous avez fait part. J'ai noté votre souhait d'aller plus loin, notamment en intégrant des exigences de plurilinguisme pour le recrutement de la technostucture, d'utiliser le verbe « rédiger » plutôt que « traduire », et de valoriser l'importance des nuances qui a bien été évoquée par Colette Mélot. Parallèlement à cet avis politique, nous adresserons un courrier au Gouvernement sur ce sujet. Je vous remercie.

*À l'issue du débat, la commission adopte l'avis politique ainsi rédigé, adressé à la Commission européenne :*

*Avis politique sur l'usage de la langue française dans les institutions européennes*

Vu les articles 2, 3.3 et 55.1 du Traité sur l'Union européenne (UE),

Vu les articles 21 et 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu les articles 18, 24 et 342 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité complétant ce traité,

Vu le règlement CEE n°1/1958 du 15 avril 1958 modifié par les règlements (CE) 920/2005 du Conseil du 13 juin 2005, (CE) 1791/2006 du Conseil du 20 novembre 2006 et (UE) 517/2013 du Conseil du 13 mai 2013,

Vu les règlements intérieurs de la Commission européenne, du Conseil et du Parlement européen,

Vu le rapport de la Médiatrice européenne du 15 février 2019 sur le multilinguisme au sein des institutions de l'Union européenne,

Vu l'article 2 de la Constitution française du 4 octobre 1958,

Vu la loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française,

Vu le vade-mecum du Secrétariat général des affaires européennes sur l'usage du français dans les institutions européennes,

Vu la circulaire du Premier ministre du 25 avril 2013 relative à l'emploi de la langue française,

La commission des affaires européennes du Sénat :

Soulignant la nécessité de rapprocher les citoyens de l'Union européenne et la contribution du multilinguisme à l'adhésion aux valeurs d'une Europe unie dans la diversité ;

Rappelant que le plurilinguisme de l'Union européenne constitue une richesse culturelle qu'il s'agit de renforcer et que la construction européenne se conçoit dans le respect de la personnalité et du patrimoine des États membres dont la langue est un élément fondamental ;

Estimant que l'existence de plusieurs langues de travail vise à se prémunir contre l'utilisation exclusive d'une seule d'entre elles au détriment des autres et doit se manifester par une utilisation régulière et soutenue de l'ensemble d'entre elles ;

Rappelant que le français est une langue officielle des institutions de l'Union européenne, ce qui permet notamment à la République française et à ses citoyens de communiquer avec les institutions européennes en français et oblige à la publication de tout texte de portée générale en français ;

Relevant que le français est l'une des trois langues de travail effectives de la Commission européenne et des COREPER, avec l'anglais et l'allemand ; l'une des deux langues de travail en usage au Conseil, avec l'anglais ; l'unique langue du délibéré au sein du système juridictionnel de l'UE ;

Considérant que la disponibilité rapide et en bon français des documents officiels et informels d'importance des institutions, agences et autres organismes de l'Union européenne n'est pas toujours assurée, alors même qu'elle représente un enjeu démocratique majeur, notamment pour la bonne information des citoyens, pour le contrôle du respect par les institutions européennes du principe de subsidiarité et le contrôle de l'action européenne du Gouvernement français par le Parlement français, ainsi que pour le dialogue politique entre la Commission européenne et ce parlement ;

Estimant que la disponibilité en français des sites Internet des institutions, agences et autres organismes de l'Union européenne n'est pas toujours assurée, alors même que de tels sites sont souvent la première source d'information des citoyens francophones et représentent de ce fait un outil essentiel au service du contrôle démocratique et de la compréhension de l'Union européenne ;

Demande que les services des institutions européennes rédigent d'emblée en français et, le cas échéant, procèdent systématiquement et rapidement à une traduction en français des documents officiels et informels d'importance, notamment des projets d'actes législatifs européens transmis au parlement national pour le contrôle du respect du principe de subsidiarité, dès lors que le délai de huit semaines prévu à cet effet est ouvert à compter de la date de leur transmission, même si elle n'est faite qu'en langue anglaise ;

Demande que les sites Internet des institutions, organes et agences européens soient systématiquement traduits en français pour permettre une meilleure connaissance de l'Union européenne par les citoyens francophones ;

Appelle à veiller à la qualité des traductions, les malentendus pouvant engendrer des conséquences juridiques et nuire à l'efficacité de l'action des institutions européennes ;

Constate que les compétences linguistiques des personnels des institutions européennes sont diverses et d'excellent niveau et, en particulier, que le français est la deuxième langue la plus choisie par les candidats aux concours organisés par l'Office européen de sélection du personnel ; afin d'exploiter cette richesse et d'éviter l'utilisation d'une seule langue de travail, souhaite que le travail interne aux institutions et les communications officielles puissent, lorsque l'objet le justifie ou que les parties sont francophones, s'effectuer en français ;

Soutient l'expression en français au niveau européen des représentants de la France et des membres français des services des institutions européennes, sans préjudice des impératifs de courtoisie, dès lors que cela est compréhensible pour l'interlocuteur ou qu'une interprétation est assurée ;

Demande que les modifications des traités européens auxquelles pourrait conduire la prochaine Conférence sur l'avenir de l'Europe soient rédigées d'emblée en français ;

Soutient la nécessité pour l'Union européenne, à travers le programme Horizon Europe, d'investir dans les technologies des langues, notamment européennes, afin de faciliter la traduction et l'interprétariat.

## Questions diverses

**M. Jean Bizet, président.** – Notre collègue André Reichardt a déposé une proposition de résolution européenne visant à lutter contre la fraude aux prestations sociales dans les régions transfrontalières. Elle vise par exemple la situation de quelqu'un travaillant en Allemagne ou au Luxembourg, qui peut percevoir des allocations chômage ou le RSA en se déclarant domicilié en France alors qu'il travaille de l'autre côté de la frontière. L'objectif de notre collègue est donc d'obtenir une meilleure coopération européenne en la matière et de favoriser l'échange de données entre les organismes sociaux nationaux.

Sur ces sujets de convergence sociale, nous avons deux spécialistes : Laurence Harribey et Pascale Gruny. Aussi, je vous propose de les désigner comme rapporteuses sur cette proposition de résolution européenne, que notre commission pourrait examiner le 26 février 2020 et qui sera ensuite renvoyée à la commission des affaires sociales.

*Il en est ainsi décidé.*

Par ailleurs, dans la perspective du Conseil européen extraordinaire consacré au cadre financier pluriannuel, qui sera convoqué le 20 février prochain, et avant que ne soient rendus les grands arbitrages politiques, nous proposons d'insister sur la nécessité de sauvegarder l'ambition associée au futur Fonds européen de la Défense. La présidence finlandaise imaginait réduire de près de moitié son budget par rapport à la proposition initiale de la Commission en le passant de 11,5 à 6,5 milliards d'euros. C'est un sujet majeur pour l'autonomie stratégique de notre continent. Notre commission pourrait donc prendre l'initiative d'une proposition de résolution européenne sur ce sujet. Je vous propose de confier le soin de son élaboration à nos collègues Gisèle Jourda et Cyril Pellevat.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Simon Sutour.** – Cette proposition de résolution est une excellente initiative, mais elle pourrait être faite dans d'autres domaines que la défense, par exemple pour sécuriser les fonds de cohésion.

*Mardi 4 février 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Politique étrangère et de défense**

### **Fonds européen de la défense : proposition de résolution européenne et avis politique de Mme Gisèle Jourda et M. Cyril Pellevat**

**M. Jean Bizet, président.** – Mes chers collègues, vous n’êtes pas sans savoir que la présidence finlandaise a proposé une réduction de près de 50 % des crédits envisagés par la Commission pour le Fonds européen de la défense. Cette proposition s’explique en partie par le Brexit, mais aussi par l’émergence de nouvelles politiques, telles que la lutte contre le réchauffement climatique.

Pourtant, vous le savez, ce fonds est plus que jamais nécessaire. Depuis la présidence Obama, et cela a été accentué par Donald Trump, les États-Unis n’ont eu de cesse d’enjoindre aux Européens de mieux prendre en charge leur défense. Nous ne pouvons plus nous appuyer seulement sur l’OTAN.

À mon sens, le Sénat doit insister pour que cette politique naissante ne soit pas fragilisée. Nos délais sont contraints, car Charles Michel a annoncé la tenue d’un Conseil européen extraordinaire le 20 février afin de rapprocher les positions des États membres sur le cadre financier pluriannuel et il importe que la résolution européenne du Sénat soit devenue définitive avant cette date. Je tiens à souligner que cette démarche se fait en plein accord avec la commission des affaires étrangères, qui examinera demain la proposition de résolution européenne que nous adopterons.

Je cède sans plus tarder la parole à nos collègues rapporteurs.

**M. Cyril Pellevat, rapporteur.** – Le Fonds européen de la défense, annoncé par le président Jean-Claude Juncker en 2016, est le point d’aboutissement d’une dynamique européenne de défense qui a vu l’entrée en vigueur des instruments prévus par le Traité de Lisbonne.

Nous le soulignons dans notre proposition de résolution européenne et rappelons notamment qu’il a été précédé de deux programmes expérimentaux : l’action préparatoire sur la recherche en matière de défense et le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense.

Le Fonds européen de la défense a toutefois une ambition bien plus grande pour renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne et contribuer ainsi à l’autonomie stratégique de l’Union.

Avec le Fonds européen de la défense, la démarche proposée par la Commission européenne marque une rupture : c’est la première fois que des crédits communautaires viennent directement financer une politique de défense, en l’occurrence dans le domaine capacitaire.

Cependant, pour être efficace et exercer un véritable effet de levier, ce fonds doit disposer de ressources suffisantes. Le Conseil, le Parlement européen et la Commission ont



trouvé, début 2019, un accord partiel, approuvé par le Parlement européen le 18 avril 2019, mais la dimension budgétaire, cruciale pour la réussite du projet, dépend de l'accord d'ensemble sur le cadre financier pluriannuel de l'Union.

Le message principal que porte cette résolution est ainsi budgétaire. Il ne vous surprendra pas puisqu'il reprend la position défendue dans la proposition de résolution générale de notre commission sur le cadre financier pluriannuel : nous refusons la perspective proposée par la présidence finlandaise du Conseil en décembre dernier, qui conduit à réduire de près de moitié des crédits consacrés au Fonds européen de la défense. Nous demandons que le niveau de crédits dévolus à ce fonds soit relevé à la hauteur initialement prévue par la Commission européenne, soit 11,453 milliards d'euros en prix 2018 ou 13 milliards d'euros en euros courants.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – Cet appel budgétaire est en effet le message fort de cette résolution, car nous considérons que la réduction des crédits proposée par la présidence finlandaise du Conseil en décembre est un contresens politique, économique et stratégique.

Le contexte sécuritaire dans lequel évolue l'Union européenne s'est très largement dégradé au cours des dernières années, entre terrorisme, perturbations aux frontières, affirmations de puissance de la part de la Russie et de la Chine, notamment, tensions dans la relation transatlantique, cyberattaques et menaces hybrides. Je pense également aux conséquences des dérèglements climatiques, qui donnent à la zone Arctique une importance géostratégique nouvelle.

La présidente de la Commission européenne appelle à une « Commission géopolitique » et crée au sein de la Commission européenne une direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace. La France ne cesse de plaider pour le renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union. Il faut donc que le Gouvernement défende avec vigueur les crédits du Fonds européen de la défense dans le cadre des négociations sur le cadre financier pluriannuel. Si nous ne parvenons pas à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne, notre industrie européenne ne sera pas en mesure de relever les défis en matière d'investissement auxquels elle doit faire face, notamment pour faire émerger des technologies de rupture.

Il ne s'agit pas d'une démarche comptable, technique ou même industrielle ; il s'agit d'une démarche éminemment politique qui touche à une certaine vision du rôle qu'entend jouer ou non l'Union européenne sur la scène mondiale. Le Fonds européen de la défense présente une véritable valeur ajoutée européenne s'il est correctement calibré. Il faut donc lui permettre de jouer un rôle efficace, dans l'intérêt supérieur des Européens.

Au-delà de ces éléments budgétaires, la proposition de résolution européenne que nous vous présentons apporte un soutien à l'objectif général du fonds, que je viens d'évoquer, et à ses objectifs spécifiques, qui visent à soutenir la recherche collaborative afin d'améliorer les performances de futures capacités, ainsi que le développement collaboratif de produits et de technologies se rapportant à la défense. Sur la base des 13 milliards d'euros initialement envisagés pour le fonds, en euros courants, 4,1 milliards d'euros devaient ainsi être consacrés aux actions de recherche et 8,9 milliards d'euros aux actions de développement.

La présente proposition de résolution européenne aborde également les enjeux relatifs à la gestion opérationnelle de ce fonds, en soulignant que les programmes financés

devront répondre aux besoins futurs des armées européennes, plutôt qu'au souci d'assurer un juste retour aux industries nationales, et à l'ambition de renforcer l'autonomie stratégique européenne. Elle considère toutefois que les États membres devront être étroitement associés au processus décisionnel.

La lettre de mission adressée le 1<sup>er</sup> décembre 2019 à Thierry Breton, qui aura la main sur la future direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace, précise qu'il aura pour mission, dans le cadre de la mise en œuvre du Fonds européen de la défense, d'« encourager les projets de collaboration prévoyant la plus forte participation transfrontière possible de petites et moyennes entreprises ».

Le texte issu de l'accord intervenu en trilogue indique en effet que, pour bénéficier d'un financement du fonds, il sera nécessaire d'avoir un consortium comprenant au moins trois entités établies dans au moins trois États membres ou pays associés différents, sauf pour les actions relatives à des technologies de rupture en matière de défense et certaines études de faisabilité.

**M. Cyril Pellevat, rapporteur.** – Les modalités de gestion du fonds sont en effet essentielles pour répondre à l'objectif qui lui est assigné. Nous soulignons ainsi l'importance de la préférence européenne dans la mise en œuvre du Fonds européen de la défense. Le choix des Européens de dégager des crédits doit réellement servir les intérêts européens et contribuer directement à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne. Nous soutenons donc les mesures de protection des intérêts européens affirmés dans le projet de règlement : les destinataires et sous-traitants participant à une action financièrement soutenue par le fonds devront être établis dans l'Union européenne ou dans un pays associé, c'est-à-dire membre de l'Association européenne de libre-échange et de l'Espace économique européen ; ils ne devront pas être soumis au contrôle d'un pays tiers non associé ou d'une entité de pays tiers non associé ; les infrastructures, installations, biens et ressources de ces destinataires et sous-traitants devront être situés sur le territoire d'un État membre ou d'un pays associé pendant toute la durée de l'action, de même que leurs structures exécutives de gestion.

Le projet de règlement instituant le Fonds européen de la défense prévoit toutefois la possibilité de déroger à ces principes sous certaines conditions. Nous insistons donc pour que ces dérogations ne compromettent pas l'ambition du fonds et qu'elles soient limitées au strict nécessaire. Les dérogations devront répondre à des garanties assurant qu'une telle participation ne serait contraire ni aux intérêts de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité et défense ni aux objectifs du fonds.

Nous saluons en particulier le régime de protection de la propriété intellectuelle mis en place afin d'éviter que les droits de propriété intellectuelle ne sortent de l'Union européenne. Nos collègues Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret, auteurs d'un rapport sur la défense européenne, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, avaient souligné qu'en agissant ainsi l'Union européenne commençait à adopter une législation comparable à celle des États-Unis en ce qui concerne le contrôle des fruits de ses investissements en matière de défense, de manière toutefois moins stricte qu'aux États-Unis.

Nous avons enfin souhaité évoquer les critiques formulées par les États-Unis d'Amérique à l'égard du fonds, ainsi que la situation du Royaume-Uni.

Les États-Unis d'Amérique ont émis de vives critiques à l'encontre du Fonds européen de la défense, qu'ils analysent comme une volonté de fermer les marchés de défense européens aux entreprises américaines. Or le marché européen est très ouvert aux équipements de défense américains : en témoigne la signature par la Pologne, le 31 janvier 2020, de l'achat de 32 avions de combat F-35-A, sans contrepartie industrielle. La mise en place du Fonds européen de la défense n'y changera rien, et elle n'empêchera pas les États membres d'acheter des équipements américains s'ils le souhaitent. Nous avons donc tenu à faire valoir que la mise en place de ce fonds ne fermait pas les marchés de défense européens aux entreprises d'États tiers, et à inviter, dans une logique de réciprocité, à veiller à l'ouverture des marchés de défense d'États tiers aux entreprises européennes.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – Il est essentiel que les crédits du Fonds européen de la défense soient utilisés conformément à leur objet : nous devons renforcer l'autonomie stratégique de l'Union et réduire notre dépendance à l'égard de fournisseurs d'États tiers, notamment des États-Unis. Les propos du président Trump sur l'Union européenne devraient agir comme un électrochoc ! C'est un point qui avait été évoqué à Helsinki en septembre dernier, lors de la conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Il ne s'agit aucunement, au travers de notre proposition de résolution, de partir en guerre contre les uns ou les autres. Il est juste question de faire respecter l'espace européen, dont la défense et l'armée constituaient une priorité qui a, par la suite, toujours été repoussée. Or, sans avoir l'esprit belliqueux, cet espace très original mérite que nous trouvions des solutions, dans l'intérêt de nos populations et aux côtés de l'OTAN.

Je rappelle que nous avons déjà proposé avec Yves Pozzo di Borgo l'idée d'un fonds européen de la défense. Or, en dépit de notre souci constant en la matière et alors que la présidence finlandaise se montrait très offensive sur la défense européenne, les crédits alloués à ce fonds « républicain » seraient divisés par deux si les propositions budgétaires présentées en décembre dernier étaient validées ! Cela briserait les ailes à ces premiers pas vers une autonomie de la défense européenne.

Un autre État tiers mérite en revanche un traitement particulier : le Royaume-Uni. Il a, certes, désormais quitté l'Union européenne depuis quelques jours, mais nous souhaitons rappeler la nécessité de maintenir une coopération solide, étroite et privilégiée en matière de défense et de sécurité entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Nous pensons qu'un statut spécifique devrait être réservé au Royaume-Uni pour permettre sa participation aux actions financées par le Fonds européen de la défense. Ce point avait été laissé de côté dans la résolution adoptée par le Parlement européen au mois d'avril 2019, dans l'attente de la réalisation du Brexit, dont nul ne pouvait prédire les modalités pratiques. Dès lors que le Brexit est effectif, il importe d'ajuster les dispositions du projet de règlement pour trouver les voies et moyens du maintien d'une coopération solide avec le Royaume-Uni en matière d'industrie de défense.

La recommandation de la Commission sur le mandat de négociation concernant le nouveau partenariat avec le Royaume-Uni a été publiée hier. Elle évoque, lorsque c'est dans l'intérêt industriel et technologique de l'Union, la possibilité d'une participation des entreprises britanniques éligibles aux actions soutenues par le Fonds européen de la défense.

Tels sont les grands axes de cette proposition de résolution que nous vous présentons aujourd'hui et qui sera soumise demain à la commission des affaires étrangères. Nous avons souhaité étayer le volet de la défense tel qu'il figurait dans la proposition de résolution européenne de Jean Bizet et de Simon Sutour sur la cadre financier pluriannuel, car il viendra très prochainement sur la table des négociations lors du futur Conseil européen. Nous sommes un peu pris par le temps, mais nous avons la ferme volonté de donner à l'Union européenne les conditions nécessaires pour que son développement se poursuive.

**M. Jean Bizet, président.** – Le 9 mai prochain s'ouvrira, pour deux ans, la période de refondation de l'Union européenne. Se dessine, à la place d'une « Europe espace », une « Europe puissance ». À mes yeux, une Europe puissance suppose une monnaie, une économie et une armée. Or, concernant la défense, il serait utopique et inimaginable de se priver du jour au lendemain de l'appui de l'OTAN. C'est une politique en devenir qu'il est essentiel de pouvoir construire.

**M. André Gattolin.** – J'adresse mes félicitations à Gisèle Jourda et à Cyril Pellevat, d'autant que cette question de la défense européenne est un « serpent de mer ». On a un peu l'impression, si l'on se réfère aux discussions sectorielles que nous avons eues dans la perspective de ce cadre financier pluriannuel, d'être face à un jeu de dupes. En dépit des nombreux entretiens avec Bruxelles, notamment à propos de la politique spatiale, de la cybersécurité ou de la défense, qui laissaient à penser que, cette fois, des arbitrages positifs seraient rendus, il semblerait, au vu de ce qui a été proposé par la Finlande, que certains autres pays n'ont pas envie d'une défense européenne ou n'y ont pas intérêt.

Sans vouloir charger notre voisin allemand, j'ai toujours pensé que, pour lui, le commerce était l'outil le plus indispensable pour avoir une place inédite au sein de l'Europe et y exercer une influence importante, qui peut même devenir déséquilibrée du fait des manquements de la France, d'un désengagement du Royaume-Uni et des faiblesses de l'Italie. Toujours est-il que, face à des coûts structurels élevés pour la défense, certains estiment qu'il vaut mieux continuer à être sous protection américaine et qu'il s'agit d'un moindre mal au regard d'une puissance politique fondée sur la puissance commerciale.

Il est important que nous, parlementaires français, mettions l'accent sur l'importance de ces enjeux de défense. Le Président de la République avait lui-même indiqué en septembre 2017 la nécessité de la création d'un fonds européen de défense, et nous pourrions évoquer dans les vises son discours de la Sorbonne.

**M. Jean Bizet, président.** – C'est exact !

**M. André Gattolin.** – Il était d'ailleurs très écouté au niveau international.

Le point 53 énonce qu'il est nécessaire de réserver un statut spécifique au Royaume-Uni pour sa participation aux actions financées par le Fonds européen de défense. J'approuve totalement ce principe sur le fond. Néanmoins, il ne me semble pas approprié de l'évoquer ici.

Il faut éviter d'imposer des contraintes supplémentaires au négociateur en chef, Michel Barnier. Nous espérons aboutir à la définition d'un nouveau statut du Royaume-Uni à l'issue des négociations qui s'engagent. Il sera très difficile de mettre en place une défense européenne sans une forme de partenariat avec notre voisin outre-Manche. Pour autant, d'aucuns murmurent que la coopération avec le Royaume-Uni à la suite des accords de

Lancaster House n'a pas été très forte, hormis pour l'intervention en Libye ou sur la question du nucléaire iranien, avec des avancées en matière de renseignement et de logistique. On peut dire que, sur les théâtres d'opérations extérieures, l'appui a été plus franc de la part des Danois, des Tchèques et des Polonais.

Si la coopération avec les Britanniques apparaît indispensable, il faut néanmoins faire attention car sinon nous aurons beaucoup de mal à refuser les demandes de pays tiers.

**M. Pierre Laurent.** – Si je comprends le calendrier qu'a rappelé M. le président, la PPRE n'a pas vocation à dépasser le stade de la discussion dans les deux commissions en raison du calendrier d'examen du cadre financier pluriannuel.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous sommes en effet contraints par la réunion du Conseil européen extraordinaire qui aura lieu le 20 février. Mais il peut n'y avoir aucun résultat à l'issue de cette réunion.

**M. Pierre Laurent.** – C'est donc un message politique que l'on souhaite adresser.

Toute la PPRE s'appuie sur le fait que le Fonds européen de la défense sera mis au service de l'ambition d'une « autonomie stratégique européenne ». Or, pour l'heure, cette autonomie n'existe pas par rapport à l'OTAN ; ce sujet mérite pourtant une attention particulière compte tenu de la politique américaine, notamment sur la question palestinienne. En outre, les manœuvres stratégiques de l'OTAN qui auront lieu au printemps seront entièrement dirigées contre la Russie et font droit à toutes les revendications des pays européens qui vont probablement s'opposer à l'émergence de ce fonds.

La définition même d'une autonomie stratégique européenne fait donc l'objet de nombreuses contradictions. Et au sein de l'Union européenne, les débats sont loin d'aboutir à des solutions. C'est pourquoi nous nous interrogeons sur l'opportunité d'investir massivement dans ce fonds sans avoir précisément éclairci cette ambition stratégique.

J'en viens aux industries européennes de défense. Puisqu'elles sont nombreuses en France, ce sujet nous concerne de près. Dans la proposition de résolution, on trouve « un principe de préférence européenne », tout de même extrêmement timide, ou la « réciprocité », mais de manière assez ambiguë. En matière de défense, les formules employées me semblent étonnantes, notamment à l'alinéa 48. Si l'on n'aborde pas les questions autrement, l'autonomie de la défense européenne sera un vœu pieux. C'est pourquoi nous ne pouvons pas vous suivre sur cette PPRE.

**M. Pascal Allizard.** – Je remercie nos deux collègues pour le travail qu'ils ont réalisé afin d'aboutir à cette PPRE. Je partage l'objectif de celle-ci, et je la voterai. Pour autant, ne soyons pas trop naïfs.

Tout d'abord, il me semble difficile de scinder les problèmes de la défense et ceux de l'industrie de défense. Pierre Laurent a déclaré que l'autonomie stratégique de l'Union européenne était inexistante. Je serai positif en disant qu'elle est balbutiante et doit être encouragée. De plus, le rapport à l'OTAN n'est pas réglé.

Ensuite, je citerai l'exemple tout récent de l'achat de F-35 américains par la Pologne. Réjouissons-nous que le logiciel de tir de cet avion ne fonctionne pas – j'ai trouvé cette information dans la presse – : il rate sa cible à tous les coups ! Cela étant, le programme du Système de combat aérien futur (SCAF) pose des difficultés en raison de divergences

d'organisation entre la France et l'Allemagne : chez nous, le patron, c'est la Direction générale de l'armement (DGA) ; outre-Rhin, ce sont les industriels...

Concernant le Royaume-Uni, je suis d'accord avec la PPRE, car le Royaume-Uni, s'il a quitté l'Union européenne, demeure tout de même dans l'Europe. Il faut absolument faire vivre les accords de Lancaster House et développer le bilatéral, non pas celui de l'Union avec le Royaume-Uni, mais celui de la France avec notre partenaire !

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – Vous m'ôtez les mots de la bouche !

**M. Pascal Allizard.** – Ainsi, nous pourrions rééquilibrer nos relations avec l'Allemagne dès que la nécessité se fera sentir.

Quant à la coopération avec l'Allemagne, elle s'apparente aujourd'hui à un marché de dupes : pendant que les Allemands produisent et facturent, les Français tirent et, parfois, meurent...

L'objectif visé par la proposition de résolution européenne est bon, mais gardons-nous, je le répète, d'être naïfs !

**M. Jean-François Rapin.** – Les uns et les autres, nous dénonçons les coupes claires dans le budget européen, mais quelles alternatives proposons-nous ? La réalité budgétaire est là : faute de volonté, on sera loin de 1,30 % du RNB, et même de 1,20 % – sans doute entre 1,07 % et 1,04 %. Dans ces conditions, si nous adoptons une résolution européenne chaque fois qu'une baisse de financement est envisagée pour une politique, nous risquons d'entrer dans un cercle infernal... Tous les souhaits exprimés sont louables, mais, au-delà de la réflexion géostratégique, nous ne devons pas perdre de vue le bon sens budgétaire.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – Je remercie nos collègues pour l'intérêt qu'ils portent à notre proposition de résolution.

Avec notre ancien collègue Yves Pozzo Di Borgo, nous avons déjà proposé la création d'un fonds européen de la défense, mais les plus éminents spécialistes nous avaient répondu que ce levier n'était pas actionnable. Je suis restée fidèle à cette idée, tout en ayant conscience de ses limites, surtout dans un domaine où les États sont souverains, ce qui d'ailleurs n'est pas remis en cause. Telle Pénélope, nous remettons l'ouvrage sur le métier...

À la vérité, ce projet dérange, parce qu'il consiste à faire avancer le canevas d'une défense européenne. L'Europe est née d'un rêve de paix qu'il nous appartient de défendre. Notre initiative peut sembler angélique, mais elle ne l'est pas, car il s'agit de poser un jalon vers le renforcement de l'autonomie stratégique européenne. L'Europe de la défense progresse à petits pas, certes, mais ne progressera pas du tout si nous, politiques, ne faisons rien.

Face aux menaces qui se multiplient, face au président Trump qui s'en prend au multilatéralisme et porte des coups au fonctionnement de l'OTAN, face aux puissances montantes que sont la Chine et l'Inde, face à l'apparition dans certains pays européens de pratiques contraires aux idéaux européens, nous ne devons pas abandonner notre objectif d'une Europe forte, d'une Europe puissance ! Il faut d'ailleurs saluer le volontarisme du Président de la République en la matière, exprimé notamment dans son discours de la Sorbonne.

**M. Jean Bizet, président.** – *Quid* de la proposition de modifier l’alinéa 53 ? La remarque de M. Gattolin est pertinente : nous devons veiller à ne pas gêner Michel Barnier.

**M. André Gattolin.** – Le mieux serait de supprimer la seconde partie de cet article – même s’il est évidemment souhaitable qu’un statut soit trouvé pour le Royaume-Uni.

**M. Claude Kern.** – Je suis d’accord : supprimons ce qui suit « Royaume-Uni ».

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – C’est en effet le plus simple.

**M. Jean Bizet, président.** – L’alinéa 53 est donc ainsi rédigé : « Rappelle qu’il est essentiel de maintenir une coopération solide, étroite et privilégiée en matière de défense et de sécurité entre l’Union et le Royaume-Uni ; ».

Il est sûr qu’un accord bilatéral particulier avec le Royaume-Uni est indispensable ; je fais confiance à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées pour réfléchir à un *Lancaster House* de nouvelle génération.

Sur le plan budgétaire, les sommes en jeu sont beaucoup moins importantes en matière de défense que dans les domaines de la PAC et des fonds de cohésion. Toujours est-il que Charles Michel a clairement annoncé une possible réponse pour le 20 février. Il faudrait aussi réfléchir à des ressources propres, comme le préconisait le rapport Monti. Enfin, la suppression des rabais accordés à cinq États doit être engagée, même s’il faudra six ou sept ans.

**M. André Gattolin.** – S’agissant de ces rabais, soyons conscients qu’un rapport de force est engagé pour tenter de faire céder, notamment, la France et l’Italie.

**M. Jean Bizet, président.** – Il conviendrait aussi d’utiliser un coefficient déflateur un peu plus faible pour l’établissement des prévisions budgétaires du cadre financier sur les prochaines années, dans la mesure où l’inflation ne sera pas de 2 %.

Enfin, la question d’une conditionnalité de l’attribution des fonds de cohésion est posée.

**M. Pascal Allizard.** – D’expérience, je sais qu’il est très difficile de travailler avec les Allemands dans le domaine industriel, mais qu’ils y sont excellents, en matière à la fois d’organisation et de protection de leurs intérêts. Leur réseau de fournisseurs et de sous-traitants est également très important dans d’autres pays, ce qui offre des gisements de valeur ajoutée, dont il faut tenir compte dans les négociations. À nous d’être à la hauteur !

*À l’issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne, dans la rédaction suivante :*

*Proposition de résolution européenne  
sur le fonds européen de la défense*

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne, en particulier ses articles 42 à 46,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 310, 311 et 312,

Vu les conclusions du Conseil européen du 20 décembre 2013, du 26 juin 2015, du 15 décembre 2016, du 22 juin 2017, du 28 juin 2018, du 14 décembre 2018 et du 20 juin 2019 ;

Vu la proposition de résolution européenne n° 619 (2015-2016) sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), présentée par Mme Gisèle JOURDA et M. Yves POZZO di BORGIO au nom de la commission des affaires européennes du Sénat,

Vu le rapport n° 686 (2015-2016) de MM. Jacques GAUTIER et Daniel REINER, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et la résolution européenne du Sénat n° 160 (2015-2016) du 21 juin 2016 sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC),

Vu le document intitulé « Vision partagée, action commune : une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », présenté par la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne (HR/VP) le 28 juin 2016,

Vu le document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne présenté par la Commission européenne le 7 juin 2017, COM(2017) 315,

Vu le discours du Président de la République Emmanuel Macron *Pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, prononcé le 26 septembre 2017 à la Sorbonne,

Vu le rapport d'information de l'Assemblée nationale *L'Europe de la défense et son articulation avec l'OTAN*, n° 719 (quinzième législature) – 22 février 2018–, de MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE et Joaquim PUYEO, fait au nom de la commission des affaires européennes,

Vu la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, présentée par la Commission européenne le 2 mai 2018, COM(2018) 322 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2018 établissant le Fonds européen de la défense, COM(2018) 476 final,

Vu le règlement (UE) 2018/1092 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'Union,

Vu la résolution législative du Parlement européen du 18 avril 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense, COM(2018) 476 – C8-0268/2018 – 2018/0254(COD),

Vu le rapport d'information du Sénat *Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique*, (n° 626, 2018-2019) – 3 juillet 2019 –, de M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène



CONWAY-MOURET, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées,

Vu le document d'analyse n° 9 de la Cour des comptes européenne, *La défense européenne*, en date du 16 juillet 2019,

Vu la résolution du Parlement européen du 10 octobre 2019 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les ressources propres : « il est temps de répondre aux attentes des citoyens »,

Vu le rapport d'information du Sénat *Brexit : tous perdants*, (n° 49, 2019-2020) – 10 octobre 2019 –, de MM. Jean BIZET et Christian CAMBON, fait au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne,

Vu les lettres de mission adressées par la présidente de la Commission européenne le 1<sup>er</sup> décembre 2019 au Haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité commune/vice-président de la Commission européenne, ainsi qu'au commissaire européen chargé du marché intérieur,

Vu le cadre de négociation du cadre financier pluriannuel assorti de chiffres publié par la présidence finlandaise du Conseil le 5 décembre 2019,

Vu le rapport du Parlement européen *La mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune – rapport annuel*, (2019/2135(INI) – 11 décembre 2019 -, de M. Arnaud DANJEAN, au nom de la commission des affaires étrangères,

Vu la proposition de résolution européenne du Sénat, (n° 273, 2019-2020) – 23 janvier 2020) –, de MM. Jean BIZET et Simon SUTOUR, au nom de la commission des Affaires européennes, sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027),

Considérant que le contexte géostratégique et géopolitique a évolué de manière significative au cours des dernières années et que l'Union européenne doit faire face à de nombreuses menaces, y compris sous des formes nouvelles comme les attaques hybrides ou informatiques ;

Considérant l'importance des coûts des équipements et des coûts de recherche et de développement, en particulier pour les technologies de rupture, dans le secteur de la défense ;

Considérant l'ambition d'autonomie stratégique européenne portée par la « Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », présentée le 28 juin 2016 par la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne (HR/VP) ;

Considérant que cette autonomie stratégique suppose que l'Union européenne renforce sa capacité opérationnelle autonome, sa capacité industrielle à produire les équipements nécessaires à ses forces et sa capacité politique à prendre des décisions opérationnelles lorsque les circonstances l'imposent ;

Considérant que le renforcement de l'autonomie stratégique européenne repose sur une augmentation des capacités des États membres et de leur budget de défense, ainsi que sur le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne ;

Considérant les enjeux particuliers résultant, en matière de défense, du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ;

*Concernant l'inclusion du Fonds européen de la défense dans la nouvelle dynamique européenne de défense*

Observe que les instruments de la politique de sécurité et de défense commune prévus par le traité de Lisbonne ont connu une mise en œuvre progressive au cours des dernières années,

Prend note de la révision du plan de développement des capacités opérée en 2018, qui intègre le niveau d'ambition plus élevé de l'Union européenne en matière de sécurité et de

défense, conformément à la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne ;

Considère que l'examen annuel coordonné en matière de défense est un élément important pour structurer le processus européen de planification et renforcer la coopération au niveau de l'Union, en encourageant une plus grande transparence et le partage d'informations par les États membres et en leur permettant d'investir plus efficacement dans la défense ;

Salue la mise en œuvre effective de la coopération structurée permanente en vue d'une coopération renforcée en matière de sécurité et de défense entre les États membres, qui permet à ceux qui le souhaitent de progresser plus vite sur des projets communs ;

Se félicite du lancement de l'action préparatoire sur la recherche en matière de défense et du programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense, programmes pilotes dont le Fonds européen de la défense est un prolongement d'une ampleur budgétaire bien plus importante ; affirme la nécessité de tirer les enseignements opérationnels de la conduite de ces deux programmes pilotes pour la mise en œuvre du Fonds européen de la défense, qui vient consolider le pilier budgétaire de la dynamique européenne de défense ;

Salue la création, au sein de la Commission européenne, d'une nouvelle direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace, placée sous l'autorité du commissaire chargé du marché intérieur, qui confirme sur le plan de l'organisation institutionnelle la dynamique européenne de défense ;

Préconise, pour que cette dynamique européenne de défense produise des résultats efficaces, de renforcer la performance du processus de planification de l'Union européenne et la cohérence des actions des différentes structures impliquées dans ce processus, en tenant compte des observations formulées par la Cour des comptes européenne ;

*Concernant l'objectif du Fonds européen de la défense*

Soutient l'objectif général du fonds, tel que défini dans la résolution législative du Parlement européen du 18 avril 2019, visant à renforcer la compétitivité, l'efficacité et la capacité d'innovation du socle technologique et industriel européen de la défense dans toute l'Union, dès lors que ces éléments contribuent de manière importante à l'autonomie stratégique et à la liberté d'action de l'Union, en réduisant sa dépendance à l'égard de sources situées dans des États tiers et en améliorant la sécurité de son approvisionnement ;

Approuve les objectifs spécifiques visant à soutenir la recherche collaborative afin d'améliorer les performances de futures capacités, ainsi que le développement collaboratif de produits et de technologies se rapportant à la défense, afin de permettre une rationalisation des dépenses consacrées à la défense et d'éviter une fragmentation des produits et des technologies au sein de l'Union ;

Affirme l'importance de ce fonds pour permettre le financement de technologies de rupture pour la défense ;

*Concernant les moyens nécessaires pour permettre au Fonds européen de la défense de répondre à l'objectif qui lui est assigné*

Estime, au regard des objectifs qui précèdent, que les crédits consacrés à la mise en œuvre du fonds européen de la défense présentent une véritable valeur ajoutée européenne ;

Souligne qu'ils doivent atteindre un niveau suffisant pour exercer un véritable effet de levier ;

Déplore vivement les propositions formulées par la présidence finlandaise du Conseil en décembre 2019, qui réduisent de près de moitié l'enveloppe proposée par la Commission européenne pour le Fonds européen de la défense, ce qui le priverait d'une réelle capacité à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne ;

Affirme qu'une telle réduction serait un contresens politique, au regard des ambitions affichées par la nouvelle Commission européenne, un contresens économique et un contresens stratégique ;

Insiste donc pour consacrer à ce fonds 11,453 milliards d'euros en prix 2018 pour la période 2021-2027, soit 13 milliards d'euros en euros courants, conformément à la proposition initiale de la Commission ;

*Concernant les enjeux relatifs à la gestion opérationnelle de ce fonds*

Juge nécessaire que les programmes financés par le Fonds européen de la défense répondent aux besoins futurs des armées européennes, plutôt qu'au souci d'assurer un juste retour aux industries nationales, et qu'ils bénéficient à des projets majeurs de recherche ou capacitaires, en cohérence avec l'ambition de renforcer l'autonomie stratégique européenne ;

Considère néanmoins, au regard du caractère stratégique de la recherche en matière de défense, que les États membres devront être étroitement associés au processus décisionnel pour garantir que les programmes financés par l'Union européenne répondent aux besoins stratégiques de la politique de sécurité et de défense commune et des États membres ;

Affirme l'importance de la préférence européenne, seule à même de favoriser une réelle autonomie de la base industrielle et technologique de défense européenne, et soutient donc pleinement le principe selon lequel, d'une part, les destinataires et sous-traitants participant à une action financièrement soutenue par le fonds sont établis dans l'Union européenne ou dans un pays associé et ne sont pas soumis au contrôle d'un pays tiers non associé ou d'une entité de pays tiers non associé et, d'autre part, que les infrastructures, installations, biens et ressources de ces destinataires et sous-traitants sont situés sur le territoire d'un État membre ou d'un pays associé pendant toute la durée de l'action, de même que leurs structures exécutives de gestion ;

Souligne que les dérogations à ce principe, permettant à une entité de pays tiers non associé ou contrôlée par un pays tiers non associé d'être éligible aux crédits du fonds dans les conditions limitatives prévues par la résolution législative du Parlement européen du 18 avril 2019, doivent répondre à des garanties assurant qu'une telle participation ne serait contraire ni aux intérêts de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité et défense, ni aux objectifs du fonds ; salue en particulier le régime de protection de la propriété intellectuelle mis en place afin d'éviter que les droits de propriété intellectuelle sortent de l'Union européenne, ainsi que l'interdiction de faire sortir du territoire de l'Union des informations classifiées ; insiste pour que ces dérogations ne compromettent pas l'ambition du fonds et soient limitées au strict nécessaire ;

Observe que la mise en place de ce fonds ne ferme pas les marchés de défense européens aux entreprises d'États tiers ; invite, dans une logique de réciprocité, à veiller à l'ouverture des marchés de défense d'États tiers aux entreprises européennes ;

Rappelle qu'il est essentiel de maintenir une coopération solide, étroite et privilégiée en matière de défense et de sécurité entre l'Union et le Royaume-Uni ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

*Mercredi 5 février 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Institutions européennes**

### **Suivi des résolutions européennes : rapport d'information de M. Jean Bizet**

**M. Jean Bizet, président.** – Après la présentation du rapport sur le suivi des positions européennes du Sénat à laquelle je vais procéder, je souhaite que nous ayons un échange sur le Brexit, qui doit faire l'objet d'un débat en séance publique. En effet, le nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni prendra sans doute la forme d'un traité mixte, mais les parlements nationaux n'auront guère leur mot à dire, ce qui risque de susciter le même type de réactions que pour le CETA. Commençons toutefois par le rapport d'information sur le suivi des positions européennes du Sénat – résolutions européennes, avis motivés et avis politiques –, que je vous présente pour la cinquième année consécutive. Ce rapport traduit, dans le domaine des affaires européennes, l'attachement de notre Assemblée au contrôle des suites données à ses travaux, dans le cadre plus général de l'application des lois. Ainsi, je participe de façon régulière désormais au débat sur le bilan annuel de l'application des lois. Le rapport présente un bilan de la prise en compte et de la mise en œuvre des différentes positions européennes adoptées par le Sénat entre le 1<sup>er</sup> octobre 2018 et le 30 septembre 2019.

Comme l'année dernière, je voudrais souligner la très grande qualité des informations contenues dans les fiches de suivi – il y en a eu 14 cette année – que nous adresse le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) sur les résultats des négociations. Il est vrai qu'il nous a fallu plusieurs années pour le convaincre, avant qu'il ne soit clair pour tout le monde que cet échange devait s'effectuer dans un esprit partenarial. Comme l'année dernière également, je souhaiterais que le SGAE, à l'avenir, nous transmette ses fiches de suivi de façon plus régulière, et non plus seulement sur demande, quelques semaines avant l'examen du rapport, afin que la procédure devienne véritablement banalisée et que notre dialogue avec le Gouvernement soit fluide et permanent.

Je vous rappelle également l'audition particulièrement riche et utile d'Amélie de Montchalin devant notre commission, le 23 janvier dernier, qui comportait un débat interactif auquel plusieurs collègues ont participé. Cette audition a constitué pour notre commission l'occasion d'une discussion centrée sur les enjeux politiques des actions européennes traditionnelles, la politique agricole commune (PAC) en particulier, mais aussi sur des sujets d'avenir tels que la politique spatiale de l'Union européenne. Cet exercice constitue désormais un moment important du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en matière européenne. La PAC, d'ailleurs, est l'un des sujets sur lesquels nos résolutions ont été laissées sans réponse...

Entre le 1<sup>er</sup> octobre 2018 et le 30 septembre 2019, le Sénat a adopté quinze résolutions européennes, contre dix-huit l'année précédente. Notre commission a été saisie de 850 textes en 2019, contre 1 000 l'année précédente. Sur ces quinze résolutions, douze sont issues d'une proposition de résolution de notre commission, deux d'une initiative d'un ou plusieurs de nos collègues et une du groupe de travail commun à notre commission et à celle des affaires économiques sur la PAC. Neuf résolutions ont donné lieu à un rapport d'information de notre commission, et cinq à un rapport d'une commission permanente. Quatorze ont également fait l'objet d'un avis politique adressé à la Commission et deux ont

même été l'occasion d'un débat en séance publique : l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak et la réforme de la PAC. Quant aux avis motivés sur le respect du principe de subsidiarité, le Sénat en a adopté 30 depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Je note que nous n'en avons pas adopté au cours de la période couverte par le rapport, ce qui tient surtout à la moindre activité législative consécutive aux échéances électorales de 2019.

Pour ce qui concerne les avis politiques, notre commission en a adressé dix-neuf à la Commission européenne entre le 1<sup>er</sup> octobre 2018 et le 30 septembre 2019, contre treize l'année dernière. Le respect du délai de trois mois auquel la Commission s'est engagée à répondre s'est amélioré par rapport à l'année dernière, ce qui est appréciable, même si cette amélioration est insuffisante. Chacun de nos avis politiques a reçu une réponse, mais cette réponse n'est parvenue dans les trois mois que dans 47,4 % des cas, contre 38,5 % l'année précédente. Nous devons être attentifs aux pratiques de la nouvelle Commission en la matière. La qualité des réponses est globalement satisfaisante, même si l'exercice reste parfois sans doute trop formel. Nous ne devons pas hésiter à poursuivre le dialogue politique si nous considérons que les réponses obtenues sont incomplètes ou excessivement générales, comme ce fut le cas l'année dernière sur la PAC. Cette « piquêre de rappel » avait d'ailleurs été utile, la qualité de la seconde réponse étant apparue bien supérieure à celle de la première.

Enfin, selon des chiffres de la Commission européenne elle-même, avec 24 avis transmis en 2018, le Sénat français figure parmi les dix assemblées parlementaires les plus actives de l'Union européenne, qui en compte 41. Au cours de la même année, les commissaires européens avaient participé à 140 visites et réunions avec les parlements nationaux, dont 24 en France – quinze à l'Assemblée nationale et neuf au Sénat – soit le chiffre le plus élevé devant la Pologne (12 visites).

Le sort réservé aux positions européennes du Sénat est, comme l'année dernière, très favorable. Sur l'année parlementaire écoulée, dans 87 % des cas, les positions exprimées par le Sénat dans ses résolutions européennes ont été prises en compte au cours des négociations et influent donc directement sur le contenu des directives et règlements finalement adoptés.

De façon schématique, il est possible de classer les résolutions européennes du Sénat en trois catégories.

Dans près de la moitié des cas, nos résolutions ont été prises totalement ou très largement en compte. Ainsi, les positions portées par les autorités françaises sur la responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques sont très proches des nôtres, en particulier la mise en place d'une régulation ciblée sur les plateformes structurantes, qui doit permettre de définir des obligations *ex ante* renforcées pour ces acteurs, parfois plus adéquates que la seule sanction *ex post* de pratiques anticoncurrentielles. Le Gouvernement partage aussi notre souhait de promouvoir la concurrence et l'innovation en stimulant le développement d'acteurs émergents et compétitifs, et de concevoir une réglementation proportionnée et souple afin de ne pas entraver l'innovation. C'est une divergence importante avec le monde anglo-saxon, moins régulé, plus inventif, mais moins respectueux des droits de la personne.

Les conclusions de la commission d'enquête du Sénat sur l'espace Schengen ont également prospéré, notamment avec l'adoption de l'interopérabilité des systèmes d'information européens, qui facilitera l'harmonisation des contrôles aux frontières et les

contrôles d'identité et contribuera à la prévention et à la détection de certaines infractions graves comme le terrorisme.

Autre exemple, la révision du code communautaire des visas, qui facilite, simplifie et sécurise les procédures de demandes de visa et érige la politique de visas en un outil d'amélioration de la coopération en matière de réadmission.

Citons enfin le renforcement du mandat de Frontex, avec d'importants recrutements qui préfigurent une véritable police des frontières européennes, ou encore l'annonce par la Commission pour mars 2020 d'un nouveau Pacte sur l'immigration et l'asile, qui devra respecter les principes de responsabilité – réforme de Dublin, politique de retour efficace grâce à des accords de réadmission – et de solidarité – soutien à la réinstallation et réponse en cas de crise aiguë s'exerçant sur un État membre. Adossée aux États membres, Frontex met en œuvre une véritable politique européenne au service des États qui ne sont pas en mesure de sécuriser leur frontière, dans le respect de leurs compétences régaliennes.

Le nouveau programme d'investissement pour l'Europe, *InvestEU*, doit prendre le relais du plan Juncker, dont la France a été le premier bénéficiaire en volume en Europe. À ce sujet, le Sénat a obtenu satisfaction sur la diversification des objectifs sectoriels et l'accent porté sur l'innovation et les PME. Dans le cadre du plan Juncker, nous avons notamment abaissé le seuil de déclenchement qui était initialement de 50 millions d'euros.

Le sujet des corridors de transport dans l'Union européenne dans le contexte du Brexit est au cœur de l'actualité. Les négociations ont permis de mettre en œuvre plusieurs préconisations du Sénat telles que l'intégration des ports français de la Manche au tracé du corridor mer du Nord – Méditerranée, la possibilité de faire financer des aménagements liés au rétablissement des contrôles aux frontières de l'Union, l'ajustement du tracé des corridors en fonction des évolutions éventuelles dans la classification des ports ou encore le renforcement des autoroutes de la mer dans le futur règlement sur le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour la période 2021-2027, avec un accent mis sur les liaisons transfrontalières. Dans un premier temps, notre commission avait constaté avec stupéfaction que les ports français avaient été occultés par la Commission européenne du corridor mer du Nord – Méditerranée au profit des ports belges et néerlandais ! Nous avons corrigé le tir.

Sur le sujet des investissements dans l'intelligence artificielle en Europe, nous avons été suivis sur la nécessité de faire émerger un ou plusieurs *leaders* européens de l'intelligence artificielle, la mutualisation des données entre acteurs publics et privés pour faire face à la rareté des ressources pour les acteurs européens, la formation et la rétention de talents en matière d'intelligence artificielle comme enjeux clefs de notre indépendance technologique, ou la prise en compte de principes éthiques dans la conception et l'usage de l'intelligence artificielle. Les PIIEC (projets importants d'intérêt européen commun), objets d'une proposition de résolution de notre commission, peuvent faire l'objet d'aides d'État ; c'est particulièrement légitime car nos concurrents américains et chinois ne se privent pas de cet instrument. Le projet de batteries européennes a ainsi été financé par cet outil.

Dans le secteur du transport routier international de marchandises, les négociations ont permis une avancée importante pour une concurrence plus équitable et une meilleure protection des chauffeurs routiers. Ceux-ci auront désormais droit de retourner chez eux toutes les trois ou quatre semaines et pourront se prévaloir de l'interdiction expresse du repos hebdomadaire en cabine. En outre, les règles de détachement s'appliqueront dès le premier jour d'une opération internationale. Dans le secteur aérien, la priorité est donnée à la

lutte contre les conditions de travail précaires et à la défense des droits des salariés grâce à l'introduction dans la législation européenne de la notion de base d'exploitation, de façon à éviter les fraudes au détachement fictif, au travail dissimulé et aux obligations fiscales et sociales des employeurs. Lentement, nous arrivons à rétablir un cadre.

Dans le domaine de la politique spatiale de l'Union européenne, citons le soutien au lancement de nouveaux programmes en matière de surveillance de l'espace et de communications sécurisées, la révision de la gouvernance, la préférence européenne pour le secteur spatial et le soutien à Kourou comme port spatial européen, ainsi que l'opposition aux propositions de coupes budgétaires dans le programme spatial. MM. Gattolin et Rapin nous informent régulièrement sur le sujet.

Deuxième cas de figure, qui concerne 40 % de nos résolutions : les positions du Sénat partiellement suivies.

Ainsi, sur l'extraterritorialité des sanctions américaines, les autorités françaises ont défendu les mesures financières de blocage ou de neutralisation des sanctions extraterritoriales proposées dans la résolution, mais plusieurs de nos recommandations n'ont pas été prises en compte, en particulier sur le renforcement du rôle international de l'euro. La partie sera difficile. Nous continuons à payer notre facture énergétique en dollars.

L'inclusion des moteurs de recherche dans le champ d'application du règlement promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne est une avancée, mais le texte reste en deçà des préconisations du Sénat car il est peu contraignant pour les plateformes qui lui opposent le secret des affaires, et ne permet pas un rééquilibrage effectif de leurs relations avec les entreprises. De plus, la protection des données des consommateurs est un sujet insuffisamment traité. Peut-être conviendrait-il d'entendre à nouveau la CNIL sur le sujet, après la mise en œuvre du règlement général sur la protection des données (RGPD).

Dans le cadre de la réforme de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, nos positions sur la gestion des conflits d'intérêts – création d'un comité de déontologie composé d'experts et de représentants de la société civile et harmonisation entre les agences des règles relatives aux conflits d'intérêt – n'ont pas prospéré, même si le Gouvernement les a défendues lors des négociations.

En dépit de certaines avancées, plusieurs de nos préconisations sur le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » n'ont pas été retenues, comme le caractère non limitatif de la liste des missions du programme, l'ajout d'un pôle dédié à l'espace ou encore le maintien d'un programme spécifique à l'éducation à la science.

La prise en compte de notre résolution pour la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak est rendue difficile dans le contexte très dégradé que connaît ce pays : tensions politiques intérieures marquées par de vastes manifestations fortement réprimées, et tensions régionales accentuées par les relations entre les États-Unis et l'Iran depuis l'attaque qui a coûté la vie au général Soleimani.

Nous n'avons obtenu aucune information utiles sur le renforcement de la coopération judiciaire à l'échelon européen, ni sur une éventuelle extension du champ de compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières.

Enfin, dans deux cas seulement, notre résolution européenne n'a pas, jusqu'à présent, reçu de suite effective : le taux réduit de TVA pour la filière équine et la réforme de la PAC. Dans les négociations avec le Royaume-Uni, concernant le transport et le transit de chevaux de compétition, la DG Trade et la DG Santé de la Commission européenne se refusent à tout compromis sur les règlements sanitaires. Cette position est justifiée sur le fond, mais rien n'empêchera le Royaume-Uni d'importer des chevaux d'autres régions du monde. D'après la Commission, les pays du Golfe, très demandeurs de chevaux de race, rejettent tout assouplissement des critères sanitaires européens, les plus exigeants du monde. Je pense qu'à l'avenir, l'Irlande et la France se spécialiseront dans l'élevage et la reproduction.

L'échec sur le taux réduit de TVA pour la filière équine est dû à l'opposition du Gouvernement, alors que Bruxelles y est favorable. Les clubs équestres souffrent beaucoup et certains vont disparaître.

La commission des finances a voté ce matin notre proposition de résolution européenne sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027. D'après les dernières informations, le premier pilier de la PAC verrait son budget baisser de 8,3 %, le deuxième de 12 %. Le compte n'y est toujours pas.

Ce bilan global très positif est un encouragement à poursuivre nos efforts.

**M. André Gattolin.** – C'est un sujet important qui place au cœur de nos réflexions les questions de la subsidiarité et de la proportionnalité. L'inflation des règlements et des directives – la commission Juncker, après avoir annoncé sa volonté de ralentir l'activité législative, est passée au bout de deux ans au-dessus du millier de textes – et la nature des textes laissent peu de place à la subsidiarité.

Il est vrai que le RGPD comportait 52 ou 53 renvois au droit national. La France a pris du retard dans la transposition, et nos pouvoirs publics n'ont pas pris la peine de faire établir des comparaisons avec l'Allemagne, le Royaume-Uni ou l'Espagne. Or, les différences de transposition créent des distorsions, à l'inverse de l'harmonisation totale.

Cependant, l'harmonisation présente aussi d'importants inconvénients. Ainsi la protection du consommateur a-t-elle été fixée à un niveau moyen, au prétexte que certains pays n'avaient pas de culture en la matière. La Commission européenne a également tenté de faire passer l'idée que le CETA n'était pas un traité mixte ; heureusement, notre commission a été vigilante. À 27 membres, on peut être tenté de faire une moyenne, et tant pis pour les États mieux-disants... Les rapports entre l'Union européenne et les États membres en matière de construction normative sont à améliorer.

**Mme Gisèle Jourda.** – Notre proposition de résolution sur les zones défavorisées n'a-t-elle pas eu de suites ?

**M. Jean Bizet, président.** – Elle date de 2018, mais nous pourrions faire à nouveau un point sur le sujet.

**M. Jean-François Rapin.** – La Commission européenne propose dix milliards d'euros de plus pour le pilier 2 de la PAC, alors même que l'on nous disait qu'il était préférable de renforcer le pilier 1.

**M. Jean Bizet, président.** – L'unanimité est nécessaire ; or, seuls 20 États membres sont favorables à un déplacement des dix milliards d'euros vers le premier pilier.



La Commission européenne proposait que le cadre financier pluriannuel (CFP) atteigne 1,11 % du revenu national brut, alors que le Parlement européen aurait souhaité 1,3 % ; mais le principal problème est celui des ressources propres. Le rapporteur général de la commission des finances a rappelé, ce matin, la dérive des fraudes à la TVA avec le développement du *e-commerce*. J'ai demandé au président Éblé une expertise sur le sujet : sans ressources propres modernes, nous nous heurterons à des pays qui ne veulent pas dépenser, à commencer par ceux d'Europe du Nord. Sur la PAC, nous y verrons plus clair le 20 février, après le Conseil européen extraordinaire qui se penchera sur le CFP.

**M. Daniel Gremillet.** – Une TVA équine réduite rendrait plus accessible la pratique de l'équitation : les plus modestes sont les premiers touchés par le refus du Gouvernement. La PAC est l'enjeu principal, parce qu'il touche l'agriculture, les entreprises et, indirectement, le consommateur. Le Sénat a été le seul à exprimer une position française offensive sur ce sujet ; j'aurais souhaité qu'elle soit davantage relayée par le monde professionnel. Ne désarmons pas. La stabilité ministérielle, dans des discussions de cette ampleur, est une question importante. Le ministre de l'agriculture n'est pas en contradiction avec nous dans ce dossier.

**M. Jean Bizet, président.** – La filière bovine française est très fragilisée. L'excellent travail du député européen Michel Dantin sur le règlement « Omnibus » a été arrêté à mi-chemin, car la DG en charge de la concurrence ne souhaitait pas aller plus loin. Le débat n'est pas seulement budgétaire. De la loi Royer de 1973 à la loi Egalim, les tentatives de régimenter la grande distribution n'ont pas manqué ; mais, à chaque fois, ses ténors ont réussi à détourner la loi.

L'article 222 du règlement « OCM unique » donne le droit aux agriculteurs de constituer des groupements ; les pouvoirs publics ne doivent intervenir qu'en cas de dérive. Or, c'est à une logique inverse que nous assistons : lors de la crise du lait, on a attendu pour ainsi dire que les morts soient dans le pré pour permettre le regroupement et ainsi détendre le marché. Il faut contribuer à la réflexion de Mme Vestager en matière industrielle, ce à quoi s'attachent en ce moment nos collègues Alain Chatillon et Olivier Henno. Faciliter les regroupements en agriculture ferait évoluer le rapport de force.

Un ancien acteur de la grande distribution devenu consultant a récemment expliqué à notre commission qu'un règlement français interdit aux agriculteurs de refuser la vente. Ce serait incongru dans tout autre domaine d'activité. Il reste des verrous à faire sauter.

*La commission autorise à l'unanimité la publication du rapport d'information.*

**M. Jean Bizet, président.** – Je souhaiterais évoquer deux points en questions diverses : les modalités de l'intervention du Sénat dans la négociation européenne qui s'ouvre avec le Royaume-Uni et le positionnement de notre commission à l'égard de plusieurs projets de loi qui s'annoncent.

Le Brexit étant effectif depuis le 1<sup>er</sup> février, l'Union européenne et le Royaume-Uni s'engagent maintenant dans une négociation décisive sur leur relation future. Cela doit durer un an et, à mon avis, cela ne sera pas prolongé.

Cette négociation sera à nouveau menée par M. Michel Barnier, sur le fondement d'un mandat que le Conseil de l'Union doit arrêter le 25 février prochain. La Commission européenne a publié, avant-hier, une recommandation en vue de cette prochaine décision du

Conseil. Je me propose de vous la transmettre aujourd'hui par courriel, afin que vous soyez tous parfaitement informés.

Le calendrier extrêmement serré de cette négociation nous impose d'indiquer au Gouvernement, dès que possible, les limites que le Sénat considère comme des lignes rouges à ne pas franchir : la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union européenne sera en effet déterminante pour cette dernière, vu leur proximité géographique et leur interdépendance.

Nous avons examiné les possibilités offertes par le règlement du Sénat, et particulièrement son article 73 *quinquies*. Sur ce fondement, le président Cambon et moi-même nous proposons de déposer conjointement, dès le 17 février prochain, en nos noms propres et en tant que coprésidents du groupe de suivi de la relation Union européenne-Royaume-Uni, une proposition de résolution européenne. Cette proposition serait examinée le 19 février par notre commission, lors d'une réunion que celle-ci tiendrait en commun avec la commission des affaires étrangères. Le texte adopté à l'issue de cette réunion serait renvoyé à la commission des affaires étrangères qui l'inscrirait à l'ordre du jour de sa réunion du 26 février.

Cette date étant postérieure au Conseil décisif du 25 février, les amendements qui pourraient être apportés postérieurement à cette date n'auront pas pu être pris en compte par le Gouvernement. Aussi, notre objectif est de parvenir, par une collaboration étroite en amont, à un texte stabilisé dès la réunion du 19 février, afin de le transmettre de façon informelle au Gouvernement dès cette date.

Dans cette perspective, nous avons souhaité associer les commissions permanentes, dès son élaboration, au projet de proposition de résolution européenne dont le président Cambon et moi-même serions tous deux signataires. Nous avons écrit à leurs présidents pour leur proposer de nous adresser toute contribution utile, aussitôt que possible, afin de nous permettre d'en tenir compte au moment de finaliser le texte que nous prévoyons de déposer le 17 février.

En outre, nous les avons invités à assister, ou à se faire représenter, à la réunion du 19 février au cours de laquelle sera examinée cette proposition de résolution européenne, afin que le débat soit le plus riche possible et conduise à un texte susceptible de refléter le point de vue du Sénat dans son ensemble, même si, formellement, ce texte ne pourra devenir résolution du Sénat qu'après son adoption par la commission des affaires étrangères et l'expiration du délai de trois jours francs prévu au règlement.

J'espère que ces modalités permettront de faire valoir utilement la position du Sénat dans la négociation décisive qui s'ouvre à l'échelon européen. Nous forçons un peu le calendrier, mais nous n'avons pas le choix en raison de décisions sur lesquelles nous n'avons pas prise, et il est important que le Sénat ait son mot à dire. Le traité final sera mixte mais dans une faible mesure, concernant notamment les investissements, les contentieux entre investisseurs et États. Nos collègues pourraient donc se sentir frustrés, d'où l'importance de ce débat.

Par ailleurs, je voulais vous informer du fait que nous ne relâchons pas notre vigilance à l'égard des surtranspositions qui pourraient survenir à la faveur des projets ou propositions de loi soumis à l'examen du Sénat. Au titre de cette mission qui figure à l'article 73 *sexies* du règlement général du Sénat, nous avons mené une étude approfondie sur trois textes prochainement inscrits à l'ordre du jour qui m'amène à conclure qu'il n'est pas utile

que notre commission s'en saisisse pour observations : le projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, la proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace et le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique qui comprend un volet relatif aux procédures applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Nous poursuivrons notre mission d'alerte sur les surtranspositions, initiée par notre collègue René Danesi et appuyée par le Président du Sénat.

- Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (puis de M Pascal Allizard, vice-président) et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

## **Politique commerciale**

### **Audition de Mme Isabelle Hudon, ambassadrice du Canada en France, sur l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA)**

**M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères.** – Je vous remercie, madame l'ambassadrice, d'avoir accepté cette rencontre avec nos trois commissions – des affaires étrangères, des affaires économiques et des affaires européennes. Vous avez souhaité nous rencontrer pour évoquer l'approbation de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (CETA), afin d'éclairer nos réflexions. Après son adoption par l'Assemblée nationale, où il a suscité des divisions au sein de la majorité, le CETA sera examiné au Sénat, où la commission des affaires étrangères et de la défense est saisie au fond, et a nommé un rapporteur, notre collègue M. Pascal Allizard.

L'importance de ce texte, sur lequel nous devons nous prononcer dans les prochains mois, n'a échappé à personne. La France n'est pas la dernière, au sein de l'Union européenne, puisque treize autres États membres n'ont pas encore ratifié le traité. Dans plusieurs pays, ce texte est l'objet de débats particulièrement animés, notamment en Belgique, en Italie, aux Pays-Bas et en Pologne.

Le CETA ouvre des opportunités commerciales, notamment dans les secteurs industriels – aéronautique, automobile, pharmacie, etc. – et dans certains secteurs alimentaires – vins, produits laitiers... Près de 10 000 entreprises françaises exportent vers le Canada. La mise en œuvre du CETA s'est d'ailleurs accompagnée d'une amélioration sensible de notre excédent commercial avec ce pays.

Mais qu'en sera-t-il à long terme ? Le CETA inquiète notamment dans le monde agricole. Sur la forme, il fait plus de 2 000 pages, ce qui n'en facilite pas la compréhension par nos concitoyens. La filière élevage s'estime directement menacée par l'ouverture aux importations de viande, alors qu'on lui impose par ailleurs des normes environnementales et sanitaires de plus en plus exigeantes.

Disposez-vous d'éléments, madame l'ambassadrice, pour rassurer cette filière élevage quant aux effets du CETA, non seulement dans l'immédiat, mais aussi à long terme ? Comment l'agriculture canadienne va-t-elle s'organiser pour tirer parti de l'ouverture du marché européen, tout en respectant les règles ?

Que répondez-vous à ceux qui estiment que la viande canadienne serait soumise à des normes moins exigeantes que celles qui s'appliquent à la filière française ?

**M. Roland Courteau.** – Bonne question !

**M. Christian Cambon, président.** – Enfin, l'accord économique et commercial global est accompagné d'un accord de partenariat stratégique. À l'heure du Brexit, et alors

que les États-Unis sont de plus en plus imprévisibles, quels sont les enjeux de la relation économique et de la relation stratégique entre l'Union européenne et le Canada ?

Nous sommes très heureux de vous entendre aujourd'hui sur ces questions. La défiance à l'encontre du CETA est le symptôme de difficultés qui n'ont rien à voir avec notre perception du Canada. Nous cultivons des liens de profonde amitié, de partage culturel et une histoire commune. La relation franco-canadienne n'est absolument pas remise en cause, sans parler de cette merveilleuse francophonie qui nous lie à une partie de la population canadienne. Sur le plan géopolitique, le Canada est un pays ami et allié.

Nous initions ainsi une série d'auditions communes à nos trois commissions. Cette audition est filmée et retransmise sur le site internet du Sénat.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – L'accord sur le CETA ouvre, sans conteste, des opportunités économiques entre l'Union européenne et le Canada. Nous parlons beaucoup d'un secteur, l'agriculture, tout en oubliant que l'accord concerne également l'industrie ou les services. Pouvez-vous nous préciser le contenu de cet accord pour le secteur industriel – je pense à l'automobile, au textile, aux cosmétiques et à tant d'autres filières –, mais aussi pour le secteur des services ?

Il est essentiel que le législateur dispose de tous les éléments avant de décider. Il n'y a pas d'arbitrage politique qui, à court terme, fasse le bonheur de tout le monde. Il y aura toujours des gagnants et des perdants ; il convient de les identifier le plus en amont possible pour que notre décision collective soit éclairée.

La difficulté posée par cet accord de libre-échange est sans doute qu'il donne l'impression aux Français que les perdants sont toujours les mêmes, à savoir le secteur agricole, et particulièrement l'élevage bovin. Je le dis clairement : notre agriculture a le sentiment d'être toujours la variable d'ajustement dans tous les accords de libre-échange négociés au niveau européen. Ce sentiment explique en grande partie la contestation autour de cet accord. Je ne crois pas qu'elle soit liée tant à l'accord en tant que tel, ni à la qualité de nos relations amicales avec le Canada, qu'à un contexte global.

Si à court terme, les effets semblent mesurables sur les filières agricoles, nous n'avons aucune certitude et aucune garantie sur les effets à long terme. Et c'est tout l'enjeu de cette audition : que vous puissiez nous détailler les garanties mises en œuvre dans le texte à l'heure actuelle.

Quel est votre avis sur la question délicate des contrôles ? Le sentiment général en France est que les contrôles sur les importations des denrées alimentaires sont insuffisants et n'assurent pas une équivalence des normes de production – j'insiste bien sur ce terme – des produits alimentaires entre parties au traité. Comment seront réalisés les contrôles aux importations et pouvez-vous, madame l'ambassadrice, garantir qu'un produit canadien respectera l'ensemble des normes de production imposées aux produits français une fois sur notre territoire ? Je n'ai aucun doute sur la qualité des produits alimentaires canadiens, mais ils répondent peut-être à des normes différentes des nôtres.

À cet égard, j'aurai deux questions concrètes. Premièrement, certaines farines animales demeureront autorisées dans les exploitations bovines au Canada alors qu'elles seront interdites dans l'Union européenne. Pouvez-vous nous le confirmer ?

Deuxièmement, rien ne s'oppose, dans le traité, à ce que des substances actives interdites en Europe soient utilisées au Canada, tant que la limite maximale de résidus de pesticides dans les produits importés est respectée. Pouvez-vous nous confirmer que près de quarante substances actives non approuvées au niveau de l'Union européenne et autorisées au Canada pourront être utilisées par les agriculteurs canadiens demain ?

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Je vous remercie de votre venue. Nous connaissons votre engagement en faveur du CETA, que vous avez décrit comme « un accord qui nous ressemble et qui nous rassemble » dès mars 2018. Presque deux ans plus tard, cette formule très belle peut paraître étrange, tant le CETA semble susciter de réserves dans l'opinion publique et en particulier dans certaines filières économiques. En décembre dernier, vous vous êtes rendue dans la Creuse, à la rencontre d'éleveurs de la filière viande bovine, la filière la plus tendue sur ce sujet. Vous avez pu mesurer l'ampleur des crispations.

Le CETA est entré en vigueur provisoirement en septembre 2017. Nous sommes donc capables d'analyser ses premiers effets. Dans le cadre du groupe sénatorial de suivi des négociations commerciales internationales, nous avons auditionné des responsables administratifs de la Commission européenne et de l'administration française, qui ont globalement fait état de résultats favorables à l'Union européenne et à la France. Ce discours positif nous a été confirmé début janvier par le secrétaire d'État, M. Jean-Baptiste Lemoyne, lors du dernier comité de suivi des négociations commerciales. Quelle est votre analyse sur cette première phase d'application provisoire du CETA ? De quelle manière le Canada en a-t-il bénéficié jusqu'à présent ? Comment entend-il en bénéficier à l'avenir ? Certains signaux faibles vous laissent-ils espérer des évolutions dans certaines filières dans votre pays ? Rencontrez-vous également des difficultés avec certaines filières économiques qui se révéleraient plus hostiles à cet accord ?

Craignez-vous que l'un des quatorze États membres n'ayant pas encore ratifié l'accord ne bloque le processus de ratification, et avec quelles conséquences ?

Le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États est en cours de finalisation. Par rapport aux tribunaux d'arbitrage classique, des garde-fous seront prévus pour éviter les recours abusifs, comme un code de conduite pour les juges ou un mécanisme d'appel. Ils sont au cœur des négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et surtout un point sensible politiquement. Le comité mixte du CETA devrait approuver une décision réaffirmant le droit des États à adopter des réglementations qui suivent des objectifs légitimes de politiques publiques, notamment sur l'environnement, ce que l'on a parfois appelé abusivement le « veto climatique ». Les parties pourraient alors diffuser des notes d'interprétation contraignante de l'accord ; si nécessaire, le comité mixte pourrait adopter des interprétations liant les tribunaux.

Certaines associations craignent que le Canada utilise ces instruments. Quelle est l'approche du Canada sur ces sujets ?

Je suis toujours ravi d'échanger avec vous sur ce sujet, comme ce fut le cas avec votre prédécesseur, car cette affaire du CETA nous occupe depuis sept ans. Je n'ai jamais caché mon approche du sujet ; si nous ne pouvons pas conclure d'accord avec un pays qui nous ressemble tant, cela augure mal des accords de libre-échange !

**Mme Isabelle Hudon, ambassadrice du Canada en France.** – Chers amis du Canada, il y a un peu plus de deux ans, lorsque j'ai accepté de servir mon pays, à la demande du Premier ministre du Canada, je m'étais fixé deux objectifs prioritaires : accroître notre diplomatie économique et aller à la rencontre des Françaises et des Français sur l'ensemble du territoire. Aujourd'hui, c'est donc avec un sentiment doublement prioritaire que je viens discuter avec vous, élus des territoires français, d'un enjeu économique et stratégique important pour nos deux pays, le CETA.

Durant deux ans, j'ai fait une trentaine de déplacements hors de la région parisienne, à la rencontre de vos concitoyennes et concitoyens, de vos entreprises et des élus territoriaux. Partout, j'ai constaté que les Français connaissent et apprécient de plus en plus mon pays, soit parce qu'ils connaissent un des 150 000 citoyens français qui y vivent, soit parce qu'ils ont visité mon pays ou parce qu'ils écoutent, regardent ou admirent nos artistes.

Je suis très fière de l'amitié et de l'histoire qui lient nos peuples. Le Canada a besoin de la France et la France a tout aussi besoin du Canada. Nous vivons à une époque où les repères solides sont de plus en plus rares, et pourtant si nécessaires. Lorsque 57 Canadiens ont perdu la vie dans un avion abattu en plein vol en Iran, mon pays s'est tourné tout naturellement vers la France pour l'aider à faire toute la lumière sur cette douloureuse affaire. De même, lorsqu'il s'agit de s'appuyer mutuellement dans l'un des points chauds du monde, du Sahel aux pays baltes, le Canada et la France travaillent en étroite collaboration sur le terrain pour contrer les menaces. Dans les grandes enceintes internationales et dans les conférences diplomatiques, nos positions sont alignées sur les mêmes valeurs : démocratie, droits de la personne, urgence climatique et respect du droit. Au cours des dernières années, le nombre de pays qui pensent, parlent et agissent comme nous a malheureusement bien diminué : beaucoup de nos alliés traditionnels sont distraits ; d'autres se questionnent sur l'importance de ces valeurs, et je ne parle même pas de ceux qui y sont fondamentalement opposés.

Au cours des prochains mois, vous devrez voter sur un traité avec le Canada, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs. Je vous demande de garder à l'esprit que le Canada n'est pas n'importe quel pays. Avec le départ du Royaume-Uni, la France est dorénavant la seule nation fondatrice du Canada membre de l'Union européenne. Notre relation stratégique devrait continuer à se renforcer.

Le CETA est un accord qui a plusieurs pères et mères, de Jacques Chirac à Emmanuel Macron, en passant par Nicolas Sarkozy et François Hollande.

Je pourrais vous parler de cet accord de façon théorique, mais, comme il est en application depuis plus de deux ans, grâce à l'approbation du Parlement européen, je peux m'appuyer sur des faits et des chiffres réels, sur la base de ce qui se passe réellement dans vos départements et vos régions.

Après deux ans d'application, les exportations françaises au Canada ont augmenté de 16 % ; les exportations de vins français ont augmenté de 11 % et ont repris, grâce au CETA, la première place des ventes au Canada qu'elles avaient perdu au profit des vins américains ; après deux ans, les exportations françaises de fromage vers le Canada ont augmenté de 46 % ; après deux ans, les exportations françaises de cosmétiques ont augmenté de 17 % et celles de textile et d'habillement de 27 % ; après deux ans, les exportations automobiles vers le Canada ont bondi de 260 %, à partir d'une base modeste, j'en conviens, puisque notre secteur automobile reste intégré à celui de l'Amérique du Nord. Cela représente

quand même 300 millions d'euros. Enfin, après deux ans, les investissements canadiens en France ont bondi de 71 %.

Avec un peu plus de 25 000 emplois en France, les entreprises canadiennes sont déjà bien présentes au cœur du tissu économique de vos territoires. Le CETA leur offre la possibilité, plus que jamais, de faire de la France leur porte d'entrée vers l'Europe. Ces résultats se déclinent sur tout le territoire français. Prenons quelques départements et régions, au hasard les Yvelines, le Val-de-Marne et la Normandie. J'informe toutefois que toutes les sénatrices et tous les sénateurs recevront une fiche avec les chiffres précis de son département.

Les exportations des Yvelines vers le Canada ont augmenté de 33 % dans l'agroalimentaire et de 26 % dans le secteur des transports et de l'aéronautique. Le Val-de-Marne a fait tout aussi bien avec une croissance de 22 % au total de ses exportations vers le Canada, dont 36 % dans l'agroalimentaire. Pour la Normandie, le CETA, c'est non seulement la protection de ses fromages emblématiques, tels le Camembert et le Livarot, mais aussi une croissance de 31 % des exportations en matière de machinerie et d'équipements.

Le CETA n'est pas limité au commerce des marchandises ; il touche à toutes les facettes d'une relation économique moderne : il libéralise le commerce des biens et services ; il ouvre de manière réciproque l'accès aux marchés publics ; il réforme de fond en comble le règlement des investissements ; il facilite la mobilité temporaire des professionnels et il ouvre un grand nombre de chantiers de coopération sur des sujets aussi variés que la durabilité des produits forestiers et le commerce électronique. Le CETA fait tout cela et bien d'autres choses, dans le respect des normes françaises, européennes et canadiennes. Pour le dire le plus clairement possible, le CETA n'empêche ni le Canada ni la France d'adopter les normes que parlements et gouvernements jugent nécessaires pour protéger la santé publique, l'environnement, la diversité culturelle et les autres priorités de nos politiques publiques.

Je sais que ce n'est pas ce que vous entendez sur le CETA. La presse nationale, la presse locale, les citoyens qui vous interpellent parlent plutôt d'envahissement des produits canadiens, d'un non-respect des normes européennes, de sacrifice des agriculteurs. J'entends tout cela aussi et, aujourd'hui, je veux y répondre.

Tout d'abord, le mythe de l'envahissement. Je sais que vous me poserez beaucoup de questions au sujet du bœuf canadien et j'y répondrai, mais j'aimerais cependant que vous gardiez en tête un chiffre et une image.

Un chiffre d'abord : 0,01 %, c'est la part de marché du Canada dans la viande bovine consommée en France après deux ans de CETA. Ramené à des proportions humaines, cela veut dire que chaque Français a consommé en moyenne 0,2 gramme de bœuf canadien au cours de la dernière année, ce qui m'amène à l'image : 0,2 gramme, c'est le cinquième d'un doliprane. Les Français consomment en moyenne le cinquième d'un doliprane de bœuf canadien par année. L'année dernière, les Français et les Françaises ont consommé 250 fois plus de doliprane que de bœuf canadien.

*Quid* de l'avenir ?, me rétorqueront certains. Je leur répondrai en portant à leur attention deux autres chiffres : sur 70 000 élevages bovins au Canada, seules quelques dizaines de fermes sont certifiées pour exporter vers l'Union européenne. Même s'il est probable que ce nombre augmente, il sera aussi freiné par le coût très significatif pour obtenir cette certification et par la compétition de la demande canadienne grandissante pour les produits bio.



Autre chiffre important : si, l'an passé, la viande de 70 vaches canadiennes a été exportée en France, c'est la viande de 450 vaches françaises qui a été exportée vers le Canada. Au-delà du bœuf, d'ailleurs, la balance commerciale agricole de la France avec le Canada est très largement excédentaire, de 400 millions d'euros en 2019, notamment grâce au secteur laitier. Avec 6 200 tonnes de fromages français exportés vers le Canada, ce sont des centaines de fermes laitières et de bergeries dans toute la France qui en profitent. Cela équivaut à 55 millions d'euros.

Je suis consciente que la situation économique de vos agriculteurs est difficile, mais le CETA ne contribue pas à cette situation. Au contraire, sans le CETA, ils souffriraient sans doute encore plus.

Je voudrais conclure sur le sujet de l'agriculture par une demande personnelle en tant qu'ambassadrice du Canada. Au cours de la dernière année, et particulièrement lors du débat sur le CETA, l'été dernier, j'ai entendu des propos franchement choquants sur le Canada et son agriculture, comme si nos fermiers produisaient sans norme une nourriture dangereuse et de piètre qualité. Je qualifierai cette attitude de « *Canadabashing* », pour reprendre une expression que j'ai entendue en France.

Je sais qu'avec certains d'entre vous nous ne pourrions pas nous entendre, mais je vous demanderai de considérer que les agriculteurs canadiens, tout autant que les agriculteurs français, méritent notre respect. Nos agriculteurs font face aux mêmes pressions que les vôtres, c'est-à-dire des normes toujours plus strictes et des exigences des consommateurs toujours plus élevées. Je ne crois pas qu'il soit utile de dénigrer les uns pour valoriser les autres.

Je voudrais évoquer un autre sujet : l'environnement. Pour parler de façon concrète, le CETA n'est pas de nature à conduire la France ni le Canada à réduire ses normes environnementales. En fait, le CETA demande à l'Europe et au Canada une amélioration continue de leurs normes environnementales et le respect de leurs engagements internationaux. Mon pays s'est engagé fermement dans la transition vers une économie bas carbone. Nous avons pris des engagements ambitieux de réduction des gaz à effet de serre d'ici à 2030 et nous nous sommes engagés à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050. En avril 2018, le Canada et la France ont signé un partenariat pour le climat et l'environnement. Nous avons uni nos efforts en vue de promouvoir une mise en œuvre rapide de l'Accord de Paris et d'apporter une réponse coordonnée à l'enjeu que représentent les changements climatiques. On accuse souvent le CETA de ne pas mentionner l'Accord de Paris et donc de le violer, mais il y a un problème logique, et je dirais même chronologique, avec cette accusation : le CETA a été négocié avant l'accord de Paris, mais, lors de la signature du CETA, en octobre 2016, mon Premier ministre et l'ensemble des dirigeants de l'Union européenne se sont engagés de nouveau au respect de l'Accord de Paris.

Vers la fin des années 1980, le Canada a vécu un débat intense au sujet de l'accord de libre-échange avec les États-Unis, un débat pas si différent de celui sur le CETA en France, mais, aujourd'hui, peu de Canadiens remettent en cause le bien-fondé des accords économiques et commerciaux. Beaucoup s'inquiètent plutôt d'une hyperdépendance au marché américain.

Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je me présente à vous, bien sûr, avec l'humilité et le respect dus à la représentation nationale d'un pays qui exerce pleinement et librement sa souveraineté. Vous voterez en votre âme et conscience sur le CETA, mais

permettez-moi cependant de formuler un souhait : le Canada, ami allié et partenaire stratégique sur la scène internationale, peut légitimement aspirer et espérer qu'à l'heure des débats, les faits l'emportent sur les contrevérités, la raison sur la désinformation, la réalité sur les fantasmes, sanitaires et environnementaux.

Le Sénat, je le sais, est la chambre des collectivités territoriales. Contrairement à ce que j'entends dire parfois, il n'y a pas, d'un côté, les gagnants du CETA, et, de l'autre, les territoires ruraux, qui en seraient les perdants. J'ai fait plus de trente déplacements dans vos communes, vos départements et régions, et j'ai vu des entreprises canadiennes qui investissent en France et créent partout des emplois dans des territoires urbains comme ruraux. J'en veux pour preuve, dans l'Indre, l'équipementier automobile Montupet. J'ai vu des coopérations entre entreprises canadiennes et françaises sur l'environnement, l'innovation, l'intelligence artificielle et la recherche, et j'ai vu partout des coopérations fructueuses qui tirent nos économies et vos territoires vers le haut.

J'ai vu aussi des territoires ruraux toujours émus au souvenir des alliés canadiens tombés pour la France et la liberté dans les Hauts-de-France et en Normandie. Le Sénat, chambre des territoires, revendique aussi une sagesse qui lui permet de trier le bon grain de l'ivraie. Je le souhaite. À l'heure du vote, vous vous demanderez, à l'instar de mon Premier ministre, Justin Trudeau, quand il s'est exprimé en avril 2018 devant vos collègues députés : avec qui, si ce n'est avec le Canada ? Oui, avec qui la France pourrait-elle conclure un accord de commerce progressiste si elle ne le fait pas avec le Canada ? (*Applaudissements.*)

**M. Christian Cambon, président.** – Madame l'ambassadrice, je vous remercie de cet exposé passionné et passionnant. Rassurez-vous, au Sénat, le ton n'est jamais celui de l'invective. Néanmoins, vous l'avez compris, il y a en France un contexte de crainte lié à la crise de l'agriculture, qui n'a pas de lien avec le CETA.

**M. Pascal Allizard, rapporteur du projet de loi autorisant la ratification du CETA.** – Je vous remercie à mon tour de votre intervention. En introduction, je rappelle que Samuel de Champlain, fondateur de la ville de Québec, est parti d'Honfleur, dans le Calvados ...

Nous avons déjà eu l'occasion d'échanger sur le CETA avec vous. Les difficultés ne viennent bien sûr absolument pas du Canada, mais de la crise de l'élevage français, à laquelle le Gouvernement doit apporter des réponses.

L'amalgame entre le CETA et les autres traités négociés par la Commission européenne, avec le Mercosur, mais aussi avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, est un autre facteur de confusion. La Commission continue de négocier tous azimuts, ignorant l'inquiétude des peuples. J'ai trois questions à vous poser.

Tout d'abord, pouvez-vous revenir sur les raisons qui ont conduit le Canada à négocier un quota de 65 000 tonnes de bœuf ? Ce quota a très peu d'intérêt, à ce jour, pour les éleveurs canadiens, puisque seules 1 350 tonnes ont été effectivement importées par l'Union européenne en 2018. Souvent situés dans l'Ouest canadien, les éleveurs préfèrent se tourner vers le marché asiatique, où la demande explose et où les contraintes sont bien moindres que sur le marché européen. Pourquoi fragiliser l'ensemble du traité pour un quota qui semble finalement n'avoir qu'assez peu d'intérêt pour le Canada ?

Ensuite, pouvez-vous nous expliquer, un peu plus dans le détail, comment le respect des normes sanitaires et environnementales, imposées à l'entrée sur le marché européen, est garanti par les autorités canadiennes ? Qui contrôle la filière ? Quelle est la nature de ces contrôles et comment leur effectivité est-elle garantie ?

Enfin, le Canada n'aura-t-il pas la tentation de remettre en cause les règles européennes imposées à nos agriculteurs en contestant, par exemple, le principe de précaution dans le cadre de recours, après la ratification du CETA ?

**M. Olivier Cadic.** – Le débat sur le CETA n'est pas nouveau, mais je suis gêné qu'il soit monopolisé par les questions d'élevage. Comme si notre pays se résumait à cela.

Il y a beaucoup de PME françaises à Montréal et beaucoup d'entrepreneurs français sont attirés par votre pays. Une ère nouvelle est en train de s'ouvrir grâce à ce traité de libéralisation, qui va permettre de simplifier les installations croisées de nos entreprises. L'un des volets les plus prometteurs du traité est l'ouverture des marchés publics. Que pouvez-vous nous en dire ?

**M. Laurent Duplomb.** – Je n'ai pas besoin de rappeler l'amitié que je porte au peuple canadien. Le problème est surtout franco-français.

Nos agriculteurs ne peuvent plus comprendre le CETA, car ils ont trop de boulets aux pieds. Ils sont accablés de normes et de contraintes de plus en plus lourdes, souvent du fait de surtranspositions. Pourtant, notre modèle est sain. Surtout, derrière le CETA pointe l'accord avec le Mercosur

Par ailleurs, comment comprendre que le CETA s'applique depuis deux ans, alors que nous débattons actuellement de sa ratification ? C'est totalement incompréhensible pour nos agriculteurs. Pour ma part, je pense que le Gouvernement ne demandera pas au Sénat de le ratifier, de crainte de subir un camouflet, mais je veux mettre le gouvernement actuel devant ses contradictions. Si d'aventure nous étions saisis, je voterais contre, mais n'y voyez aucune manifestation d'hostilité à l'égard de votre pays et de vos concitoyens.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – À l'heure actuelle, les Français ne peuvent pas exercer au Canada un certain nombre de professions réglementées, et réciproquement. Où en sont les reconnaissances mutuelles de qualification ?

**M. Martial Bourquin.** – Madame l'ambassadrice, acceptez l'idée que nous aimons le Canada ! Si nous votons contre le CETA, nous ne votons pas contre le Canada. J'ai moi-même encouragé et accompagné des collaborations dans les Laurentides avec des industriels du bois de mon département. Nous n'avons donc pas besoin du CETA pour travailler ensemble.

Le vrai problème, à notre sens, est que le CETA est un accord du XX<sup>e</sup> siècle, un traité de libre-échange qui contient 96 fois le mot « concurrence », mais pas les mots « réchauffement » et « biodiversité ». Le défi climatique nous donne des raisons de penser que ce traité a vieilli prématurément. Nous savons que de grands groupes européens peuvent en bénéficier considérablement, mais l'agriculture paysanne craint d'en pâtir.

Certes, des efforts ont été faits, sur les tribunaux d'arbitrage en particulier, mais tout cela, c'est fini : la planète brûle, on ne va pas acheter notre steak au Canada, alors que nos producteurs ont du mal à vendre leur viande. Si nous continuons ainsi, nous irons dans le

mur. C'est pourquoi, même avec du Doliprane, il n'est pas possible que je vote en faveur de ce traité.

Certains points suscitent encore des débats importants entre nos pays, comme les sables bitumineux. Nous avons des divergences, mais notre proximité extraordinaire avec le Canada demeure et ce ne serait pas rendre service à nos deux peuples que de voter le CETA.

**M. Michel Raison.** – Madame l'ambassadrice, je salue la haute qualité passionnelle et pédagogique de votre intervention. Avez-vous exercé ces qualités devant les grandes organisations agricoles françaises, notamment la Fédération nationale bovine, qui fait campagne contre ce traité ? Leurs réactions paraissent parfois irrationnelles, mais elles s'expliquent : on exige, avec la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable (Égalim), en particulier, des agriculteurs français des pratiques qui contredisent totalement le CETA.

S'agissant des élevages certifiés, quelles sont les différences de normes entre l'Europe et le Canada ? Les Canadiens qui ont fait certifier leurs exploitations utilisent-ils des farines de viande ou d'autres procédés ? Je ne mets pas en cause ces pratiques en elles-mêmes, mais les producteurs européens étant soumis à des obligations précises, l'incompréhension peut être forte.

Quelle serait, selon vous, l'incidence d'un vote négatif, voire de l'absence de vote, du Sénat ? Nous pourrions développer une analyse juridique complexe à ce sujet, mais quelle est la vôtre ?

Je termine avec une promesse : vous pouvez compter sur moi pour défendre aussi bien les agriculteurs canadiens que leurs homologues français, d'autant que, j'ai failli être moi-même un paysan canadien !

**M. Jean-Yves Leconte.** – Les producteurs laitiers canadiens nourrissent envers le CETA les mêmes craintes que nos propres agriculteurs, il est bon que nous puissions en discuter.

Certes, on établit la liberté de circulation des biens, mais qu'en est-il de la circulation des personnes et des compétences ? Un certain nombre de mesures de cet ordre sont encore suspendues à la ratification. Pouvez-vous nous préciser si les dispositions du chapitre 11 du CETA amélioreront la reconnaissance des diplômes entre nos deux pays ?

S'agissant des marchés publics, la situation est aujourd'hui asymétrique, car nous sommes déjà entièrement ouverts. Le CETA mettra seulement au même niveau les entreprises canadiennes et européennes.

Comment le Canada envisage-t-il sa relation avec la Grande-Bretagne ? La question est importante dans la mesure où nous ne savons pas nous-mêmes quelles relations établiront le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Enfin, nos exigences en matière de réduction des émissions de carbone nous contraignent à constater que notre organisation n'est pas adaptée : les marchés carbone n'étaient pas prévus au départ de la négociation. Est-il possible, selon vous, d'établir un marché unique du carbone entre l'Union européenne et le Canada ? Quelle est la position du Canada sur le mécanisme de compensation aux frontières ?

**M. Didier Marie.** – Je vais être franc : il y a en France, et dans l’Union européenne, une crise de confiance envers les accords commerciaux, avec le Canada comme avec d’autres. Ses accords subissent aujourd’hui une forme d’obsolescence au regard de la crise climatique, qui n’a pas été prise en compte à son juste niveau. Il nous paraît en outre anormal qu’un accord puisse être appliqué avant sa ratification, pour laquelle aucune date n’a même été fixée au Sénat – vous n’y êtes pour rien.

Au regard de ces remarques, il nous semble aujourd’hui nécessaire de définir une nouvelle doctrine du commerce international, dont les premières mesures viseraient la lutte contre le réchauffement climatique à partir de l’accord de Paris et des acquis de la COP 21. Au vu de la méfiance que l’opacité de leurs prédécesseurs a suscitée, ces futurs accords devront être transparents.

Mes collègues ont évoqué l’agriculture. S’agissant des farines animales, lors de la séance de juillet dernier à l’Assemblée nationale, une question a porté sur l’interdiction des importations de viandes nourries avec ces produits. Notre ministère de l’agriculture a reconnu que ni le texte de l’accord ni la réglementation de l’Union européenne ne permettait de l’imposer, et le Canada a admis que certaines protéines animales, issues du sang, étaient autorisées. Pour l’heure, aucun acte délégué n’est prévu pour interdire la commercialisation d’animaux ainsi élevés.

D’une manière plus générale, l’Europe s’est dotée de mesures de sécurité sanitaire et phytosanitaire, basées sur le principe de précaution, qui pourraient pâtir de l’action menée par seize pays, dont le Canada, auprès de l’organisation mondiale du commerce (OMC). Nous craignons que cette divergence de vues conduise, à l’avenir, à la contestation des normes.

Sur les services publics, enfin, le CETA prévoit une liste négative, dont certains craignent qu’elle conduise à faire de la libéralisation la règle et non plus l’exception.

**M. Michel Raison.** – Je voudrais dire à mon collègue Martial Bourquin que, dans ce genre de débat, il faut surtout se garder d’opposer une agriculture dite « paysanne » à un autre modèle.

**Mme Isabelle Hudon** – Je doublerai les réponses que je vous fais ici d’un document écrit qui vous sera transmis.

Monsieur Laurent Duplomb, vous évoquez « la majorité actuelle », mais je veux vous rappeler que c’est une autre majorité qui a proposé ces négociations, encore une autre qui les a menés et une nouvelle qui va ratifier cet accord.

**M. Michel Raison.** – C’est bien pire !

**Mme Isabelle Hudon.** – Je l’ai dit, il y a beaucoup de pères et de mères du CETA en France ; j’ajoute que, chez nous aussi, plusieurs familles politiques lui ont publiquement accordé leur soutien.

Notre modèle n’est pas le modèle français, et nous n’entendons pas vous l’imposer. Il y a des règles claires et strictes sur les normes à respecter en France et au Canada et le CETA n’en fait disparaître aucune. En matière de production bovine, par exemple, il a été décidé, au Canada, à l’issue d’un débat passionné, que les producteurs bovins pouvaient continuer à élever leur bétail en utilisant des hormones. Or c’est interdit en France. La viande ainsi produite est donc interdite en France. Nous ne vous imposons pas notre modèle : nous

acceptons le commerce entre les deux pays en respectant les normes des deux côtés. Ce n'est pas à moi de vous aider à regagner confiance dans la solidité de vos normes, en revanche, je vous assure que lorsque nos produits quittent le Canada, ils respectent les normes, les nôtres comme les vôtres.

J'ai passé deux ans sur le terrain français à parler du CETA avec passion, mais je me suis trouvée très seule ! Vous indiquez qu'à vos yeux le Canada est un pays ami, mais je n'ai pas entendu beaucoup de voix s'élever pour le défendre lorsque des propos ont été tenus, sur l'agriculture, en particulier, qui ont abîmé mon pays. Je me suis sentie bien seule à faire la promotion de cette entente, et je vous ai également envoyé des fiches explicatives. J'ai fait appel aux entreprises françaises et canadiennes, mais celles-ci ne veulent pas s'embarquer dans ce débat, ni ici ni là-bas. C'est pourquoi nous avons produit nous-mêmes ces fiches, qui ont également été transmises aux médias régionaux.

Sur les professions réglementées, il existe dans l'accord négocié un cadre permettant la reconnaissance des qualifications, mais il revient à chaque profession de mener les négociations. Ce secteur est sous la responsabilité provinciale, chez nous, et beaucoup de négociations se font province par province et profession par profession, la province de Québec étant la plus avancée.

Vous évoquez le secteur laitier, mais j'ai indiqué, dans mon discours, que, depuis le CETA, les vins français avaient repris la pole position aux vins américains : nous buvons votre vin et nous adorons votre fromage. Ces débats ont eu lieu dans le secteur laitier canadien il y a quelques années, avant les négociations. J'ai entendu, d'ailleurs, que vous auriez apprécié qu'il en aille de même en France. Des craintes se sont fait jour, le secteur s'est senti fragilisé au moment de renégocier l'entente de libre-échange avec les États-Unis et le gouvernement canadien a déployé un programme d'aide spécifique. Je ne veux pas m'ingérer dans vos façons de faire, vos règles sont différentes, mais si vous votiez contre le CETA, j'ai compris que ce serait pour souligner la souffrance de votre secteur agricole. Pourtant, je vous appelle à ne pas balayer le Canada du revers de la main et à voter pour des recommandations précises et non pour pallier les pertes possibles de votre secteur agricole. Je forme le vœu que la sagesse du Sénat soutienne une modernisation ou une réforme, mais je n'empiéterai pas plus avant sur vos prérogatives !

Je ne peux rien faire pour ou contre le Mercosur, mais je vous invite à faire une différence entre ces deux traités. Si vous exigez des normes précises pour le CETA, adoptez la même posture pour le Mercosur, mais ce n'est pas parce que vous voterez le CETA que vous voterez le Mercosur.

En matière de marchés publics, il est difficile de produire des chiffres, mais nous vous ferons parvenir un document. Globalement, les développements sont lents, mais des sociétés françaises multiplient leurs actions sur les marchés publics et obtiennent de plus en plus de succès.

J'attire votre attention sur le fait qu'un vote négatif de votre part, voire une absence de vote, enverrait, certes, un message à votre gouvernement, mais adresserait également au Canada un véritable signal géopolitique et pas seulement commercial. Je vous l'ai dit : la liste des pays alignés fond comme neige au soleil. Je ne sais pas ce que fera l'Union européenne d'un vote négatif, mais si le premier venait de la France, il s'agirait d'une sacrée gifle. Utilisez plutôt votre sagesse pour faire avancer le dossier !

Une dernière chose : au Canada, nous ne nourrissons pas nos ruminants avec des farines animales au sens où vous l'entendez, nous suivons sur ce point les mêmes règles que l'Union européenne, mais l'expression ne signifie pas nécessairement la même chose chez nous.

**M. Jean-Claude Tissot.** – J'ai lu un article dans lequel des parlementaires canadiens appelaient la France à ne pas voter le CETA en soutenant que le Canada produisait du saumon OGM. Comment cela sera-t-il perçu en France ? Même au Canada, donc, tout le monde n'est pas favorable au CETA. J'y suis moi-même opposé, ce qui ne signifie pas que je suis contre les accords commerciaux internationaux. Dans cette commission, nous luttons contre la grande distribution pour préserver les prix agricoles et je crains que ce que nous combattons ici se reproduise avec d'autres pays.

Vous indiquez que vos animaux ne sont pas nourris aux farines animales, mais qu'en est-il des accélérateurs de croissance ?

En tout état de cause, je vous remercie de votre développement clair et précis.

**M. Henri Cabanel.** – Nous avons pu apprécier en effet, vos qualités de persuasion, mais je souhaite vous parler du modèle agricole canadien. Entre 1990 et 2017, les émissions totales de gaz à effet de serre de l'agriculture canadienne ont augmenté de 26 %. Votre modèle est une agriculture intensive, qui utilise des intrants en quantité importante et qui a un fort impact sur l'environnement et sur la santé humaine. Les agriculteurs français n'ont pas le même modèle : notre agriculture a été décrite par un journal britannique comme la plus durable au monde. Nous nous interrogeons donc devant vos pratiques. Toutefois, nous savons que vous réfléchissez, vous avez signé les accords de Paris, vous adoptez une vision plus environnementale : envisagez-vous de changer de modèle agricole pour aller vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement ? Les agriculteurs canadiens, comme les agriculteurs français, sont mal dans leur peau et vous êtes également touchés par le fléau des suicides.

**M. Daniel Gremillet.** – Si votre pays venait à douter de vos qualités pour défendre le CETA, nous témoignerons sans hésiter en votre faveur ! Vous êtes impressionnante. Toutefois, si nous n'avions pas vécu les difficultés agricoles récentes et, surtout, si la perspective du Mercosur ne se dessinait pas, le CETA serait passé sans votre intervention. Un point a provoqué la classe politique : nous discutons encore, alors que l'accord est déjà actif. Si les élus de France avaient été associés aux discussions et avaient pu prendre connaissance des accords, la situation serait différente. Il en va de même pour le Mercosur, d'ailleurs : nous ne disposons pas du moindre élément. Nous devons revoir notre copie quant à la manière de négocier.

M. Pascal Allizard a posé une question sur la viande : si nous l'avions exclue de cet accord, nous n'en serions pas là. Son maintien découle-t-il d'une exigence canadienne ou d'une demande européenne ? Vous êtes très forte : vous évoquez les 0,2 gramme de bœuf canadien que chaque Français aurait consommé en une année, mais selon qu'il s'agit de pot-au-feu ou de caviar, les conséquences ne sont pas les mêmes. Tout dépend de la valeur du gramme !

Je ne suis pas pour le blocage des échanges, mais la société évolue et nous devrions pouvoir évoquer le bilan carbone sans que cela soit pour autant contradictoire avec le

maintien du commerce, d'autant que l'association entre flux de personnes et flux de marchandises diminue l'impact carbone.

Enfin, comme Vosgien, je tiens à vous témoigner notre reconnaissance pour les moyens que votre pays a déployés afin de retrouver les corps des touristes disparus dans le récent accident de motoneige. Merci.

**M. Fabien Gay.** – J'ai bien reçu votre courrier et j'accepte de débattre. J'ai aimé votre formule : nous nous mettrons d'accord sur le fait que nous ne sommes pas d'accord.

Les relations entre la France et le Canada sont historiques, il a existé des accords économiques avant celui dont nous discutons, nos peuples sont amis et si le CETA venait à échouer, ils le resteraient. Ne laissons pas penser que ceux qui voteraient contre cet accord seraient des nationalistes animés seulement d'un désir de repli sur soi. Je suis de ceux qui considèrent que ces accords de libre-échange mettent les peuples en compétition. Trouvons plutôt des accords de coopération !

Je vous respecte parce que vous êtes une vraie militante. Vous avez détaillé ce que cet accord a apporté aux territoires français, mais certaines importations en provenance du Canada ont également augmenté, notamment les importations d'hydrocarbures. Sans vouloir vous imposer un débat franco-français, je relève qu'alors que nous votons une loi qui vise à interdire l'extraction d'hydrocarbures en 2040, nous passons un accord qui en augmente les importations. Des accords de coopération pourraient, plutôt, tirer nos droits sociaux, économiques et environnementaux vers le haut.

Le CETA fait tomber les barrières tarifaires, mais il s'agit, surtout, du premier accord mixte. Qu'en est-il des aspects non tarifaires, c'est-à-dire de l'accès à nos services publics, à nos normes sociales, sanitaires et environnementales ? Nous ne sommes toujours pas d'accord sur les produits phytosanitaires, alors que se pose déjà une question de démocratie : le traité s'applique depuis deux ans, alors que les parlements devaient l'avoir ratifié au bout d'un an. Nous ne savons ni si le Sénat se prononcera ni, le cas échéant, quand il se prononcera.

Au Canada se trouvent aussi des opposants au CETA. Nous devrions nous rendre là-bas pour entendre les débats au sein du peuple canadien, avant de ratifier le CETA, et non pas pour ne rencontrer que des opposants.

Vous ne dites pas tout sur la filière viande... Actuellement, il n'y a que 34 ou 38 fermes d'élevage qui sont homologuées, mais parce que la filière sans OGM n'existait pas il y a deux ans – or il faut cinq ans pour être homologué. Il y aura donc de plus en plus de fermes homologuées. Par ailleurs, tous les quotas ne sont pas remplis. Jusqu'en 2023, les seuils de 46 000 tonnes pour la viande bovine et 75 000 tonnes pour la viande porcine ne sont pas critiqués. Mais à partir de 2023, le quota total sera ouvert, au même moment où vos filières et vos fermes seront homologuées, et elles pourront alors fortement exporter.

Il y a aussi d'autres traités commerciaux européens. Il s'agit là de défendre notre agriculture, tout simplement, mais non de pointer du doigt l'agriculture canadienne.

**M. Pierre Louault.** – À mes collègues qui affirment qu'ils aiment bien le Canada, mais pas le CETA, je répondrai qu'il n'y a rien de pire dans la vie que d'être trahi par ses amis ; s'imaginer que ce sera sans conséquence, c'est se tromper.



Je salue la qualité des arguments de madame l'ambassadrice. Pour connaître un peu le Canada, je puis vous assurer que si des normes sont inscrites dans l'accord, il y aura des contrôles là-bas – et ce, même si nous manquons de contrôleurs en France. On ne fait pas rentrer n'importe quoi, n'importe où, n'importe comment au Canada, et n'en part pas n'importe quoi, n'importe comment.

Le problème de l'agriculture française, c'est qu'il y a une concurrence sans vainqueur. Tous les produits qui viennent d'Amérique du Sud, et notamment la viande argentine, rentrent à peu près librement en Europe, et avec des normes qui n'ont rien à voir avec nos normes de production – sans parler des OGM, le soja transgénique fournissant les marchés animaux européens... Mais ce débat semble ne déranger personne.

La Fédération nationale bovine aurait mieux fait de s'occuper un peu plus sérieusement de la filière bovine française en crise depuis quinze ans. Madame l'ambassadrice, pourriez-vous nous confirmer que la viande bovine provenant du Canada n'aura pas de farines animales ni d'éléments interdits en France ? Je souhaiterais disposer des termes de l'accord beaucoup plus précis qui fixent les normes de qualité et de production de la viande bovine.

J'invite mes collègues à se rendre au Canada, notamment au Québec, où les élevages ressemblent énormément à l'élevage français ; il y a des agriculteurs qui mettent autant de passion et qui produisent des produits de la même qualité qu'en France. Vous seriez ainsi rassurés.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Vous avez là un allié de poids, madame l'ambassadrice !

**Mme Noëlle Rauscent.** – Madame l'ambassadrice, je vous félicite de votre intervention, et salue votre détermination et votre clarté.

Malgré ma retraite, je connais bien l'élevage puisque j'exploite avec mon fils un élevage allaitant et que nous produisons de la viande. Je ne suis pas opposée à ce que disent certains collègues. Comme M. Laurent Duplomb, j'estime que le problème est franco-français. J'espère que la Fédération nationale bovine (FNB) et Interbev s'en empareront. Nous, éleveurs, ne savons pas forcément nous organiser en filières ; c'est un énorme handicap. Lorsqu'on a commencé à parler du CETA et même quelques années auparavant, les enjeux climatiques étaient peu évoqués. Or désormais, le rejet de dioxyde de carbone doit être pris en considération. Il faut d'abord crever l'abcès chez nous.

Je n'ai jamais mis les pieds au Canada, mais j'ai énormément d'échanges avec mes petits-enfants qui reçoivent des Canadiens...

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – J'ai rarement vu ambassadeur venir défendre un traité avec autant d'engagement que vous. Cela fait honneur à votre fonction.

Quelle est la motivation du Canada dans ce traité ? Et pourquoi, s'il y a si peu d'élevages homologués et si peu de volume, la viande bovine, qui plombe les débats, est-elle incluse dans le traité ? C'est assez dommage que l'on ne parle que de ce petit quota alors que le traité présente des avantages incontestables.

Je n'ai pas totalement compris comment fonctionnaient certaines pratiques commerciales. Les viticulteurs de ma région m'ont fait part de l'existence de taxes régionales

en Colombie britannique ou dans l'Ontario, qui frappaient bien davantage les vins français que les vins américains. Nous n'avons pas de taxe régionale en France. Comment l'équité va-t-elle être assurée ? Nous avons négocié des taux à l'entrée, mais lorsque des produits français arrivent au Canada, ils sont susceptibles de se voir appliquer de nouvelles taxes...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Pouvez-vous nous préciser votre réponse sur le Brexit et les marchés carbone ?

**Mme Isabelle Hudon.** – Je vous remercie de vos félicitations et de vos propos chaleureux. Ma tâche est grandement facilitée par le fait que nous disposons des données réelles, chiffrées, et non plus de projections qui peuvent se révéler aléatoires.

Je ne peux pas prétendre pouvoir vous annoncer quelle sera la prochaine étape des négociations entre le Canada et la Grande-Bretagne, mais nous voulons minimiser le plus possible l'impact du Brexit sur nos entreprises. Des conversations ont déjà été entamées entre nos deux pays pour discuter des grandes lignes d'une entente, mais cela prendra plusieurs mois, voire plusieurs années. L'objectif ultime du Canada, parce que la Grande-Bretagne est un partenaire commercial extrêmement important, est de diminuer – ou de tenter d'éviter – tout contre-choc pour les entreprises canadiennes. Nous suivons des règles déterminées. Nos discussions avec la Grande-Bretagne s'intensifieront dans les prochains mois pour arriver à une négociation heureuse et gagnant-gagnant.

Pourquoi avoir accepté un quota de bœuf ? Ma réponse se trouve dans le fromage : les producteurs laitiers européens – et notamment français – ont été gourmands avec leurs contingents d'exportation. En retour, le Canada a demandé une partie du contingent pour la viande. Mais si nous devons utiliser 100 % du contingent disponible de viande, nous exporterions 69 000 tonnes, soit moins de 1 % de la viande consommée en Europe.

**M. Laurent Duplomb.** – Ce n'est pas un argument !

**Mme Isabelle Hudon.** – À l'inverse, le fromage que vous exporteriez au Canada représente beaucoup plus que 1 % du fromage consommé au Canada. Dans une négociation pour un traité, il n'y a pas un perdant et un gagnant, mais des gagnants des deux côtés. Lorsque nous avons reçu la demande, je n'étais pas à la table de négociations...

**M. Fabien Gay.** – Nous n'étions pas là non plus...

**Mme Isabelle Hudon.** – Nous vous accueillerons toujours très bien au Canada, mais attention, nous risquons de vous garder ! Deux à trois fois par an, mon collègue Marc Berthiaume organise des missions avec quelques députés et quelques sénateurs pour visiter le Canada – et nous n'invitons pas que des partisans du CETA ! Cela fait plus de cinquante ans que nous organisons ces missions.

Nous avons opté pour le principe d'une taxe carbone sur les entreprises redistribuée aux citoyens. Il faut savoir que 99 % de notre commerce se fait par bateau, pour un effet gaz de serre équivalent à ce qui s'est passé en Chine durant les deux heures de notre discussion.

Monsieur Gay, vous m'avez interrogée sur les sables bitumineux. Oui, nous en produisons, mais nous n'exportons aucun pétrole issu de cette production vers la France. Nous n'exportons en France que du pétrole extrait de manière conventionnelle au large de Terre-Neuve.

**M. Fabien Gay.** – Je vous crois, mais comment pouvons-nous contrôler cela ? Même en Europe, nous n'arrivons pas à nous mettre d'accord.

**Mme Isabelle Hudon.** – De toute façon, nous n'avons aucun moyen de le transporter de l'Alberta vers la France. Il faudrait 4000 km de pipeline pour cela, qui n'existent pas, nous n'avons pas non plus les bateaux pour le transport...

S'agissant du vin, vous avez un avantage sur d'autres pays. Mais il faut savoir que la responsabilité de la taxe régionale relève des provinces. Au Québec et en Ontario, le commerce d'alcool est un monopole du gouvernement provincial. Le prix n'est pas libre. En Alberta, en revanche, c'est un peu comme chez vous.

Monsieur Tissot, sachez que si les produits que vous citez sont interdits sur votre sol, ils ne quitteront pas le Canada.

Pour conclure, je dirai que tout le débat que nous venons d'avoir a eu lieu au Canada voilà cinq ans. Aujourd'hui, tout est rentré dans l'ordre, car les entreprises et les citoyens voient tous les effets positifs qu'un pays de 37 millions d'habitants peut retirer de l'accès à un marché de 500 millions de consommateurs.

**M. Jean Bizet, président.** – Chacun sait ici ce que je pense du CETA. Laurent Duplomb et Daniel Gremillet ont raison de souligner qu'on ne débat pas suffisamment des accords de libre-échange dans les parlements nationaux. Je rappelle que la politique commerciale commune est de la compétence exclusive de l'Union. Mais la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur l'accord avec Singapour a permis de préciser la nature mixte de certains accords, dont fait partie le CETA, qui implique alors une ratification par les parlements nationaux. Ne nous y trompons pas, le volet qui n'est pas de la compétence exclusive de l'Union est limité. Je suis convaincu que nous devons donc débattre davantage en amont des projets d'accords internationaux pour faire passer des messages auprès de nos représentants qui négocient. Sinon, on court le risque de crispation. C'est d'autant plus important que d'autres accords se profilent comme peut-être avec les États-Unis. Il faudra être très vigilant ! Je veux néanmoins saluer l'action menée par l'ancien président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, pour multiplier les accords commerciaux de « nouvelle génération » car celui qui a les normes a le marché.

Mme l'ambassadrice nous a dit qu'il était interdit d'utiliser des farines animales au Canada. C'est vrai, ils n'utilisent que des farines de sang, qui ne transmettent pas l'ESB, et qui sont autorisées par l'Office international des épizooties. Certes, l'Union européenne est allée un peu plus loin, mais voilà le type de désinformation contre lesquelles nous devons nous battre. De même, contrairement à ce que j'ai entendu, le principe de précaution a été intégré à toutes les négociations. Enfin, il y a des clés de sécurité extrêmement claires dans le CETA.

La filière bovine française vit mal depuis une quinzaine d'années, mais le CETA n'y est pour rien. Il faut plutôt regarder du côté de la grande consommation, que l'on n'arrive pas à contrer dans ses pratiques qui déséquilibrent les marchés. En l'espèce, c'est au niveau européen qu'il faut agir.

Je ne sais pas si nous aurons à nous prononcer sur le CETA, mais, si le Sénat vote contre, l'onde de choc géopolitique sera considérable.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Madame l’ambassadrice, je vous remercie. Ce qui nous sépare aujourd’hui n’est en rien une question d’amitié entre nos deux pays ; c’est un problème de politique intérieure, un débat franco-français. Si le CETA était arrivé avant l’affaire du MERCOSUR, sans doute n’y aurait-il pas eu toutes ces crispations.

Nous ne pouvons plus accepter l’empilement de ces accords qui mettent en difficulté la filière de la viande bovine. C’est un problème franco-français, mais nous voulons envoyer un signal pour agir au niveau français. Nous devons engager des initiatives au niveau national pour aider notre filière bovine, dans la limite de ce que l’Europe nous autorise à faire. Ces engagements sont préalables au CETA, car, comme nous disons ici, « un tiens vaut mieux que deux tu l’auras ». Nous devons tenir cette position en politique intérieure face à notre gouvernement, madame l’ambassadrice, car vous avez presque réussi à nous convaincre !

J’adresse donc ce message au Gouvernement : travaillons sur la consolidation de notre filière bovine avec l’interprofession et le Parlement, ce sera la clé pour aller plus loin avec le CETA.

*Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.*

*Mercredi 19 février 2020*

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

## **Institutions européennes**

### **Audition de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes sur l'ouverture de négociations en vue d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous accueillons cet après-midi Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, afin d'évoquer l'ouverture des négociations en vue d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Nous ne sommes pas naïfs : la négociation avec les Britanniques sera difficile.

Les Britanniques sont désormais unis – même si les divisions en Irlande et en Écosse nous préoccupent. Le Premier ministre Boris Johnson est déterminé et refuse tout alignement avec l'Union européenne (UE). Il s'agit probablement d'une posture offensive de départ dans la négociation, mais le peuple britannique a voulu le Brexit pour mettre fin à la libre circulation.

Les présidents de nos deux commissions ont déposé lundi dernier une proposition de résolution européenne afin que le Sénat puisse faire entendre sa voix.

Le Premier ministre britannique a indiqué vouloir une série limitée d'accords – et non plus 120 comme envisagé au départ. Il estime que la coopération en matière de politique étrangère et de défense ne nécessite ni nouveau traité ni nouvelles institutions – ce qui n'était pas la position du gouvernement de Theresa May. Quelle est la position du Gouvernement ? La France a proposé un conseil de sécurité européen, qui pourrait associer le Royaume-Uni sans porter atteinte à l'autonomie de décision de l'Union européenne : cette proposition a-t-elle encore un avenir ? Comment envisager une future coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni dans les domaines de la politique étrangère et de la défense, sans la mise en place d'un cadre commun permanent d'information, de dialogue et de coopération ? Ce point ne risque-t-il pas de sortir de la négociation globale ?

Nous souhaitons par ailleurs que le Royaume-Uni puisse participer à l'effort capacitaire de défense commun, notamment au travers de la coopération structurée permanente et du Fonds européen de la défense (FEDef). Mais le Royaume-Uni le souhaite-t-il ? Alors que notre coopération avec l'Allemagne avance, quel est l'avenir de la défense européenne, car le Royaume-Uni joue un rôle essentiel dans l'architecture de sécurité de l'Europe et dans sa base industrielle et technologique de défense (BITD) ? Comment continuer à l'intégrer dans cette coopération qui est une construction difficile, lente, mais nécessaire ?

Demain, le Conseil européen examinera le futur cadre financier pluriannuel : nous sommes très inquiets de la réduction de moitié envisagée pour le budget du FEDef. L'effort annoncé de 13 milliards d'euros allait dans le bon sens ; sa réduction à 6 milliards d'euros

serait mal comprise. L'ambition d'autonomie stratégique européenne ne risque-t-elle pas d'être indirectement remise en cause ?

J'appelle le Gouvernement à veiller à la bonne application de l'accord de retrait sur plusieurs points. Concernant les droits des citoyens, 4,5 millions de personnes sont concernées. L'accord de retrait leur fournit un certain nombre de garanties, mais il reste des incertitudes, pour les citoyens actuellement établis et, plus encore, pour ceux qui souhaiteraient s'établir après le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Or cette question est supposée réglée et ne fait pas partie du mandat de négociation. Quels seront les pouvoirs de la Commission pour faire respecter l'accord de retrait sur ce point ?

Le protocole sur l'Irlande du Nord, qui doit préserver la paix et la stabilité en Irlande, est également supposé réglé par l'accord de retrait. Mais il implique la mise en place effective d'un dispositif frontalier en mer d'Irlande. Le Royaume-Uni et l'UE ont-ils commencé à préparer la mise en œuvre des dispositions de l'accord de retrait sur ce point ?

Enfin, quelles sont les mesures envisagées par le Gouvernement et l'Union européenne pour préparer l'éventualité d'un non-accord, ou d'un accord *a minima* ? Les dispositions prises l'an dernier dans l'urgence, pour préparer un *hard* Brexit, seront-elles suffisantes ? Les entreprises se préparent-elles suffisamment à cette éventualité ?

**M. Jean Bizet, président.** – Je tiens à remercier M. le Président du Sénat qui nous a permis d'ouvrir cette audition à tous les sénateurs.

Une nouvelle page s'ouvre dans l'histoire de l'Union européenne, en raison du retrait d'un de ses membres, le Royaume-Uni, effectif depuis deux semaines. L'Union européenne a été éprouvée par les trois années et demie qui viennent de s'écouler, passées à concrétiser la volonté du peuple britannique, exprimée dans les urnes en juin 2016. L'accord de retrait finalement conclu en octobre dernier a été le fruit de négociations ardues, tant entre l'Union et le Royaume-Uni qu'au sein même du Royaume-Uni. Une nouvelle négociation encore plus ardue s'engage à présent, dans des délais encore plus contraints puisqu'elle doit se conclure d'ici la fin de l'année, sauf prolongation à demander avant fin juin, mais le Premier ministre britannique, M. Johnson, s'y refuse déjà – et je ne pense pas qu'il changera d'avis. Il s'agit de rebâtir une nouvelle relation euro-britannique, dans toutes ses dimensions. Nos économies sont étroitement imbriquées, l'UE étant le premier fournisseur et client du Royaume-Uni, la géographie nous gardera très proches, et nos liens historiques sont profonds. Sachez que les flux commerciaux sortants du Royaume-Uni sont dirigés à 47 % vers l'UE, tandis que les flux inverses ne représentent que 9 %. Établir un nouveau partenariat entre l'UE et le Royaume-Uni est donc impératif, mais aussi compliqué : de nombreux sujets sont sur la table. Nous nous félicitons que la proposition de mandat de négociation soit globale et couvre l'ensemble de ces sujets, car nous avons, selon les dossiers, des intérêts offensifs ou défensifs, et seul un accord couvrant le tout pourra être équilibré. Pour les Britanniques, il semble que les deux sujets majeurs de la négociation soient la pêche et les services financiers.

De ce point de vue, nous nous interrogeons sur un élément de calendrier : dans sa proposition de mandat de négociation, la Commission propose que les dispositions en matière de pêche soient établies d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2020, afin de pouvoir déterminer à temps les possibilités de pêche en 2021. Or, nous sommes particulièrement inquiets, car nous avons absolument besoin de conserver un accès aux eaux britanniques pour nos pêcheurs qui y font entre 30 et 45 % de leurs prises, même si je rappelle que les trois quarts des prises britanniques s'écoulent sur notre territoire. Cette disjonction de calendrier entre la pêche et le

reste de la négociation me semble dangereuse : ne risque-t-on pas d'aboutir à un mauvais accord sur la pêche s'il est conclu isolément du reste ?

Deuxième sujet de préoccupation : quelle forme juridique prendra l'accord commercial qui sera conclu entre l'UE et le Royaume-Uni ? S'agira-t-il d'un accord mixte, qui impliquera une ratification par chaque État membre ? Si l'on tient compte du temps que requiert la ratification de l'accord, non seulement par le Royaume-Uni et l'Union européenne, mais aussi par les États membres, cela impliquerait de conclure la négociation plusieurs semaines, voire plusieurs mois, avant le 31 décembre 2020, ce qui écourterait encore la phase utile de négociation. La jurisprudence de la CJUE sur l'accord commercial de l'UE avec Singapour s'appliquera-t-elle, ne laissant qu'une portion congrue de l'accord à ratifier par les parlements nationaux ?

Troisième motif d'inquiétude : nous entrons dans une phase plus délicate où chaque État membre n'a pas les mêmes intérêts à défendre dans cette négociation avec le Royaume-Uni. L'unité qui a prévalu entre les États membres durant la négociation de l'accord de retrait risque d'être fragilisée. Quel est votre pronostic à cet égard ? C'est avec une grande satisfaction que nous avons constaté que l'unité des 27 n'a jamais été prise en défaut jusque-là. Nous avons enfin réalisé que nous étions copropriétaires du premier marché économique mondial.

Enfin, puisque nous sommes à la veille du Conseil européen extraordinaire sur le cadre financier pluriannuel, je ne peux manquer de vous interroger sur la nature du compromis que Charles Michel entrevoit à ce sujet et sur ce qu'il adviendra des priorités du Sénat en la matière, que nous avons signalées au Gouvernement dans une récente résolution européenne. Nos propositions sur la politique agricole commune (PAC) sont restées lettre morte et nous n'avons obtenu, en ce domaine, aucune réponse sur nos trois propositions de résolution.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes.** – Nous sommes au cœur d'une semaine européenne intense. Demain, un Conseil européen extraordinaire se réunira au sujet du budget. Nous y porterons quatre grandes priorités : l'agriculture – afin de ne pas demander aux agriculteurs de faire plus avec moins d'argent et de maintenir l'enveloppe de la PAC en euros courants pour l'Europe et pour la France –, la politique de cohésion – afin de préserver l'aide aux régions en transition ainsi qu'aux régions ultrapériphériques –, nos priorités thématiques – la défense, l'espace, Erasmus sont des programmes essentiels pour notre souveraineté –, et enfin de nouvelles ressources propres : aucun accord ne sera possible si nous n'avancions pas sur cette question. En effet, il n'est pas question d'augmenter les impôts sur les contribuables, mais il faut faire contribuer des acteurs qui bénéficient du marché intérieur sans y contribuer – importateurs de plastique, entreprises polluantes, Gafam, etc. Cette orientation est d'ailleurs assez convergente avec les résolutions adoptées par le Sénat.

Nous entrons dans ce débat de manière offensive. Nous n'accepterons pas de conserver indéfiniment les rabais : la France est contributeur net et n'a pas vocation à faire des chèques aux uns et aux autres. Nous ne voulons pas non plus d'une Europe au rabais, qui serait moins ambitieuse au motif qu'elle aurait perdu un membre.

Cette semaine a également été marquée par la réunion consacrée au Brexit qui s'est tenue lundi autour de Michel Barnier à Matignon. Le Brexit est désormais une réalité : le

Royaume-Uni a quitté l'UE le 31 janvier sur un plan politique : il n'y a plus de commissaire britannique à la Commission, de députés européens britanniques au Parlement, ni de ministres britanniques au Conseil. Il s'agit d'un choix souverain et démocratique que nous respectons. Nous serons vigilants sur la mise en œuvre des dispositions relatives aux droits des citoyens afin de préserver les conditions de séjour et de travail des citoyens européens au Royaume-Uni et des citoyens britanniques en France – qui n'auront plus le droit de vote ni d'éligibilité aux prochaines élections municipales. Nous veillerons en outre à ce que le Royaume-Uni mette bien en place l'autorité de surveillance indépendante, conformément aux engagements qu'il a pris dans l'accord de retrait.

L'accord de retrait garantit aussi que le Royaume-Uni honore les engagements qu'il a déjà contractés : ce qui a été décidé à 28, sera payé à 28. Le coût de la sortie est donc à la charge du Royaume-Uni.

Enfin, notamment en ce qui concerne les entreprises, l'accord de retrait prévoit que le droit européen continuera à s'appliquer au moins jusqu'au 31 décembre 2020. Pendant cette période de transition, les choses ne changent pas, ce qui nous permet de négocier dans un cadre apaisé.

Mais le délai de négociation a été fixé par Boris Johnson lui-même à onze mois. Ce calendrier contraint ne doit pas nous détourner de l'essentiel : notre objectif est d'aboutir à un accord équilibré, ambitieux et conforme aux intérêts de l'Union. Nous ne pouvons pas demander aux acteurs économiques européens de faire face à la concurrence déloyale du Royaume-Uni, sous prétexte que nous aurions mal négocié le traité. Atteindre un tel accord est difficile : les sujets sont complexes, nombreux, et nous sommes nous-mêmes nombreux autour de la table pour négocier.

Plusieurs écueils sont à éviter dans cette négociation. Nous ne devons pas revenir sur nos ambitions. Boris Johnson déclare depuis quelques semaines qu'il ne voit pas de raisons de se restreindre, notamment sur la question des conditions équitables de concurrence – ce que nous appelons le *level playing field*. Or cette notion est au cœur de la déclaration politique de l'accord de retrait, approuvée par le Conseil et le Parlement européens, mais aussi le gouvernement et le Parlement britanniques : il ne s'agit pas d'un *diktat* européen.

L'Union ne doit pas craindre d'affirmer ses principes : les droits devront avoir des obligations en contrepartie ; plus l'Europe s'ouvre, plus elle doit exiger une relation équilibrée et loyale. Il en va de la protection du projet européen et autrement, il deviendra difficile de prendre des décisions coûteuses à 27 – comme le *Green deal* européen – en raison de la présence d'un concurrent à nos portes.

Nous ne devons pas non plus céder à la pression du temps, en intériorisant les contraintes du calendrier politique britannique. À chaque étape, le fond doit primer le calendrier. Nous ne signerons pas le 31 décembre 2020 un mauvais accord qui nous engagerait pour plusieurs décennies.

Soyons lucides : la situation post-Brexit ne sera pas comme avant. Le statut d'État tiers ne peut pas être aussi avantageux que celui d'État membre de l'UE. Il n'y aura pas de *statu quo* : le Royaume-Uni ne bénéficiera plus de la politique de cohésion, de la PAC ni d'Eurojust, etc. Nous devons sensibiliser nos entreprises et nos partenaires à cette nouvelle réalité.



Ne nous divisons pas sur les priorités et sachons tenir un front commun. Cela a été notre force ces trois dernières années.

Le 3 février dernier, Michel Barnier a présenté un projet de mandat dont les principes doivent refléter les intérêts de l'Union. Ce mandat doit être approuvé mardi prochain lors du conseil des ministres des affaires générales, afin que les négociations puissent être lancées la première semaine de mars. Nos points de vigilance absolus concernent la situation des citoyens, des agriculteurs, des pêcheurs et des entreprises.

Le partenariat que nous allons bâtir est inédit par son étendue et sa profondeur. Au-delà des sujets thématiques, il y a des enjeux de gouvernance, de règlement des différends et de sanctions. Boris Johnson ne veut pas que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ait cette compétence. Mais il nous faudra contrôler le respect des engagements pris et sanctionner les écarts ! Évitions de rééditer ce qui a été fait avec la Suisse, de manière progressive et sans cadre de gouvernance commun. Des mécanismes transversaux doivent être établis.

En matière de conditions de concurrence, nous ne pourrions proposer zéro tarif et zéro quota au Royaume-Uni que s'il y a zéro *dumping*. Quelle que soit la nature de l'accord, il y aura des contrôles aux frontières : le libre-échange, même maximal, ne signifie pas absence de contrôle.

S'agissant de la pêche, nous poursuivons trois objectifs : l'accès aux eaux, la gestion de la ressource et le maintien des clés de répartition actuelles.

Ces quatre sujets – gouvernance, accord commercial, *level playing field* et pêche – seront liés dans la négociation : nous ne serons d'accord sur rien, si nous ne sommes pas d'accord sur tout. Cela nous met dans une position de force.

Pour la pêche, le choix de la date du 1<sup>er</sup> juillet est lié aux demandes de la filière qui a besoin d'un peu de visibilité, mais il n'y aura pas d'accord séparé sur la pêche. D'ici au mois de juillet pourraient être fixées les grandes orientations.

Les services financiers, qui constituent un enjeu important pour le Royaume-Uni, ne font pas partie de l'accord. L'équivalence financière est en effet accordée à un pays tiers par une décision unilatérale de l'Union : une telle décision ne se négocie pas et n'est pas permanente dans le temps. Il en va de même en matière de circulation des données personnelles.

S'agissant de la sécurité et de la défense, nous cherchons à établir un partenariat étroit avec deux piliers : la sécurité intérieure et la politique étrangère. Le Royaume-Uni est désormais un État tiers. Certains programmes sont ouverts aux États tiers, d'autres non, et nous ne ferons pas d'exception.

Nous sommes particulièrement attentifs aux prérogatives des parlements nationaux et à continuer à les informer et à les associer. Ne connaissant pas encore le contenu de l'accord, nous ne pouvons présumer de sa nature mixte ou pas. Il a donc été décidé que le sujet n'était pas encore tranché. Ce qui sera soumis aux parlements nationaux dépendra donc du contenu de l'accord.

Nous sommes préparés à tous les scénarios, il en va de la crédibilité de l'UE. Des infrastructures sont en place dans les ports normands et bretons, à Calais, à Boulogne, etc. ;

certaines dispositions des ordonnances devront être renouvelées ; les mécanismes restent en sommeil, mais nous pourrons les déclencher le moment venu.

En conclusion, je tiens à redire, avec beaucoup d'amitié pour le Royaume-Uni, que l'on ne peut pas être un pied dedans, un pied dehors. Nous ne sommes pas en position de faiblesse face au Royaume-Uni, nous ne sommes pas demandeurs et nos principes sont clairs et fermes.

**M. Olivier Cadic.** – Je vous remercie pour vos propos et votre défense de l'UE dans cette discussion avec le Royaume-Uni. La secrétaire d'État britannique à l'intérieur, Mme Priti Patel, a annoncé la mise en place d'un mécanisme à points qui fermerait les frontières du Royaume-Uni aux locuteurs non anglophones ou non qualifiés : que prévoit la France à cet égard ? Y aura-t-il un principe de réciprocité ? Cela peut handicaper nos entreprises.

Seulement un tiers des inscrits au consulat français ont demandé à bénéficier du *settled status*. Je suis particulièrement inquiet pour les personnes âgées qui ne s'estiment pas toujours concernées et qui pourraient se retrouver sans couverture sociale à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021.

**M. Richard Yung.** – Le brevet unitaire va prochainement entrer en vigueur. Le Royaume-Uni fait partie de cet accord, qui prévoit une juridiction à Paris et la CJUE comme instance d'appel. Or Boris Johnson ne reconnaît pas l'autorité de la CJUE. Que va-t-il se passer ? La France souhaite-t-elle que le Royaume-Uni quitte l'accord sur le brevet unitaire ?

**M. Jean-François Rapin.** – La diminution du budget européen consacré à l'espace serait délétère pour notre autonomie et notre indépendance européennes. Cela aurait de surcroît un grave retentissement sur notre budget national, car nous ne pourrions pas revoir à la baisse nos programmes spatiaux.

Je partage votre préoccupation sur la question de la pêche. En revanche, je ne suis pas convaincu que tous nos collègues européens partagent la même ambition. Comment créer l'unité des 27 sur ce sujet ? Prévoir le pire, c'est nous préparer au meilleur : dans l'hypothèse d'un accord compliqué, prévoyez-vous des indemnités ou des compensations pour toute la filière ?

Je reviens de Bruxelles où je n'ai pas senti de réelle unité sur les sujets entre les Parlements nationaux. Les divergences entre le Conseil, la Commission et le Parlement européens sont également perceptibles. Cela n'est pas de bon augure pour entrer dans une discussion forte avec le Royaume-Uni.

**M. Ladislav Poniatowski.** – Je m'étonne que deux sujets essentiels, dont pourtant Michel Barnier nous avait longuement entretenus, ne figurent pas dans le mandat de négociation. Je pense notamment à la question des droits des citoyens : 4,5 millions de personnes sont concernées, dont 3,2 millions d'Européens et 1,2 million de Britanniques ; le Royaume-Uni a adopté un statut de résident, mais, de notre côté, nous n'avons rien fait ! Le second sujet qui fait défaut est celui de l'Irlande : ce sujet n'est pas réglé ! L'Irlande du Nord aura désormais un double statut douanier, anglais et européen. C'est une erreur de ne pas intégrer cette question dans le mandat de négociation !

Nous ne nous préparons pas suffisamment à la perspective d'un échec. Il est impossible de régler en seulement dix mois tous les sujets que nous venons d'évoquer et nous nous dirigeons tout droit vers un échec. La date butoir du 1<sup>er</sup> juillet est un cadeau fait à Boris Johnson. Or rien n'est prêt et nous serons contraints de prendre des mesures de dernière minute !

**M. Robert del Picchia.** – Je ne suis pas aussi certain que vous que Boris Johnson ne changera pas d'avis !

Dans les milieux financiers et bancaires, les Britanniques ne respectent absolument pas le contrôle des financements. Il semblerait que certaines banques britanniques proposent déjà de placer de l'argent dans des endroits peu convenables...

**M. Yannick Vaugrenard.** – Vous vous montrez ferme à l'égard du Royaume-Uni, mais ne faudrait-il pas aussi se montrer rassurant ? L'Europe est économique et financière, mais aussi diplomatique et l'élaboration de positions communes avec le Royaume-Uni – sur la défense, le spatial, la géopolitique, la recherche, etc. – serait intéressante.

Ne pensez-vous pas qu'il sera difficile d'obtenir un accord global sans que l'unité des 27 ne se lézarde ? Les Français ont intérêt à défendre la pêche, les Allemands, l'automobile...

Et si l'on démontre que tout se passe bien, d'autres États membres ne risquent-ils pas d'être tentés de quitter l'Union ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – La question des droits des citoyens est cruciale pour la crédibilité de l'Union européenne et la notion de citoyenneté européenne. Or ce sujet n'apparaît pas dans le mandat de négociation. 40 % des personnes qui ont demandé à bénéficier du nouveau statut de résident n'ont pas eu de réponse dans les délais. Ne faudrait-il pas prévoir la protection des droits des citoyens par le droit de l'Union plutôt que de renvoyer aux États membres ?

Par ailleurs, il semblerait que depuis le 1<sup>er</sup> février dernier, les transferts d'argent en provenance du Royaume-Uni ne fonctionnent plus...

**Mme Laurence Harribey.** – Je rejoins mes collègues qui ont évoqué la question des droits des citoyens.

S'agissant de la gouvernance, nous avons besoin d'un outil de règlement des conflits, mais de quoi s'agira-t-il précisément ? Cela ne risque-t-il pas de conférer au Royaume-Uni un statut spécifique et de donner des idées aux autres États membres de l'Union ?

Votre propos est ferme et volontariste. Mais *quid* des autres pays ? N'y a-t-il pas un risque que l'unité européenne ne se lézarde, car les enjeux ne sont pas les mêmes selon les pays ? Chaque État risque de souhaiter conclure un accord séparé sur les sujets qui l'intéressent.

**M. Didier Marie.** – Le projet de mandat de Michel Barnier est à la fois ambitieux et généreux. Mais la position de Boris Johnson est assez éloignée : il considère que onze mois seront suffisants, qu'il n'est tenu juridiquement par rien et qu'il pourrait s'écarter des règles européennes. Ne pensez-vous pas qu'il vise un non-accord et une sortie sèche de l'Union ?

Le Royaume-Uni refuse de se soumettre à la CJUE. Envisagez-vous la mise en place d'un comité mixte, organe de pilotage de cet accord, doté de pouvoirs de sanction en cas de non-respect des engagements du Royaume-Uni ?

**M. Benoît Huré.** – Je vous félicite pour votre volontarisme. La question du budget de l'Union constitue une grosse pierre d'achoppement. Nous n'avons pas le droit à l'erreur : un budget au rabais serait dangereux pour l'avenir de l'Europe.

Nous avons organisé hier un colloque de haut niveau sur la réunification de l'Europe depuis 1989, avec la présence notamment d'Alexis Tsipras, et je vous recommande la lecture des comptes rendus : cela permet de mieux comprendre les attentes des acteurs et les blocages réels.

Sans moyens financiers suffisants et ambitieux, nous n'avancerons pas. Vous avez insisté sur la nécessité pour l'Union de disposer de ressources propres. À chaque fois qu'une compétence est transférée à l'Union, les financements doivent également être transférés par les États, comme cela se fait habituellement entre les communes et l'intercommunalité.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – L'année dernière, à la suite d'une décision de la Cour de justice de l'Union européenne, les Français résidant dans l'Union européenne ont bénéficié d'une exonération de CSG et de CRDS sur les revenus fonciers perçus en France. Cette exonération sera-t-elle reprise dans les accords avec le Royaume-Uni ? Dans le cas contraire, nos compatriotes français s'estimeraient lésés.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Il est important que les États membres de l'UE soient unis, mais le Royaume-Uni, lui, ne l'est pas, puisque l'Écosse et l'Irlande du Nord ont voté majoritairement pour rester dans l'Union européenne. Pourtant, le Premier ministre anglais va négocier pour l'ensemble de ce royaume. Il faudrait que les droits des citoyens soient vraiment pris en compte. Cela enverrait un message très fort d'une Union européenne qui, elle, reste ouverte, s'intéresse aux gens et peut ainsi combattre les nationalismes, en tout cas le type de courant qui a mené au Brexit. Cela enverrait aussi un message très fort à nos amis écossais et irlandais du Nord qui, eux, continuent à être tournés vers l'Union et à croire en nous. J'ai passé le 31 janvier auprès de nos amis écossais pour partager leur tristesse et montrer que nous sommes toujours à leurs côtés. Les Français vivant en Écosse m'ont demandé, en effet, s'ils allaient de nouveau être imposés comme résidents dans un pays tiers.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Sur l'immigration, un système à points a été présenté hier, avec plusieurs critères : la maîtrise de l'anglais, une offre d'emploi, un niveau de salaire minimum... L'objectif recherché, tel qu'annoncé pour le moment, est bien d'organiser une immigration légale de travailleurs qualifiés. Ayons en tête que 70 % des Européens vivant actuellement sur le sol britannique, avec le système tel qu'il est présenté, n'auraient pas pu y entrer. Le ministre de l'intérieur et l'administration s'efforcent depuis hier d'analyser ce nouveau système. Une partie de l'analyse relève de la souveraineté nationale, une autre du marché intérieur. Or, les quatre libertés du marché intérieur sont liées : on ne peut pas ouvrir totalement une liberté sans réciprocité. Je placerais donc cela dans un paquet global, que nous suivrons avec vigilance, de construction de notre relation future. Des échanges auront lieu de manière à la fois bilatérale et collective. Chaque pays européen a ses propres points d'attention. Pour nous, c'est la pêche. Pour d'autres, c'est ce système nouveau d'immigration.

Nous suivons de très près les enjeux de mise en œuvre du *settled status*. Il faut que nous arrivions à bien faire comprendre à tous les Européens présents sur le sol britannique que nous avons bataillé pour qu'ils puissent rester au Royaume-Uni dans les mêmes conditions s'ils se sont installés avant la fin de la période de transition, c'est-à-dire avant le 31 décembre 2020 – ou plus longtemps si cette période se prolonge. Il reste du travail, et l'organisme de gouvernance devra assurer un travail collectif qui soit à la hauteur des attentes des citoyens européens qui sont installés sur le sol britannique, et dont nous devons assurer réellement la protection des droits.

Le brevet unitaire est un sujet qui est au cœur du marché unique. Effectivement, il n'est pas encore en vigueur. Je peux toutefois vous dire qu'il est hors mandat et qu'il n'est pas question qu'y participent des pays tiers. Dans les négociations sur le cadre financier pluriannuel, l'espace, le Fonds européen de la défense et la politique de recherche font bien partie de nos priorités et sont au cœur de notre capacité à préparer le futur en tant qu'Européens. Il s'agit d'éléments de souveraineté essentiels, comme Thierry Breton l'a rappelé.

S'agissant de la pêche, Boris Johnson, dans son discours à Greenwich le 3 février que je vous invite à lire, n'a pas dit qu'il voulait la fermeture des eaux britanniques – et c'est un changement de pied important. Je l'ai entendu dire que les eaux britanniques seront sous contrôle britannique et qu'il chercherait à avoir un accord avec l'Union européenne tous les ans. C'était le point de départ de la négociation. Des dizaines de milliers d'emplois, de la filière dans son ensemble, sont concernés. Reste à négocier un bon accord.

Vous évoquiez les divisions entre les 27. La résolution du Parlement européen sur le mandat du Brexit est très claire, et correspond largement au discours que je vous tiens. Même si chaque État membre est concerné différemment, les échanges politiques au niveau ministériel avec le Parlement et la Commission permettent de mesurer une convergence certaine.

Il me semble y avoir un malentendu, Monsieur Poniatoski : beaucoup des points que vous évoquez sont réglés. Ils faisaient partie de l'accord de retrait, qui est entré dans le droit international depuis le 31 janvier. Sur les droits des citoyens, tout est en place.

**M. Ladislav Poniatoski.** – Rien n'est réglé !

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – En France, un système très simple permettra à tous les citoyens britanniques, dès le 1<sup>er</sup> juillet, d'accéder à des titres de séjour de dix ans ou plus. Tout a été préparé, en concertation avec les Britanniques et la Commission européenne. Nous sommes en train de mettre en place les procédures, et il ne faut pas donner l'impression que nous n'aurions rien fait, au contraire ! Nous ne souhaitons pas rendre la vie des Britanniques en France plus compliquée.

Sur l'Irlande, il en va de même : nous avons le cadre et tous les acteurs sont vigilants sur la mise en œuvre de l'accord. Il doit y avoir des contrôles en mer d'Irlande, parce que tous les produits qui passeront de la grande île britannique à l'Irlande du Nord et qui passeraient ensuite cette mer d'Irlande doivent être contrôlés au même titre que s'ils entraient dans le marché intérieur. Nous avons délégué les contrôles européens aux douaniers britanniques.

**M. Ladislav Poniatoski.** – Oui, britanniques !

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Comme sur les droits des citoyens, les engagements pris doivent être tenus. S'ils ne contrôlent pas comme nous le souhaitons, nous pouvons prendre des mesures de rétorsion. Sur le comité de suivi des droits des citoyens et sur cette question de l'Irlande, la priorité n'est plus de négocier, mais de contrôler la mise en œuvre. C'est pourquoi la gouvernance future doit nous armer pour pouvoir, si les engagements pris ne sont pas tenus, prendre des mesures de rétorsion, de sanction, de sauvegarde, de suspension.

L'accord de retrait a déjà réglé un certain nombre de points. S'il n'y avait pas d'accord au 31 décembre, nous tomberions dans le régime de l'OMC. Boris Johnson a dit souhaiter un accord « à l'australienne ». Je rappelle qu'il n'y a pas d'accord commercial entre l'Union et l'Australie aujourd'hui. Cela équivaldrait donc au régime de l'OMC, ce qui signifie qu'il y aurait des tarifs douaniers et des quotas. Il y aurait des contrôles aux frontières et des droits de douane. Mais l'accord de retrait nous assure un certain nombre de protections.

Les milieux d'affaires britanniques veulent continuer à avoir accès au marché intérieur de la manière la plus ouverte possible : dans un cas, 65 millions de consommateurs, dans l'autre, 460 millions ! Les entreprises veulent donc conserver les mêmes règles parce que c'est pour elles la garantie d'avoir accès à un grand marché.

En ce qui concerne la gouvernance, le Royaume-Uni aura le statut de pays tiers. Cela ne constitue pas une originalité. Il existe déjà des organes de gouvernance qui règlent nos rapports avec des pays tiers, comme dans le cadre du CETA par exemple.

Monsieur Leconte, je comprends votre inquiétude sur les droits des citoyens : les engagements pris devront être tenus.

Monsieur del Picchia, vous évoquiez les sujets financiers et fiscaux : le Conseil Ecofin, hier, a ajouté les îles Caïmans à la liste noire des paradis fiscaux de l'Union européenne. L'Union a donc des moyens d'action et ne laissera pas faire n'importe quoi. Nous serons très vigilants à l'égard du *dumping* fiscal et Michel Barnier connaît très bien ces sujets.

Monsieur Vaugrenard, il faudra évidemment que nous puissions nous coordonner dans le cadre des instances multilatérales. Avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, nous avons déjà l'habitude de nous réunir en format « E3 ». Ce format pourra être utilisé de manière plus fréquente, dans la mesure où nous ne pourrions plus nous coordonner au sein des instances de l'Union. Je ne crois pas que les Britanniques se désolidarisent systématiquement de nos positions. Il appartiendra à notre diplomatie de travailler dans un cadre bilatéral là où les sujets étaient traités dans le cadre européen.

J'en viens au risque politique. Il faut être clair : nous ne nous inscrivons pas dans une logique de punition ou de revanche. Notre position est économiquement rationnelle, à tel point que notre position en faveur de l'application de règles identiques est aussi défendue par de nombreuses entreprises britanniques. Toutefois, le Royaume-Uni ne peut avoir un pied hors de l'Europe et un pied dedans ; le Brexit doit avoir des conséquences. *Le statu quo* ne peut perdurer. Si l'on jouit des mêmes avantages en étant hors de l'Union européenne, pourquoi se plier aux contraintes de l'Union ? Mais les agriculteurs britanniques ne bénéficieront plus de la politique agricole commune ; les régions n'auront plus accès aux fonds de cohésion ; les chercheurs britanniques ne pourront plus participer aux programmes européens de recherche, sauf si le gouvernement britannique en fait la demande explicite ; il

en va de même pour les étudiants avec Erasmus. L'Europe, c'est aussi des politiques concrètes. Le Brexit aura donc des conséquences concrètes dans la vie des Britanniques. Notre but n'est pas de pénaliser les Britanniques ni de les punir, mais nous devons exprimer une position rationnelle, et si nous signons un accord, celui-ci doit être équilibré et protéger nos acteurs économiques.

Monsieur Huré, vous avez raison sur le cadre financier pluriannuel, et le parallèle avec les intercommunalités est éclairant : les compétences doivent aller de pair avec les responsabilités et les moyens. Mais trop souvent au niveau européen, on veut faire des choses ensemble, sans s'en donner les moyens. La position des États « frugaux », qui consiste à chercher à définir le budget européen en fonction de ce que chacun est prêt à donner et de voir ensuite comment on répartit les parts du gâteau, aboutit à une Europe au rabais. C'est prendre les problèmes à l'envers. Il faut commencer par examiner les politiques qui gagnent à être exercées en commun plutôt que séparément, puis y consacrer les moyens nécessaires, pourvu qu'*in fine*, comme le disait Jean Arthuis, on ne paie pas plus cher au total et que l'on évite les doublons. C'est pourquoi nous avons ces discussions au niveau européen sur les ressources propres, sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, la taxe plastique, la fiscalité des Gafa, la taxe sur les transactions financières... Un certain nombre d'outils existent. Deux semblent plus mûrs : la taxe carbone et la taxe sur le plastique, pour taxer ceux qui nous inondent de plastique sans financer aucunement le recyclage, tout en permettant de moduler le taux en fonction du recyclage.

La question des exonérations de CSG et de CRDS est une question bilatérale qui ne concerne pas l'Union européenne. M. Darmanin pourrait mieux vous répondre que moi.

Enfin, je ne peux pas, pour des raisons évidentes me prononcer d'un point de vue politique sur la question de l'unité du Royaume-Uni. En revanche, il m'apparaît important que l'État de droit soit pleinement respecté dans tous les pays. Partout, les évolutions doivent se produire dans le respect de la Constitution.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [sur le site internet du Sénat](#).*

- Présidence conjointe de MM. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et Ladislav Poniatsowski, membre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées -

## **Institutions européennes**

### **Ouverture de négociations en vue d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet et Christian Cambon**

**M. Jean Bizet, président.** – Nous nous réunissons cet après-midi, conjointement avec nos collègues de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, pour examiner une proposition de résolution européenne (PPRE) que j'ai déposée avec le président Cambon sur le projet de mandat de négociation en vue d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni et dont vous avez pu prendre connaissance. Je salue également la présence des présidents de chacune des commissions permanentes ou de leur représentant. Nous les avons en effet sollicités pour qu'ils nous fassent part de leurs éventuelles remarques sur le mandat proposé par la Commission. Nous avons notamment reçu des contributions ou des observations de Vincent Eblé, de Sophie Primas, d'Hervé Maurey et de Philippe Bas. Le président de la commission des finances nous a indiqué que le rapporteur général, Albéric de Montgolfier, avait consacré l'un de ses rapports à la question de la stratégie française face au Brexit concernant les places financières : je vous propose d'y ajouter une référence dans notre PPRE.

Cette démarche est inhabituelle dans son format, mais elle s'explique par les délais très courts qui s'imposent à nous. La Commission européenne a publié le 3 février dernier une recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni. Ces négociations seront à nouveau menées par Michel Barnier, sur le fondement du mandat que le Conseil doit arrêter le 25 février, c'est-à-dire mardi prochain.

Le calendrier extrêmement serré de cette négociation nous imposait d'informer le Gouvernement dès que possible des lignes rouges que le Sénat souhaite voir respectées. Le président Cambon et moi-même avons examiné les possibilités offertes par le Règlement du Sénat. La seule solution possible pour être dans les temps consistait à adopter aujourd'hui une PPRE qui n'ait plus vocation à évoluer après cette réunion. En effet, le texte que la commission des affaires européennes adoptera tout à l'heure sera renvoyé à la commission des affaires étrangères, qui ne pourra l'examiner que le 26 février, soit le lendemain du Conseil validant le mandat. Ce sera donc un examen pour ordre, l'objectif étant bien d'aboutir à un texte stabilisé au cours de notre réunion de ce jour, afin de le transmettre au Gouvernement dès à présent de façon informelle.

Cette négociation s'annonce rude. Même si nous pouvons nous féliciter de pouvoir compter sur l'expérience de Michel Barnier, nos amis britanniques ne nous feront pas de cadeau. Les propos du Premier ministre Boris Johnson et du négociateur britannique David Frost ne laissent aucun doute à ce sujet. La période actuelle est d'une certaine manière une phase d'affirmation et de démonstration de force de part et d'autre. Mais il nous appartient, à nous les Européens, de ne pas être naïfs ! Et nous devons nous préparer à tout, même à l'absence d'accord en bout de course. Un *no deal*, après tout, est possible, qui ferait basculer notre relation avec le Royaume-Uni dans le régime applicable aux États tiers dans le respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).



**M. Ladislas Poniatoski, rapporteur.** – J’ai été nommé rapporteur de ce texte ce matin ! Mais je vous conseille de lire l’exposé des motifs, qui est extrêmement clair. Nous venons d’auditionner la secrétaire d’État chargée des affaires européennes, qui a confirmé nos craintes, s’agissant de cette négociation d’un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni. Ce ne sera pas simple. Je reviendrai sur quelques points particuliers.

Sur la politique étrangère et la défense, nous souhaitons un partenariat aussi proche que possible avec le Royaume-Uni, qui reste le partenaire le plus naturel de la France en Europe, du point de vue de sa culture stratégique et de ses ambitions opérationnelles et capacitaires. C’est un partenaire clef aussi en raison de sa place à l’ONU et à l’OTAN. Je suis très optimiste sur ce partenariat bilatéral de défense : il restera excellent.

Notre coopération bilatérale sera marquée cette année par la célébration de l’Appel du 18 juin, et par les dix ans des traités de *Lancaster House*. La force expéditionnaire conjointe franco-britannique doit bientôt atteindre sa pleine capacité opérationnelle. Notre coopération dans le domaine capacitaire, notamment en matière de missiles et de guerre des mines, est essentielle. Cette coopération bilatérale est structurante pour la défense européenne. Elle doit se poursuivre et se renforcer.

Nous appelons à la mise en place de mécanismes permanents d’échange et de coopération entre le Royaume-Uni et l’Union européenne, mais le gouvernement britannique ne souhaite ni un nouveau traité ni de nouvelles institutions. Cela me convient, mais cela ne risque-t-il pas de fragiliser considérablement la défense européenne ?

Nous craignons aussi l’impact de la révision à la baisse du budget du Fonds européen de la défense. La récente proposition du président du Conseil, Charles Michel, dénote un progrès. Alors qu’on était passé de 13 milliards d’euros à 6 milliards d’euros, il propose 1 milliard d’euros supplémentaires. Ces évolutions risquent toutefois de remettre en cause l’ambition d’autonomie stratégique européenne.

La question des droits des citoyens est supposée réglée par l’Accord de retrait, qui fournit un certain nombre de garanties aux 4,5 millions de citoyens dont le Brexit fragilise le statut : 3,2 millions d’Européens résidant en Angleterre, et 1,2 million de Britanniques installés en Europe. La PPRE insiste sur la nécessité de faire respecter scrupuleusement cet accord, pour sécuriser la situation de ces personnes, alors que des incertitudes demeurent. Nous demandons de la souplesse et une prise en compte des situations particulières. Nous souhaitons aussi, autant que possible, la distribution de documents attestant du maintien des droits des personnes afin de recréer un climat de confiance qui fait actuellement défaut. Pour les citoyens qui souhaiteront s’établir après la fin de la période de transition, soit après le 31 décembre, le sujet n’est pas traité par cet accord, les perspectives sont particulièrement floues et la secrétaire d’État n’est pas parvenue à les éclaircir pour nous.

Le risque d’éclatement du Royaume-Uni est également une source d’inquiétude, comme nous l’avons vu récemment en Écosse. Le gouvernement écossais est entré en campagne en faveur d’un second référendum sur l’indépendance, susceptible, d’après les derniers sondages, d’aboutir à un résultat positif – et Boris Johnson s’est empressé d’indiquer qu’il n’en était pas question. La situation est donc bloquée. En Irlande, la victoire du *Sinn Féin* aux récentes élections législatives complique la situation, puisque ce parti rejette en bloc le dispositif frontalier prévu.

En définitive, les déclarations récentes du Premier ministre Boris Johnson sont inquiétantes. Il aura à cœur de donner un nouvel élan au Royaume-Uni et ne se privera sans doute pas de jouer sur nos divisions. Il faut donc se préparer à tout, notamment à ne pas aboutir, ou à parvenir à un accord *a minima* dont les répercussions économiques doivent être anticipées.

Tels sont les éléments que je puis vous apporter pour lancer le débat. J'ai bien compris que ne voteront aujourd'hui que les membres de la commission des affaires européennes. La commission des affaires étrangères se prononcera formellement mercredi prochain mais ses membres sont invités à enrichir le texte dès aujourd'hui grâce à cette réunion commune.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous sommes contraints par ce calendrier particulier. Le Royaume-Uni ne peut pas espérer à la fois conserver le bénéfice de certaines dimensions de la construction européenne et s'exonérer d'autres aspects de cette construction ressentis comme contraignants : la liberté que le Royaume-Uni entend retrouver en se retirant de l'Union a nécessairement un prix. Cela est particulièrement important en matière de services financiers. Le négociateur en chef de l'Union européenne a indiqué qu'il n'y aurait « pas d'équivalence générale, globale ou permanente sur les services financiers ». C'est évidemment un point sur lequel nous insistons. Selon la directrice générale du Trésor, Mme Renaud-Basso, que vient d'auditionner la commission des finances, une équivalence serait accordée sur certains services financiers, mais elle serait révisable et révocable dès que le Royaume-Uni montrerait des vellétés de diverger.

Nous insistons également sur la nécessité de parvenir à un accord sur la pêche. C'est une condition *sine qua non* pour permettre la conclusion d'un accord d'ensemble. Cela figure bien dans le projet de mandat, mais nous insistons particulièrement sur ce point. J'aimerais que nous y consacrons du temps avant l'été. Je crois que nous allons revivre à grande échelle ce que j'ai vécu à petite échelle avec Guernesey : Londres s'est empressée de dénoncer l'accord de 1964 liant les îles anglo-normandes et les Vingt-Sept ; mais, en dix jours, le problème a été résolu. Les pêcheurs de Guernesey se sont fait prendre en otage par Londres, mais le comité régional des pêches de Normandie a réagi en proclamant que si les Français n'avaient plus accès aux eaux britanniques, les Britanniques n'auraient plus accès aux criées de Normandie. Le matin, 46 licences ont été émises au prix de 100 euros, puis elles ont été gratuites. Cela risque de se passer de la même façon. Il faut dire que les pêcheurs français prennent parfois jusqu'à 60 % de leurs poissons dans les eaux britanniques, en particulier écossaises, mais que 75 % du poisson pêché par les Britanniques est vendu dans l'Union européenne.

Nous considérons que le niveau d'ambition du partenariat sera directement corrélé au niveau d'harmonisation des normes, dans un contexte où, pour la première fois, l'enjeu est de gérer une volonté de divergence réglementaire.

Comme l'a fait le Parlement européen dans sa résolution adoptée le 12 février, nous relevons que le niveau d'ambition le plus élevé suppose une harmonisation dynamique des normes. J'ai bien entendu les propos tenus par David Frost, qui rejette tout alignement dynamique et dénonce par avance le traitement injuste qui serait fait au Royaume-Uni, par rapport à d'autres États ayant conclu des accords de commerce.

Mais le Royaume-Uni n'est pas dans la position classique des autres États avec lesquels nous contractons. L'imbrication des économies britannique et européenne est sans

commune mesure avec celle des autres États. La proximité géographique se passe de commentaire. Or, pour la première fois, nous sommes confrontés à nos frontières immédiates, je le souligne à nouveau, à un État qui veut diverger pour nous faire concurrence, et à non à un État qui souhaite converger.

Nous relevons donc les enjeux relatifs aux conditions de concurrence loyale, équilibrée et équitable, notamment l'importance des sujets relatifs à l'environnement et à la lutte contre les changements climatiques, au moment où le Pacte vert pour l'Europe est l'une des priorités de la Commission européenne.

Nous souhaitons que des mesures de sauvegarde puissent être envisagées pour des produits sensibles. Celles-ci pourraient ainsi être activées si les produits concernés sont importés dans l'Union dans des quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'ils causent ou menacent de causer un préjudice grave aux producteurs de l'Union fabriquant des produits similaires ou directement concurrents.

Nous avons également plaidé pour renforcer le mécanisme de règlement des différends, qui doit être crédible, réactif et dissuasif. Il sera forcément différent de celui qui est prévu par les autres accords de libre-échange. Nous insistons en effet sur la qualité de la gouvernance, le suivi de l'accord et le mécanisme de règlement des différends. Ce sera un point important pour la crédibilité d'ensemble.

Le Royaume-Uni et l'Union devront mettre en place des organismes indépendants dotés de moyens suffisants pour veiller au respect des engagements pris.

Le Royaume-Uni devra, et c'est un point fondamental, reconnaître la compétence exclusive de la Cour de justice de l'Union européenne pour apprécier le droit européen. C'est un chiffon rouge pour les Britanniques, mais c'est nécessaire s'ils veulent rester dans certaines agences de l'Union européenne...

Enfin, nous demandons expressément que les parlements nationaux soient étroitement et régulièrement informés, en temps utile, de l'évolution des négociations, tout au long de celles-ci. C'est là un enjeu démocratique majeur !

S'agira-t-il d'un accord mixte, d'un accord simple ? La question n'est pas tranchée.

Sur le fondement du rapport qui vous a été présenté, je vous invite à formuler vos éventuelles observations.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il serait bon que nous affirmions plus que par quelques lignes notre attachement aux droits des citoyens. Nous pourrions y consacrer un chapitre à part, qui affirme : « Concernant les droits des citoyens, plus de 5 millions de personnes sont impactées par la perte des droits de citoyen européen qu'engendre le Brexit. La manière dont ces droits au séjour, droits sociaux et autres protections seront assurés dans la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni illustrera la place que l'Union européenne fait à ses citoyens et à leurs droits. Les droits des citoyens britanniques dans l'Union européenne et européens au Royaume-Uni doivent être réaffirmés dans la relation finale entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. »

Cela est certes précisé dans l'accord existant. Mais son application laisse à désirer : les demandes de titres de séjours ne sont pas honorées dans les délais.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous en parlons aux points 83 et 84 : le Sénat « recommande une extrême vigilance quant à la mise en œuvre des dispositions de l'Accord de retrait sur les droits des citoyens, pendant et à l'issue de la période de transition » et « invite en particulier le Royaume-Uni et les États membres de l'Union européenne à sécuriser la situation des citoyens de l'autre Partie établis sur leur territoire, grâce à une politique de communication adaptée, à la délivrance de documents attestant du maintien des droits, et à une prise en compte effective des situations particulières ».

**M. André Gattolin.** – Mais le chapeau « concernant la conduite des négociations » qui précède ces alinéas ne convient pas : il ne s'agit pas de cela.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Cela me gêne de parler de la pêche avant de parler des citoyens.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Je le comprends, mais la pêche fait partie du mandat de négociation, à l'inverse du problème très important que vous évoquez. Nous avons le droit de vouloir insister sur ce fait, mais pas au même niveau.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous pouvons cependant modifier le chapeau en indiquant : « Concernant le suivi des dispositions de l'accord de retrait relatives aux droits des citoyens. »

**M. Gilbert Roger.** – Peut-être serait-il intéressant, soit dans l'exposé des motifs, soit dans la résolution, de faire référence aux outre-mer ?

Nous nous sommes rendus il y a une quinzaine de jours au Parlement européen et à la Commission. J'ai été inquiet lorsque j'ai entendu dire à la Commission que le départ du Royaume-Uni allait représenter une contrainte financière, et qu'il nous fallait faire encore plus d'économies sur les différents programmes. Je crains que cela ne soit difficile à accepter par nos concitoyens. Peut-être faudrait-il préciser que le résultat de la négociation ne doit pas être négatif pour nos concitoyens ?...

**M. Jean Bizet, président.** – On pourra sans doute insérer une mention sur les outre-mer. Concernant les aspects financiers, le Royaume-Uni étant un contributeur net, le budget sera forcément moindre.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – À l'alinéa où il est écrit que les 27 veilleront à préserver les intérêts de l'Union européenne, nous pourrions ajouter que cela comprend les outre-mer.

**M. Jean Bizet, président.** – Il s'agit du point 87 : le Sénat « invite les 27 États membres à rester unis dans cette négociation pour préserver les intérêts économiques et stratégiques de l'Union européenne ». Nous pourrions ajouter : « y compris des régions ultrapériphériques et des pays et territoires d'outre-mer. »

**M. Gilbert Roger.** – C'est parfait.

**M. Didier Marie.** – Le plus dur est devant nous, comme en témoignent les soubresauts de nos relations avec les Britanniques sur la pêche ou l'immigration. Les déclarations de Boris Johnson ne peuvent être qu'inquiétantes. Dire que le retour aux règles de l'OMC ne posera pas de problème particulier lui permet de mettre la pression sur les

autorités européennes. Affirmer sa volonté de diverger des règles européennes avant même le début des négociations ne peut qu'aboutir à durcir ces dernières.

À l'alinéa 26, il serait intéressant de rappeler que le respect des conditions de concurrence équitable s'impose dans la durée.

À l'alinéa 31, qui affirme la nécessité de renforcer les services douaniers, il faudrait ajouter qu'il convient aussi de renforcer les services vétérinaires, qui sont très mal dotés.

À l'alinéa 32, il est question de l'harmonisation dynamique des normes et des règles.

**M. Jean Bizet, président.** – Cela répond-il à votre préoccupation concernant l'alinéa 26 ?

**M. Didier Marie.** – Il serait préférable de préciser à l'alinéa 32 : « vers le mieux-disant. » La dynamique pourrait en effet être négative.

Concernant la pêche, la Commission européenne ne souhaite pas des négociations annuelles concernant les quotas. Or cela n'apparaît pas clairement aux alinéas 34 à 39.

À propos de la coopération sur les services financiers, il conviendrait d'ajouter une phrase sur la lutte contre l'évasion fiscale. Londres est une des principales places financières et les îles Caïman sont sous souveraineté britannique.

Concernant les transports à l'alinéa 58, j'ai publié un rapport d'information avec Jean-François Rapin, qui insistait sur la nécessité de maintenir le corridor entre la mer du Nord et la Méditerranée, et impliquant les ports normands. Une référence y serait utile, car le problème n'est pas réglé.

Enfin, à l'alinéa 62, concernant la sécurité intérieure, plutôt que « constate », je préférerais que l'on écrive : « rappelle que l'Union européenne et le Royaume-Uni partagent des valeurs communes » et « souligne » plutôt que « relève que l'Union européenne et le Royaume-Uni sont confrontés à des menaces communes ».

De même, à l'alinéa 64, plutôt que d'écrire : « estime que le nouveau partenariat ne devra pas se traduire par une diminution du niveau de protection », il me semble préférable de préciser que le nouveau partenariat « devra garantir » un haut niveau de protection et de coopération.

L'alinéa 69 évoque le Conseil de sécurité européen. Je ne suis pas convaincu de la pertinence de le faire à ce stade.

**M. Ladislav Poniatoski, rapporteur.** – Modifier l'alinéa 69 est compliqué parce que le Président de la République s'est engagé sur le sujet. La rédaction n'est pas si mauvaise. Concernant les quotas de pêches, les britanniques vont se battre ! Nous allons avoir des discussions de marchands de tapis !

**M. Didier Marie.** – L'idée, c'est qu'il n'y ait pas de négociations annuelles !

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L’alinéa 58 sur les ports normands tel qu’il est rédigé me convient, car il fait simplement état d’une vigilance à avoir sur le fameux *Land Bridge*. Si cette voie est ralentie, ce sera la liaison directe Dublin-Le Havre qui en profitera. Cela me convient tout à fait !

**M. Jean Bizet, président.** – Je précise que les alinéas 59 et 60 ont été intégrés dans cette formulation conformément à une suggestion de la commission du développement durable. On peut aisément insérer au paragraphe 31 le mot : « vétérinaire ».

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Excellent !

**M. Jean Bizet, président.** – Depuis la crise de la vache folle, le réseau d’épidémiosurveillance britannique ne s’est guère amélioré.

En ce qui concerne le paragraphe 32, la convergence réglementaire prévue dans la durée, par définition, ne sera jamais moins-disante, elle ne peut être que mieux-disante.

On peut enfin ajouter après le paragraphe 45 un petit mot sur l’évasion fiscale.

**M. Claude Kern.** – Je partage l’inquiétude exprimée par rapport à la position des autres pays européens, notamment l’Allemagne et les Pays-Bas. Aujourd’hui, les pêcheurs néerlandais n’insistent plus, car ils ont trouvé des solutions en installant une partie de leur flotte en Angleterre. L’Allemagne a d’autres intérêts. Ils plaident donc pour un départ doux du Royaume-Uni. Il est important d’échanger avec les différents parlements.

**M. Jean Bizet, président.** – Je suis d’accord avec cette analyse. La pêche représente 0,1 % du PIB britannique, contre 13 % à 14 % pour la City. Ils vont nous « occuper » avec le problème de la pêche. Derrière cela, va se poser la problématique des reports de pêche et des poissons sous quota. Il va falloir repenser toute la politique commune de la pêche, mais c’est un dossier à tiroirs.

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Je me souviens d’un entretien que j’ai eu avec Maurice Faure. Je lui demandais pourquoi le traité de Rome ne comportait pas un paragraphe concernant la sortie. Il m’a répondu qu’il y en avait un initialement, mais qu’il avait été supprimé de crainte que l’un des six ne quitte l’accord ! Entretemps, il y a eu Lisbonne et nous rencontrons aujourd’hui ce grand problème !

Je suis d’accord avec Didier Marie sur l’évasion fiscale. Depuis quelques mois, des personnes sont chargées dans les banques anglaises de trouver des solutions pour placer les euros déposés par des Français. Pire, les grandes assurances britanniques ont développé à Paris des bureaux pour placer de l’argent sur des fonds britanniques. La place financière britannique posera problème. C’est pourquoi l’expression « coopération en matière de services financiers » ne me plaît pas. Nous n’allons pas coopérer puisqu’il s’agit d’un grand concurrent qui nous crée déjà des ennuis. Il faudrait être plus dur et parler de « relation » dans le domaine financier.

**M. Jean Bizet, président.** – Ces deux remarques sont pertinentes ! Supprimons le mot « coopération » pour le remplacer par « relation ». À la suite de la remarque de Didier Marie, on ajouterait un paragraphe après le 45 : « estime que le Royaume-Uni et l’Union européenne doivent continuer à partager des objectifs communs en matière de lutte contre l’évasion fiscale et y contribuer ensemble. »

**M. Pierre Laurent.** – Je vais m’abstenir sur la PPRE. Je partage l’objectif d’exprimer des exigences sur le mandat de négociation, qu’il s’agisse de la pêche, du climat, ou de la propriété intellectuelle. En revanche, malgré les exigences qui sont portées, cela me paraît insuffisant. Nous allons assister dans les prochains mois à un face à face entre le modèle actuel de libre-échange de l’Union européenne et un autre modèle de libre-échange plus concurrentiel, plus dur, plus égoïste. Cela me paraît insuffisant pour traiter les enjeux qui sont les nôtres. Si nous voulons relever le défi climatique, il va falloir penser à de véritables politiques industrielles européennes et bilatérales avec d’autres pays. L’Union européenne prend beaucoup de retard pour passer à l’offensive sur ces sujets.

L’organisation du règlement des différends me préoccupe. C’est une question essentielle qui pose de plus en plus de difficultés sur le plan international, singulièrement avec le développement des accords de libre-échange. Comme tout le monde laisse dépérir l’OMC, nous avançons vers un système à la carte de règlement des différends. J’ai écouté la ministre tout à l’heure : ce vers quoi nous allons n’est ni clair ni limpide !

Sur la question : « accord mixte ou pas », je reste sur ma faim par rapport à la réponse de la ministre. On entre dans un processus de décision problématique vu l’ampleur des enjeux. Je constate néanmoins que la tendance est d’essayer d’éviter les accords mixtes pour ne pas « s’emmerder » – excusez-moi l’expression – avec la ratification des États. Cela pose néanmoins des problèmes démocratiques au vu de la nature des enjeux.

**M. Ladislav Poniowski, rapporteur.** – Je n’ai pas compris si votre abstention était liée à l’accord mixte, aux enjeux climatiques ou aux programmes industriels innovants sur lesquels les Anglais sont demandeurs ? En ce qui concerne le défi climatique, la rédaction me semble de nature à vous rassurer : nous ne voulons pas de tricheurs.

En revanche, je suis tout à fait d’accord avec vous en ce qui concerne les programmes techniques et autres. Je fais confiance à Michel Barnier. Nous devons être très fermes sur tout ce qui risque de créer un conflit ne pouvant être réglé que par la Cour de justice de l’Union européenne. Prenons l’exemple de Galileo : en quittant l’Europe, les Anglais sont perdants. C’est pourquoi ils ont intérêt à négocier, et nous aussi parce que nous ne devons pas nous affaiblir dans toutes ces technologies. Dans tous les domaines où ils sont demandeurs, il faut dire leur dire oui, mais à condition qu’ils respectent la compétence de la Cour de justice de l’Union européenne en cas de litige.

En ce qui concerne l’accord mixte, je comprends votre réticence, notamment par rapport à la réponse de la ministre.

**M. Jean Bizet, président.** – La dérive libérale des Anglais est ancienne, elle fait partie de leur référence génétique – dont acte. C’est la raison pour laquelle ils se sentent un peu à l’étroit dans l’Union européenne, qui a des valeurs qu’ils ne partagent plus. On le voit bien y compris au travers du socle européen des droits sociaux. Nous regrettons tous la dérive du multilatéralisme vers le bilatéralisme, mais je rends toujours hommage à Jean-Claude Juncker, qui s’est engagé à marche forcée sur des accords de libre-échange bilatéraux parce que le multilatéralisme était en panne. La multiplication des accords bilatéraux permet de faire référence à des normes qui sont européennes. Or celui qui a les normes a aussi le marché !

En ce qui concerne la mixité ou non d’un accord, les accords de libre-échange sont par définition une compétence exclusive de l’Union européenne. Quand on pèse

440 millions d'habitants, on a plus de force dans la compétition commerciale internationale. L'exemple du CETA, auquel la Wallonie s'était opposée, est édifiant. D'où la nécessité d'un travail régulier de notre groupe de suivi sur les négociations commerciales internationales pour éviter les frustrations finales.

La ministre a laissé entendre que la partie régaliennne serait du registre des parlements nationaux, mais ce ne sera pas la partie consistante de l'accord. D'où l'intérêt du groupe que Christian Cambon et moi-même animons pour être au plus proche des évolutions et vous informer au mieux.

S'agissant des ports, évoqués par Didier Marie, nous ferons référence au rapport d'information n° 171 du 30 novembre 2018 que ce dernier a publié avec Pascal Allizard et Jean-François Rapin.

**M. Michel Vaspert.** – J'interviens au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, son président n'ayant pu assister à la présente réunion.

Je vous remercie d'avoir intégré les alinéas 59 et 60, que notre commission, consultée par vos soins, vous a proposé d'ajouter. Nous avons mis en place, comme vous le savez, une mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes. Or les ports de commerce français s'inquiètent de la récente décision des Britanniques de mettre en place dix zones franches, dont la localisation ne devrait être précisée qu'à la fin de l'année, mais pour une mise en œuvre dès 2021.

Nous aurons à travailler également sur la performance et la compétitivité, y compris sociale, de nos grands ports français. Nous avons déjà un handicap par rapport aux ports du nord de l'Europe, nous risquons d'en cumuler un autre... Si, comme le président l'indiquait précédemment, il ne faut pas faire preuve de naïveté vis-à-vis des Anglais, c'est également valable face aux actions menées par la Chine !

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – J'apprécie beaucoup cette intervention. Bien sûr, l'alinéa 60 répond à votre attente, mais nos services ne pourraient-ils pas travailler sur cette notion de « zone franche », derrière laquelle peut se cacher toute une série d'avantages ? J'entends que l'alinéa 60 évoque « l'adoption de règles fiscales et sociales particulièrement attractives au Royaume-Uni », mais n'y a-t-il pas moyen de glisser dans le texte ces termes « zone franche » ? Boris Johnson, lui-même, en a parlé !

**M. Jean Bizet, président.** – Nous avons pris en compte, me semble-t-il, toutes les remarques exprimées. Je sou mets donc aux membres de la commission des affaires européennes le texte de la PPRE.



*À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne, dans la rédaction suivante, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes, adressé à la Commission européenne :*

*Proposition de résolution européenne sur le mandat de négociation du nouveau partenariat Union européenne - Royaume-Uni*

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 217 et 218,

Vu le rapport d'information du Sénat *Places financières : quelle stratégie française face au Brexit ?* (n° 574, 2016-2017) - 7 juin 2017 de M. Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances,

Vu le rapport d'information du Sénat *Quelles liaisons maritimes entre l'Union européenne et l'Irlande après le Brexit ?* (n° 171, 2018-2019) 30 novembre 2018 de MM. Pascal ALLIZARD, Didier MARIE et Jean-François RAPIN, fait au nom de la commission des affaires européennes,

Vu le rapport d'information du Sénat *Brexit : tous perdants* (n° 49, 2019-2020) 10 octobre 2019 de MM. Jean BIZET et Christian CAMBON, fait au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne,

Vu l'accord du 17 octobre 2019 sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (2019/C 384 I/01),

Vu la déclaration politique du 17 octobre 2019 fixant le cadre des relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni (2019/ C 384 I/02),

Vu la résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur la mise en œuvre et le suivi des dispositions relatives aux droits des citoyens figurant dans l'accord de retrait,

Vu les principes directeurs en matière de transparence dans le cadre des négociations sur les relations futures avec le Royaume Uni, approuvés par le Coreper (article 50) le 22 janvier 2020 (XT 21010/20),

Vu la décision (UE) 2020/135 du Conseil du 30 janvier 2020 relative à la conclusion de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique,

Vu la recommandation de la Commission du 3 février 2020 sur la décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, COM(2020) 35 final,

Vu la résolution du Parlement européen du 12 février 2020 sur la proposition de mandat de négociation en vue d'un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (P9\_TA-PROV(2020)0033),

Considérant que le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne est effectif depuis le 1er février 2020, en application de l'accord de retrait conclu le 17 octobre 2019, ratifié par les deux Parties ;

Considérant que les États membres de l'Union européenne et le Royaume-Uni sont indissolublement liés par une géographie, une histoire et des valeurs communes ;

Considérant que l'accord de retrait accorde aux citoyens de l'Union européenne résidant avant cette date au Royaume-Uni, et aux citoyens britanniques établis sur le territoire de l'Union européenne, des garanties concernant la pérennité de leur établissement dans leur pays de résidence et le maintien de leurs droits dans ce pays ;

Considérant que cet accord de retrait comprend un protocole révisé pour l'Irlande du nord, de nature à pérenniser l'absence de frontière physique sur l'île d'Irlande et donc à préserver la paix et la stabilité qui y prévalent depuis les accords de paix du Vendredi saint (1998) ;

Considérant qu'une relation aussi étroite que possible est souhaitable avec le Royaume-Uni, afin de limiter les impacts négatifs de son retrait de l'Union européenne, conformément aux principes fixés dans la déclaration politique du 17 octobre 2019 ;

Considérant que cette déclaration politique fournit un cadre en vue de l'élaboration d'un partenariat ambitieux, large, approfondi et souple en matière de coopération commerciale et économique avec en son centre un accord de libre-échange complet et équilibré, de services répressifs et de justice pénale, de politique étrangère, de sécurité et de défense, ainsi que dans des domaines de coopération plus larges, d'autres domaines de coopération pouvant y être adjoints si les parties estiment que cela sert leur intérêt mutuel ;

Considérant qu'un partenariat, même très ambitieux au regard du niveau élevé d'intégration entre les économies du Royaume-Uni et de l'Union et de leur histoire commune, suppose un équilibre entre des droits et des obligations et ne peut en tout état de cause pas être équivalent à un statut d'État membre de l'Union européenne ;

Considérant la nécessité de préserver l'intégrité du marché unique et de l'union douanière, la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes, ainsi que l'ordre juridique de l'Union européenne et le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne ;

Considérant que le contexte international est marqué par une crise du multilatéralisme et une instabilité accrue, par l'affirmation des « États continents », l'expansion du terrorisme et du crime organisé, et par le développement de menaces nouvelles de types hybrides et cyber ;

Considérant que le rôle du Royaume-Uni dans l'architecture européenne de sécurité est essentiel, comme l'est sa contribution à la base industrielle et technologique de défense européenne ;

Considérant que ce contexte impose une coopération étroite entre l'Union européenne et le Royaume-Uni dans les domaines de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense ;

*- Concernant le partenariat économique*

Partage l'objectif d'établir une zone de libre-échange garantissant l'absence de tarifs, de redevances, de taxes d'effet équivalent ou de restrictions quantitatives dans tous les secteurs, ainsi qu'une coopération sectorielle plus large lorsque c'est dans l'intérêt de l'Union ;

Souligne que l'atteinte de cet objectif suppose le respect de conditions de concurrence équitables, eu égard à la très forte imbrication des opérateurs économiques britanniques dans les

chaînes de valeur européennes et à la proximité géographique qui fait de l'Union européenne un débouché naturel pour les produits et services britanniques ;

Considère que ces conditions de concurrence équitables impliquent de maintenir les normes communes élevées en matière d'aides d'État, de concurrence, d'entreprises publiques, comme en matière de normes sociales, environnementales et relatives à la lutte contre les dérèglements climatiques, ainsi qu'en ce qui concerne les questions fiscales pertinentes ;

Souligne que l'intégration forte du Royaume-Uni dans les flux commerciaux mondiaux implique nécessairement que l'accord de libre-échange garantisse le respect des normes et réglementations s'appliquant aux produits échangés dans le marché unique de l'Union européenne, que ces derniers aient pour origine le Royaume-Uni ou qu'ils transitent par le Royaume-Uni ;

Appelle à faire preuve d'une vigilance particulière s'agissant des produits agricoles destinés aux consommateurs de l'Union, qu'ils aient pour origine ou qu'ils transitent par le Royaume-Uni, afin d'assurer le respect des normes et réglementations sanitaires, phytosanitaires, environnementales, sociales et relatives au bien-être animal en vigueur dans l'Union ;

Estime que les pratiques anticoncurrentielles susceptibles d'avoir des effets sur les échanges entre l'Union européenne et le Royaume-Uni doivent être prohibées par l'accord et que si de telles pratiques sont constatées, l'Union européenne doit se mettre en situation de prendre rapidement des mesures provisoires effectives, notamment dans l'attente d'un accord avec leurs auteurs sur les mesures correctrices qu'ils doivent mettre en œuvre ;

Souligne la nécessité de renforcer les effectifs et les moyens des autorités douanières et vétérinaires afin de préserver la conformité des biens avec les règles du marché unique ;

Observe que le niveau élevé d'ambition du partenariat envisagé avec le Royaume-Uni et la nécessité de préserver l'intégrité du marché unique impliquent une forte convergence réglementaire entre le Royaume-Uni et l'Union dans la durée et donc une harmonisation dynamique des normes et règles ;

- *Concernant la pêche*

Rappelle son opposition de principe à toute perspective qui aboutirait à réserver un sort spécifique à la question de la pêche, sous la forme d'un « Brexit » sectoriel, dont les premières victimes ne manqueraient pas d'être les pêcheurs de l'Union, lesquels redoutent que le Royaume-Uni leur interdise à l'avenir l'accès à ses eaux, ou tire parti d'une situation asymétrique ;

Affirme ainsi qu'un accord sur la pêche est une condition sine qua non en vue de la conclusion d'un partenariat économique ambitieux, vaste et équilibré ;

Soutient la volonté exprimée de préserver les liens économiques d'interdépendance noués, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1973, dans le domaine de la pêche entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, ce qui suppose, dans l'intérêt de tous, de garder le plus grand accès réciproque, d'une part, aux eaux, d'autre part, aux marchés des deux parties ;

Fait valoir, s'agissant du mode de gestion futur des ressources halieutiques, le souci de conserver une approche responsable fondée, tout à la fois, sur des estimations scientifiques régulières, sur des plafonds de pêche exprimés en termes de Rendement Maximal Durable (RMD), ainsi que sur la nécessaire création de mécanismes efficaces de contrôle et de règlement des différends entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ;

Réaffirme son attachement à la clé de voûte de la Politique de la pêche, fondée sur le principe de la « stabilité relative » consistant à disposer d'une clé de calcul stable entre États membres, sur la base de laquelle les quotas annuels des différentes espèces sont répartis ;

Demande, d'une façon générale, que les deux parties privilégient une approche pragmatique et un esprit de compromis, afin de désamorcer le potentiel de conflictualité très élevé que recouvre la question de la pêche dans la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, ce qui suppose, en particulier, l'adoption de quotas de pêche à long terme et modifiables d'un commun accord entre les deux parties ;

- *Concernant les relations en matière de services financiers*

Soutient la volonté exprimée de préserver la stabilité financière, l'intégrité du marché, la protection des investisseurs et des consommateurs et une concurrence loyale dans le respect de l'autonomie réglementaire et décisionnelle des parties ;

Fait valoir que la perte du « passeport financier européen » est inéluctable, une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union européenne ; observe que la City de Londres étant la première place financière européenne, il en résultera que la capacité de l'industrie financière britannique à déployer ses activités en Europe reposera désormais sur l'octroi d'équivalences et qu'il convient que l'Union européenne accompagne un rééquilibrage du paysage financier européen au profit du continent ;

Rappelle l'enjeu qui s'attache à une localisation, au sein de l'Union européenne, des infrastructures d'importance systémique dont les activités sont libellées en euros, afin de préserver la stabilité financière ;

Préconise une refonte des régimes d'équivalence existants pour renforcer l'encadrement des conditions dans lesquelles l'équivalence peut être délivrée en imposant la sollicitation de l'avis technique des autorités de supervision européennes et des autorités nationales concernées, en exigeant une condition de réciprocité et en mettant en place un mécanisme de suivi régulier de l'exercice de l'équivalence accordée ;

Réaffirme son attachement à une parfaite maîtrise des risques de divergence réglementaire et demande plus généralement le renforcement de la gouvernance et des pouvoirs de l'Autorité européenne des marchés financiers afin de prévenir l'installation d'entités qui ne seraient que des boîtes aux lettres au sein de l'Union européenne ;

Estime que le Royaume-Uni et l'Union européenne doivent continuer à partager des objectifs communs en matière de lutte contre l'évasion fiscale et y contribuer ensemble ;

- *Concernant la propriété intellectuelle*

Souligne l'importance, pour l'innovation au sein de l'Union, d'un niveau élevé de protection et de respect des droits de propriété intellectuelle ; rappelle que l'accord de retrait garantit la protection continue des droits existants au niveau de l'UE, ce qui permet de ne pas imposer de nouveaux dépôts ou enregistrements pour ces droits ; souhaite que le nouveau partenariat le confirme et le garantisse pour les futures indications géographiques protégées et soutient la mise en place d'un mécanisme de coopération et d'échanges d'informations sur ces questions ;

- *Concernant la protection des consommateurs*

Rappelle l'attachement de l'Union européenne à la protection des données personnelles et la nécessité de maintenir un haut niveau de protection en la matière et souligne que toute décision d'adéquation en la matière devra faire l'objet d'un examen initial et d'un suivi attentif afin que cette protection ne se trouve pas fragilisée ;

Rappelle qu'un haut niveau de protection des consommateurs européens doit être garanti, y compris dans le cadre du commerce électronique, dont il souhaite le développement entre l'Union européenne et le Royaume-Uni dans un environnement sécurisé et ouvert, dans le strict respect de la protection des données personnelles, en assurant la transparence des offres, en particulier les critères de classement, et la bonne information des consommateurs sur les produits et services proposés et sur leurs droits ;

- *Concernant le changement climatique et l'environnement*

Relève que le partenariat envisagé devrait permettre de maintenir un niveau de protection élevé de l'environnement, au minimum équivalent à celui des normes en vigueur à la fin de la période de transition ;

Juge important de réaffirmer, dans le cadre du partenariat, les engagements pris par les parties en matière de lutte contre les dérèglements climatiques ;

Appelle à faire preuve de vigilance, au moment où l'Union européenne entend mettre en place un pacte vert pour l'Europe, afin d'éviter tout dumping environnemental ; souligne en particulier la nécessité que le Royaume-Uni maintienne un système de tarification du carbone ayant la même efficacité et la même portée que celui en vigueur au sein de l'Union à la fin de la période de transition ; est favorable à la possibilité que le futur système britannique soit associé au système d'échange de quotas d'émission de l'Union, sous réserve que l'intégrité de ce dernier soit préservée ;

- *Concernant les transports*

Partage la volonté d'assurer une concurrence loyale entre transporteurs aériens de l'Union et du Royaume-Uni mais appelle à clarifier le positionnement des sociétés holding paraissant susceptibles de contrôler à la fois un transporteur extérieur à l'Union européenne et un ou plusieurs transporteurs aériens considérés comme faisant partie de l'Union ;

Au regard de l'alinéa 59 de la déclaration politique du 17 octobre 2019, qui mentionne « une coopération étroite entre l'AESA et la Civil Aviation Authority (CAA) du Royaume-Uni » en vue d'assurer la sécurité aérienne, souhaite que l'échange d'informations sur les incidents aériens figure parmi les objectifs de négociation ;

Souligne l'importance de la liaison Dublin - Liverpool - Douvres - Calais (« land bridge »), qui combine un transport maritime de poids-lourds, la circulation terrestre de ceux-ci en Grande-Bretagne, et enfin le passage ferroviaire dans le tunnel sous la Manche ; considère que cette liaison doit faire l'objet d'une vigilance particulière dans le cadre des négociations à venir ;

Rappelle l'importance qui s'attache à la préservation de la performance du système portuaire européen et des ports maritimes et intérieurs français dans le cadre des futures négociations commerciales entre le Royaume-Uni et l'Union ;

Attire l'attention sur la nécessité de préserver l'attractivité des places portuaires européennes et sur le risque que ferait peser l'adoption de règles fiscales et sociales particulièrement attractives au Royaume-Uni dans le domaine portuaire, notamment par le biais de zones franches ;

- *Concernant la sécurité intérieure et la coopération judiciaire*

Rappelle que l'Union européenne et le Royaume-Uni partagent des valeurs communes et un attachement aux droits fondamentaux, illustrés notamment par l'adhésion des États membres et du Royaume-Uni à la convention européenne des droits de l'Homme ; souligne que l'Union européenne et le Royaume-Uni sont confrontés à des menaces communes de nature transfrontalière, en particulier le terrorisme et la criminalité organisée ; fait observer que le Royaume-Uni, en tant qu'État tiers, ne

fait pas partie de l'espace Schengen, ne bénéficie d'aucun accès privilégié aux systèmes d'information de l'Union européenne et n'appartient pas aux agences européennes intervenant dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice ;

Considère dès lors qu'il est indispensable d'instituer une coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni permettant de répondre à ces menaces de façon à assurer la sécurité de leurs citoyens, dans le respect de l'autonomie de l'Union européenne et de la souveraineté du Royaume-Uni ; approuve les dispositions du mandat de négociation dans ce domaine de coopération, qui portent sur l'échange de données, la coopération opérationnelle entre services répressifs et judiciaires en matière pénale et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;

Estime que le nouveau partenariat devra garantir un haut niveau de protection et de coopération dans ce domaine ; demande que les négociateurs prennent plus particulièrement en compte les normes et contrôles en matière de protection des données, y compris les données des dossiers passagers (PNR), les relations du Royaume-Uni avec Europol et Eurojust et les modalités d'extradition et d'entraide judiciaire, qui remplaceront le mandat d'arrêt européen ;

Appelle à instituer la coopération la plus étroite possible, dans le respect de l'autonomie de l'Union européenne et de la souveraineté du Royaume-Uni, dans les domaines de la cybersécurité et de la lutte contre la cybercriminalité et la migration irrégulière ; souhaite que la protection civile pour ce qui est des catastrophes naturelles ou d'origine humaine fasse également l'objet d'une coopération étroite ;

*- Concernant le partenariat en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense*

Approuve le projet de directives de négociation soumis au Conseil, en ce qu'il vise à établir le partenariat le plus étroit possible avec le Royaume-Uni, dans le respect de l'autonomie et de la souveraineté des deux parties ;

Afin de promouvoir la paix et la sécurité internationales, considère en particulier comme essentiel de continuer à travailler en commun avec le Royaume-Uni dans les enceintes multilatérales, notamment l'Organisation des Nations unies (ONU) et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), où les États membres de l'Union européenne et le Royaume-Uni défendent les mêmes valeurs et où leurs intérêts convergent ;

Souhaite l'établissement d'un cadre permanent de consultation, de coordination et de dialogue entre l'Union européenne et le Royaume-Uni sur les questions de politique étrangère, de sécurité et de défense, par exemple dans le cadre d'un Conseil de sécurité européen à définir, qui permettrait d'associer le Royaume-Uni, s'il le souhaite, aux décisions prises en toute autonomie par les États membres de l'Union européenne, en particulier en matière de sanctions et de gestion des crises ;

Appelle de ses vœux la mise en place d'un mécanisme permanent d'échange réciproque d'informations et de renseignements avec le Royaume-Uni, indispensable à la lutte contre le terrorisme et les réseaux criminels organisés ;

Juge indispensable de donner la possibilité au Royaume-Uni de participer aux missions et opérations civiles et militaires de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), soit au cas par cas, soit en application d'un accord-cadre spécifique, comme c'est déjà le cas pour de nombreux États non membres de l'Union européenne ;

Souhaite promouvoir une coopération solide, étroite et privilégiée avec le Royaume-Uni dans les domaines capacitaire et technologique, afin de contribuer à l'objectif d'autonomie stratégique européenne en poursuivant le développement conjoint de la base industrielle et technologique de défense européenne et en favorisant l'interopérabilité des forces grâce notamment à :

- un arrangement administratif avec l'Agence européenne de défense (AED) ;
- la possibilité pour le Royaume-Uni de participer à la coopération structurée permanente (CSP) ;
- la définition d'un statut spécifique au Royaume-Uni pour la participation aux actions financées par le Fonds européen de la défense (FEDef), dont le budget pour la période 2021-2027 doit être maintenu au niveau initialement proposé par la Commission, sous peine de contresens politique, économique et stratégique ;
- *Concernant la gouvernance du partenariat futur et le mécanisme de règlement des différends*

Souligne le rôle essentiel des organismes indépendants qui seront nécessaires pour veiller au suivi, à la surveillance et au contrôle des obligations incombant au Royaume-Uni, et qui devront être dotés de moyens adaptés ;

Relève la nécessité de mettre en place une structure de gouvernance couvrant l'ensemble du partenariat, permettant un dialogue régulier entre les partenaires et la mise en place de modalités cohérentes et efficaces de gestion de l'accord de partenariat ;

Insiste sur l'importance, afin d'assurer la solidité de l'accord dans la durée, de se doter d'un mécanisme de règlement des différends efficace, crédible, rapide et dissuasif, ainsi que de moyens effectifs pour son application ; salue les éléments du mandat de négociation allant en ce sens mais souhaite que les possibilités de suspension des obligations dans le cadre du partenariat, visées au paragraphe 156 de l'annexe de la recommandation de mandat de négociation, répondent bien aux deux cas de figure mentionnés à l'article 178, paragraphe 2, de l'accord de retrait, et puissent donc intervenir, non seulement quand une partie persiste à ne pas se conformer dans les six mois à une décision du groupe spécial d'arbitrage, mais également lorsque le défendeur n'a pas payé la somme forfaitaire ou l'astreinte qui lui a été infligée un mois après la décision du groupe spécial d'arbitrage ;

Juge impératif de préserver la pleine autonomie du processus décisionnel de l'Union, d'affirmer la compétence exclusive de la Cour de justice de l'Union européenne pour interpréter le droit de l'Union et d'assurer le caractère contraignant de ses décisions à l'égard du groupe spécial d'arbitrage qui sera chargé de trancher un éventuel litige relatif à la mise en œuvre de l'accord en cas de saisine par l'organe de gouvernance ou l'une des parties, lorsque l'organe de gouvernance n'est pas parvenu à un règlement mutuellement satisfaisant dans un délai déterminé ;

Observe que le mandat de négociation proposé par la Commission prévoit la possibilité d'activation de mesures de sauvegarde temporaires par l'une des parties, en cas de graves difficultés économiques, sociales ou environnementales ; juge nécessaire de prévoir la possibilité de mesures de sauvegarde pour des produits sensibles, qui pourraient être utilisées si les produits concernés sont importés dans l'Union dans des quantités tellement accrues, en termes absolus ou par rapport à la production de l'Union, et à des conditions telles qu'ils causent ou menacent de causer un préjudice grave aux producteurs de l'Union fabriquant des produits similaires ou directement concurrents ;

- *Concernant le suivi des dispositions de l'Accord de retrait relatives aux droits des citoyens*

Recommande une extrême vigilance quant à la mise en œuvre des dispositions de l'Accord de retrait sur les droits des citoyens, pendant et à l'issue de la période de transition ;

Invite en particulier le Royaume-Uni et les États membres de l'Union européenne à sécuriser la situation des citoyens de l'autre Partie établis sur leur territoire, grâce à une politique de

communication adaptée, à la délivrance de documents attestant du maintien des droits, et à une prise en compte effective des situations particulières ;

- *Concernant l'Irlande du Nord*

Préconise de veiller également à une stricte application du Protocole révisé sur l'Irlande du nord, qui a fait l'objet d'un accord entre les Parties en octobre 2019, et implique notamment, à compter de la fin de la période de transition, des contrôles à l'entrée sur l'île d'Irlande pour les produits susceptibles d'entrer sur le marché européen ;

- *Concernant la conduite des négociations*

Exprime son plein soutien au négociateur européen, M. Michel Barnier, et à l'équipe de la Commission qui l'assiste dans les négociations en vue d'un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni, qui devront être menées dans des délais exceptionnellement exigeants ;

Invite les 27 États membres à rester unis dans cette négociation pour préserver les intérêts économiques et stratégiques de l'Union européenne, y compris des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), et permettre la conclusion d'un accord dans les délais impartis ;

Recommande également, pour les mêmes raisons, de préserver la globalité de la négociation, dont aucun volet ne saurait être considéré indépendamment des autres, car ils sont tous indissolublement liés ;

Invite instamment la Commission et les États membres à préparer l'éventualité d'un non-accord ou d'un accord minimal, dont les effets négatifs doivent être d'ores et déjà anticipés ;

Souligne la nécessité que les Parlements nationaux soient étroitement et régulièrement informés, en temps utile, de l'évolution des négociations, tout au long de celles-ci ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.



## Nomination

**M. Jean Bizet, président.** – J'informe les membres de la commission des affaires européennes qu'une proposition de résolution européenne visant à améliorer la lutte contre la fraude aux financements européens dans le cadre des politiques de voisinage a été déposée, le 6 février dernier, par notre collègue Nathalie Goulet. Du fait de la semaine de suspension de nos travaux, nous n'avons pas encore nommé de rapporteur pour l'examiner et nous n'avons qu'un mois pour mener à terme cet exercice. Je vous propose, en accord avec lui, de nommer notre collègue André Reichardt, qui anime le groupe de travail sur le partenariat oriental.

*La commission désigne M. André Reichardt rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 309 (2019-2020) visant à améliorer la lutte contre la fraude aux financements européens dans le cadre des politiques de voisinage, présentée par Mme Nathalie Goulet.*

*Mercredi 26 février 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Institutions européennes**

### **Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (1ère partie) du 27 au 31 janvier 2020 : communication de Mme Nicole Duranton**

**M. Jean Bizet, président.** – Mes chers collègues, nous nous réunissons aujourd'hui pour traiter deux points différents : nous allons d'abord entendre notre collègue Nicole Duranton rendre compte de la première partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) qui s'est tenue il y a un mois ; puis nous examinerons une proposition de résolution déposée par notre collègue André Reichardt sur la fraude sociale transfrontalière.

Il est important pour nous d'entretenir le lien avec notre délégation à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : cette enceinte traite en effet de questions qui sont au cœur de la construction européenne, à commencer par le respect des droits de l'Homme et des valeurs fondamentales. C'est surtout un lieu de dialogue précieux avec les pays voisins de l'Union européenne, et au premier chef avec la Russie, dont les délégués ont réintégré l'Assemblée parlementaire il y a quelques mois.

La France a achevé fin novembre dernier sa présidence du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui en est l'instance de décision au niveau gouvernemental. Elle a passé le relais à la Géorgie. Peut-être Nicole Duranton pourra-t-elle nous dire quelques mots du bilan de la présidence française ? Je suis sûr, en tout cas, qu'elle va pouvoir nous montrer qu'au-delà de cette période particulière de la présidence française, l'implication des sénateurs français ne faiblit pas au sein de l'APCE.

**Mme Nicole Duranton, première vice-présidente de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.** – Cette première partie de session de l'année 2020 peut se résumer en quelques idées clés : une mobilisation importante de la délégation française qui gagne en influence, un nouveau président qui affiche de hautes ambitions, une résurgence des tensions liées à la Russie, une attention marquée à la situation des femmes avec à la fois la prise en compte de l'équilibre entre les hommes et les femmes au sein de l'Assemblée et un accent mis sur la convention d'Istanbul, et enfin la mise en exergue de la question du lien entre droits de l'Homme et environnement. Dans l'ensemble, les débats ont mené à des constats assez sombres.

Je vous rappelle que la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe comprend douze sénateurs et vingt-quatre députés. Au cours de cette partie de session, le Sénat était représenté par Maryvonne Blondin, Bernard Cazeau, Bernard Fournier, Claude Kern, Jacques Le Nay, André Reichardt et moi-même.

Je profite de ce début d'année pour dresser un bref bilan de l'année 2019, qui a été en particulier marquée par le semestre de présidence française du comité des ministres du Conseil de l'Europe, du 17 mai au 27 novembre 2019. Cette présidence fut un succès reconnu par les différentes délégations et l'on peut s'en féliciter.

Je veux rendre hommage à l'implication dont a fait preuve la Secrétaire d'État aux affaires européennes Amélie de Montchalin, qui entretient d'excellentes relations avec la délégation française. Je salue également les relations que nous avons entretenues au cours de cette période avec notre ambassadeur Jean-Baptiste Mattei, qui va quitter ses fonctions le mois prochain pour rejoindre le Conseil d'État.

Trois temps forts sont notamment intervenus à l'occasion de cette présidence : le discours du Président de la République lors de la partie de session d'octobre, la Conférence européenne des présidents de Parlement, à laquelle le président Bizet, le président Cambon, Maryvonne Blondin et moi-même avons accompagné le Président Larcher fin octobre, et le colloque que la délégation française a organisé au Sénat en novembre 2019 sur les droits de l'Homme à l'ère numérique.

Je tiens surtout à souligner la forte activité de la délégation française, qui s'est montrée la plus présente et la plus active des grandes délégations nationales en séance publique. Du côté des sénateurs, nous sommes plusieurs à avoir participé à des missions d'observation préélectorale, électorale ou de suivi, en Moldavie, en Ukraine et en Biélorussie. Nous nous montrons également très actifs en 2020 : Maryvonne Blondin, Bernard Cazeau et Jacques Le Nay rentrent d'Azerbaïdjan ; Claude Kern va de son côté se rendre prochainement à Tbilissi dans le cadre de la commission de suivi. Nous avons également publié plusieurs rapports, dont celui de Maryvonne Blondin sur les violences obstétricales et gynécologiques, qui a eu un retentissement important. On peut également citer ceux d'André Vallini sur l'évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le parlement du Maroc et de Claude Kern sur l'observation des élections en Moldavie.

Au cours de cette partie de session, l'APCE a élu un nouveau président, le Belge Hendrik Daems, qui entend en réformer le fonctionnement afin de la rendre plus visible. Il succède à Liliane Maury Pasquier. Il a notamment pour objectifs de mieux faire fonctionner le trilogue composé par le Comité des ministres, la Secrétaire générale et l'Assemblée, de faire de l'égalité entre les hommes et les femmes une priorité, de défendre l'élaboration d'un protocole sur le lien entre les droits de l'Homme et l'environnement et de resserrer les liens avec les Parlements nationaux. Pour répondre à son souhait de moderniser le fonctionnement de l'APCE, la délégation s'est réunie la semaine dernière au Sénat pour être en mesure de formuler des propositions début mars, lors de la réunion de la commission permanente.

Le renouvellement des instances marque une montée en puissance de la délégation française. Trois députés siègeront désormais au Bureau de l'Assemblée et à la commission permanente : Nicole Trisse, présidente de la délégation française, réélue vice-présidente de l'Assemblée, Jacques Maire, élu président du groupe ADLE en remplacement de Hendrik Daems, et Olivier Becht, élu président de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias. Deux sénateurs ont été élus vice-présidents au sein des commissions ou sous-commissions : Claude Kern, élu troisième vice-président de la commission des questions politiques et de la démocratie, et moi-même, élue vice-présidente de la sous-commission sur le Proche-Orient et le monde arabe.

Cette partie de session a été marquée par l'élection d'un nouveau juge français à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Ce rôle est méconnu mais c'est l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui élit les juges à la CEDH. Mattias Guyomar, qui a obtenu la majorité absolue au premier tour de scrutin, succédera le 22 juin à André Potocki, pour un mandat de neuf ans. Les trois candidats présentés par la France étaient crédibles, ils avaient fait l'objet d'une présélection nationale puis ont été auditionnés par une

commission spéciale, qui avait préconisé l'élection de M. Guyomar. Je vous rappelle que la CEDH compte quarante-sept juges, soit un par État. Fin 2019, 59 800 affaires étaient pendantes devant elle, parmi lesquelles 25,2 % concernent la Russie, 15,5 % la Turquie et 14,8 % l'Ukraine. La France se trouve dans une situation très différente : en 2019, 578 requêtes ont été déclarées irrecevables, seuls dix-neuf arrêts ont été rendus la concernant, dont treize constatent une violation de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Nous avons par ailleurs assisté à un nombre record de contestations des pouvoirs des délégations à l'ouverture de la partie de session. Celles-ci ont concerné six délégations pour des raisons formelles, au titre de la parité : celles de la Macédoine du Nord, de la Pologne, du Portugal, de Saint-Marin, de la Suède et de la Suisse, dont les pouvoirs ont finalement été validés. Le règlement de l'Assemblée dispose que les délégations nationales doivent « comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que comptent actuellement leurs parlements et, au minimum, un membre du sexe sous-représenté désigné en qualité de représentant ». La commission du règlement de l'Assemblée a toutefois déclaré que « seul le non-respect de l'exigence d'avoir au moins une femme dans chaque délégation pouvait constituer la base d'une contestation des pouvoirs présentés » tout en admettant que cette condition était « très certainement très limitée en ce qui concerne la représentation équitable des femmes » et pouvait légitimement être considérée comme « insatisfaisante ». Le sujet n'est donc pas clos !

Deux délégations, la Moldavie et l'Espagne, ont également vu leurs pouvoirs contestés pour raisons formelles au titre des équilibres politiques. Le règlement de l'Assemblée dispose que les délégations « doivent être composées de façon à assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans leurs parlements ». Les pouvoirs de la délégation moldave ont été contestés au motif que le parti d'opposition Sor n'était pas représenté. Un siège de suppléant vacant lui avait été, en principe, attribué, mais ce parti avait refusé de désigner son membre. Les pouvoirs ont donc été validés. De même, les pouvoirs de la délégation espagnole ont été contestés au motif qu'elle ne comprenait aucun membre du parti Vox. Les pouvoirs espagnols ont toutefois été validés en raison des sièges vacants dans la délégation.

Enfin, des contestations pour des raisons substantielles et formelles des pouvoirs de la délégation russe ont été avancées, en raison, d'une part, de la situation en Géorgie et de la proposition récente tendant à modifier l'équilibre constitutionnel entre droit interne et droit international en Russie et, d'autre part, de la comptabilisation de voix provenant du territoire occupé de Crimée pour l'élection du Parlement russe ainsi que du fait que certains membres de la délégation étaient soumis à des sanctions de l'Union européenne. Le candidat russe à la vice-présidence a également été contesté. Si la délégation russe a été *in fine* validée, ces contestations témoignent des tensions qui persistent et de l'opposition de plusieurs États membres au retour de la Russie au sein de l'Assemblée parlementaire. La délégation française a d'ailleurs eu un échange nourri et franc à ce sujet avec la délégation ukrainienne.

Nous avons eu un dialogue « habituel » avec la présidence géorgienne du Comité des ministres et la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe. Les priorités de la présidence géorgienne sont les droits de l'Homme et la protection de l'environnement, la participation de la société civile et des citoyens au processus décisionnel, la création d'un système de justice adapté aux enfants et la promotion de la démocratie par l'éducation, la culture et l'engagement des jeunes. Le Président du Comité des ministres a souligné qu'un mandat a été confié en novembre 2019 au comité directeur pour les droits de l'Homme en vue de finaliser

les modalités d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme.

La Secrétaire générale, quant à elle, a dressé un constat assez sombre. Elle a évoqué la montée des politiques populistes et nationalistes extrêmes, celle de positions qui vont à l'encontre du multilatéralisme et du droit international, ce qui peut déboucher sur des contestations directes de l'autorité du Conseil de l'Europe, l'érosion de l'État de droit et des institutions démocratiques dans certains pays d'Europe et, enfin, les discours de haine ainsi que la discrimination à l'égard des minorités et la prévalence de la violence à l'égard des femmes. Elle a ainsi souligné la nécessité d'agir pour préserver les valeurs du Conseil de l'Europe. Elle a par ailleurs mis en exergue la prise de conscience croissante des implications du changement climatique sur les droits de l'Homme.

L'Assemblée parlementaire a eu des échanges exigeants avec la Présidente de la Géorgie et le Président de la République de Moldavie. La Présidente de la Géorgie a tenu un discours ambitieux, en relevant les nombreux progrès accomplis, en particulier la révision de la Constitution en 2018. Elle a déclaré : « Notre pays a réussi à se frayer un chemin vers l'Union européenne et l'OTAN, en dépit de nombreux obstacles, à savoir, les conflits gelés, la guerre, les territoires occupés ». Elle s'est toutefois montrée consciente des limites actuelles, notamment en matière de violences à l'encontre des femmes, mais aussi lucide sur les fractures internes à son pays qui est soumis à des déstabilisations extérieures. Elle a ainsi relevé que : « Le plus grand défi à la tenue d'élections libres et équitables, ainsi qu'à la démocratie en général, est la polarisation progressive et étendue de la vie politique. Le refus d'accepter des opinions différentes, l'agression et les discours de haine divisent nos sociétés, contrarient les individus et alimentent la méfiance et la division. Associée à de fausses informations et à la désinformation, la polarisation devient un terrain fertile pour des influences extérieures, pendant des campagnes électorales et au-delà. Ce climat très négatif prive notre population de la possibilité de s'unir autour de questions essentielles et communes. » Elle a lancé un appel aux membres du Conseil de l'Europe pour faire pression sur la Russie afin que celle-ci respecte ses obligations internationales. Elle a notamment évoqué l'expulsion massive de Géorgiens de la Fédération de Russie en 2006, dossier dans lequel la Russie a été condamnée, mais aussi la guerre de 2008, au sujet de laquelle la CEDH n'a toujours pas rendu son jugement. Ce discours prend un relief particulier alors que les États-Unis et le Royaume-Uni viennent d'accuser la Russie de cyberattaques massives en Géorgie.

Le Président de la République de Moldavie, Igor Dodon, a quant à lui tenu un discours à la fois habile sur la forme et très positif sur l'action de son pays. Il a bien évoqué les difficultés de l'année 2019, mais dans un sens qui lui est très favorable. Les questions ont été très franches. Maryvonne Blondin l'a notamment interpellé sur la ratification de la Convention d'Istanbul. Le processus parlementaire est lancé, mais le président moldave a affiché une certaine distance : « il est évident que certains éléments de cette Convention méritent d'être débattus par les citoyens de la République de Moldavie et leurs représentants. J'ai demandé aux collègues de lancer ce débat, car il y a des points discutables dans cette Convention. Il y a des problèmes d'interprétation qu'il faut peut-être soumettre à la commission de Venise. Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, on a dépassé le filtre du gouvernement et c'est au Parlement de jouer son rôle. » Le système judiciaire a également été évoqué de manière directe à de nombreuses reprises.

Plusieurs rapports et résolutions ont été examinés au cours de cette partie de session. Certains débats ont parfois fait apparaître des écarts par rapport aux positions

françaises. À l'issue d'un débat sur les institutions démocratiques, la Pologne a été placée en procédure de suivi, ce qui fait écho aux réflexions qui ont lieu au sein de l'Union européenne. Cette procédure de suivi est un des outils importants dont dispose l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Jusqu'à cette partie de session, le président de la commission de suivi était un Britannique qui, à la suite des manifestations des gilets jaunes, projetait de placer la France en procédure de suivi. Il n'avait pas obtenu gain de cause, mais il a proposé, et obtenu, de renforcer la procédure d'examen périodique. Certains débats, en outre, ne sont pas évidents pour la France, en particulier celui qui touche à la protection de la liberté de religion ou de croyance sur le lieu de travail. Notre collègue Jacques Le Nay a défendu la conception française de la laïcité, mais elle n'est malheureusement pas partagée par tous.

Enfin, je voudrais souligner qu'un vote important a eu lieu sur la future procédure destinée à renforcer le suivi des obligations des États membres. L'avancée des discussions sur cette procédure complémentaire conjointe entre le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire, en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires, est un acquis important de la présidence française du Comité des ministres. L'Assemblée a adopté une résolution pour préciser la mise en œuvre de cette procédure exceptionnelle qui devra être « crédible, prévisible, réactive et réversible ». Les dispositions concernant cette procédure, qui sera un élément de crédibilité du Conseil de l'Europe, ont été adoptées début février par le Comité des ministres. Cette procédure ne concernera que les violations les plus graves des valeurs et des principes fondamentaux inscrits dans le statut du Conseil de l'Europe. Elle pourra être engagée par le Comité des ministres, par l'Assemblée parlementaire – à la double majorité – ou par la Secrétaire générale. Une mission de haut niveau élaborera des recommandations ; la Secrétaire générale préparera une feuille de route qui devra être mise en œuvre dans les neuf mois suivant son adoption par le Comité des ministres. L'issue la plus défavorable en cas de manquement sera l'exclusion, conformément à l'article 8 du statut du Conseil de l'Europe, mais le but est bien d'avoir un dialogue constructif.

Comme après chaque partie de session, un rapport sera prochainement publié pour présenter en détail les travaux de la délégation française à l'APCE.

**M. Claude Kern.** – Je partage les propos de Mme Duranton. Je suis corapporteur de la commission de suivi sur la Géorgie. La Présidente de la Géorgie était présente. Il s'agit d'une ancienne diplomate française qui a de bonnes idées mais qui ne sait pas les faire appliquer. Aujourd'hui, le problème principal est la poursuite de l'occupation de l'Ossétie du Sud par la Russie, qui est allée jusqu'à déplacer physiquement la frontière de treize kilomètres vers l'intérieur de la Géorgie ; nous avons vu cette frontière se déplacer quand nous étions présents, en septembre dernier. Quelques personnes ont également disparu.

La présidente a évoqué la Constitution, mais à ce sujet également, il y a une différence entre l'écrit et la réalité. Par exemple, parmi les quatorze derniers juges désignés à la Cour suprême, seuls deux étaient juristes.

**M. René Danesi.** – Il en va de même au Conseil constitutionnel français !

**M. Claude Kern.** – Les autres nominations relevaient du copinage électoral directement géré par le parti *Georgian Dream* au pouvoir. Enfin, le pays est coutumier de la modification du système électoral à deux ou trois mois des échéances, parfois avec l'accord de l'opposition, qui se rend compte ensuite qu'elle s'est fait bernier. Nous nous y rendons prochainement avec la commission de Venise pour essayer de figer le système électoral et revenir sur les modalités de désignation des juges. Nous avons écrit un règlement à ce sujet :

il faut maintenant que les autorités locales acceptent de le mettre en œuvre. De grands pas ont été faits, il n’y a plus de violences au moment des élections, mais il reste des intimidations.

En Moldavie, la situation présente des aspects analogues : la quatorzième armée russe est présente à demeure en Transnistrie. Durant les élections que nous avons observées, des bus de votants sortaient de Transnistrie, encadrés par des *vopos*. Dans les bureaux concernés, les candidats prorusses ont été élus à 98 %. Le président moldave s’affiche d’ailleurs aux côtés des Russes alors que le gouvernement est pro-européen.

**M. André Reichardt.** – Je voudrais dire à nouveau combien il est difficile d’assumer avec sérénité et sans passion une mission au sein de l’APCE. Cela n’a rien à voir avec la position de la France, qui essaie de tenir son rang, mais on a le sentiment de ne pas progresser. La France est un des pays qui jouent le jeu de cette assemblée, en respectant les uns et les autres, mais le contexte est difficile à vivre. Nous sommes continuellement confrontés à des oppositions entre pays, qui resurgissent en boucle, entre la Russie et l’Ukraine ou l’Azerbaïdjan et l’Arménie. Cela revient tout le temps, sur tous les sujets. Certains orateurs de ces pays, inscrits sur les débats, consacrent ainsi trente secondes à la thématique puis mettent en cause leur adversaire et les polémiques reprennent. La Turquie, elle aussi, est proche de l’Azerbaïdjan. On assiste donc à un véritable *Kriegspiel* difficile à vivre, parce que cela pourrit le contexte. Nous aimerions faire avancer la résolution de problématiques graves liées aux droits de l’Homme, à des situations épouvantables, mais ce contexte délétère empêche d’avancer.

Je me permets donc de revenir à la charge sur les conflits gelés : en Géorgie, où la frontière physique bouge chaque jour, en Azerbaïdjan, en Transnistrie, en Crimée. On ne peut pas continuer comme cela ! Le Sénat, en lien avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, devrait réfléchir à ce sujet : des pays occupés essaient de s’en sortir mais n’y parviennent pas, parce que personne ne s’y intéresse.

**M. André Vallini.** – Je comprends et je partage l’exaspération de notre collègue André Reichardt face à la répétition de certains débats. Je suis toutefois frappé par l’impact positif du Conseil de l’Europe, au travers de la Cour européenne des droits de l’Homme. M. Navalny, le principal opposant à M. Poutine, nous l’avait dit : « Ne croyez pas que vous ne servez à rien : lorsque l’on est enfermé dans les geôles russes, la CEDH est comme une lumière qui brille dans la nuit et on compte sur elle pour condamner la Russie ! » La Cour exerce une pression réelle, les opinions publiques l’entendent. Si MM. Poutine, Aliiev ou Erdogan sont à ce point irrités par ses décisions, ce n’est pas pour rien !

**Mme Gisèle Jourda.** – Dans mon groupe, j’insiste souvent pour que l’on étudie la nature des conflits gelés. Je suis allée avec Pascal Allizard puis René Danesi en Géorgie, où l’on constate en effet que les frontières bougent et que les gouvernements ne peuvent pas réagir. Nous devons porter ce sujet le plus fort possible. S’agissant des prises de paroles répétitives, je suis membre de l’Union interparlementaire (UIP) et nous connaissons aussi les prises de paroles mécaniques de certains pays et les déclarations sans rapport avec le sujet. C’est un mal que nous subissons au nom de la diplomatie parlementaire internationale.

**M. Claude Kern.** – Je signale en outre une arrivée massive de Géorgiens en France – en Alsace, en Bretagne, à Toulouse ou à Bordeaux – qui demandent souvent des visas médicaux en prélude à des demandes d’asile. Cela entraîne parfois des problèmes de délinquance.

**M. Jean Bizet, président.** – Pour les pays situés en bordure de l'Union européenne, le Conseil de l'Europe est parfois considéré comme l'antichambre de l'adhésion. S'agissant des conflits gelés, j'apprécie la politique de main tendue vers la Russie que pratique le Président de la République, mais elle doit produire des effets. Il me semble important d'avoir un dialogue avec la Russie, sans naïveté : il ne faut pas être dupe en matière de cyberattaques ou de droits de l'Homme. Notre politique doit avoir un résultat. Les Russes sont passés maîtres dans l'art des conflits gelés. Les accords de Minsk, par exemple, sont très difficiles à faire évoluer. Merci pour ce rapport et tentons de faire évoluer la situation.



## Questions sociales et santé

### **Proposition de résolution européenne de M. André Reichardt visant à lutter contre la fraude sociale transfrontalière et améliorer la coopération européenne en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales : rapport de Mmes Laurence Harribey et Pascale Gruny**

**M. Jean Bizet, président.** – Je vous propose maintenant d'examiner la proposition de résolution européenne n° 275 déposée le 27 janvier dernier par notre collègue André Reichardt, visant à lutter contre la fraude sociale transfrontalière et à améliorer la coopération européenne en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales. Les Européens deviennent de plus en plus mobiles géographiquement et professionnellement. Cela a déjà conduit l'Union européenne à encadrer le détachement de travailleurs, mais le cas des transfrontaliers n'a pas retenu la même attention. Notre collègue alsacien y est naturellement particulièrement sensibilisé. Nous allons entendre le rapport de nos collègues Laurence Harribey et Pascale Gruny qui assurent pour notre commission le suivi des sujets de convergence sociale.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – En tant que rapporteures sur la convergence sociale, nous avons déjà pu analyser la problématique de la coordination des systèmes de sécurité sociale au sein de l'Union européenne. C'est un enjeu central pour la mobilité des travailleurs européens et c'est d'ailleurs l'une des priorités de la présidence croate.

La directive sur le détachement des travailleurs est entrée en vigueur en juillet 2018, mais la proposition de règlement de décembre 2016, qui tend à réviser le régime de coordination des régimes européens de sécurité sociale fixé dans le règlement de 2004, est toujours en cours de discussion. Elle constitue pourtant le complément indispensable de la directive « détachement des travailleurs », les législations européennes en droit du travail et en droit de la sécurité sociale étant distinctes et autonomes.

En avril 2018, notre commission avait adopté une proposition de résolution européenne sur la convergence sociale. Nous avons notamment examiné cette proposition de règlement concernant la coordination des régimes de sécurité sociale. Cette résolution a inspiré notre collègue André Reichardt.

S'agissant de la révision du règlement de 2004, la négociation menée chapitre par chapitre a permis de conclure à des orientations générales partielles au Conseil en 2017, suivies d'orientations générales en juin 2018. Le Parlement européen a, quant à lui, adopté le rapport du député Guillaume Balas en décembre 2018. Cependant, les discussions en trilogue ouvertes à l'issue de l'adoption de ce rapport ont échoué. Un nouveau rapporteur a été désigné au Parlement européen et les négociations se poursuivent.

Quels sont les enjeux d'une telle révision ?

La législation en vigueur repose toujours actuellement sur un règlement daté de 2004 et son règlement d'application pris en 2009. Cette législation est aujourd'hui dépassée, en particulier du fait d'une population toujours plus mobile.

Selon les statistiques 2019 d'Eurostat sur la mobilité, 4,1 % des personnes travaillant dans un État membre en 2018 ont la nationalité d'un autre État membre. Par

ailleurs, 1,3 millions d'européens résident dans un État et travaillent dans un autre, soit 0,6 % des emplois totaux. En 2018, le Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS), qui est notre point d'accueil et de coordination national, enregistrait en tout 797 000 formulaires A1, documents à remplir par l'employeur en cas de détachement, émis ou reçus par la France ; en 2019, ce chiffre s'élevait à près de 977 000. On peut noter qu'en 2018, la France figurait au second rang des États membres en termes de formulaires reçus, donc de détachements de travailleurs sur son territoire, et cinquième en ce qui concerne les formulaires émis, donc les détachements de travailleurs français dans un autre État membre.

Ces travailleurs mobiles se répartissent en travailleurs détachés, travailleurs transfrontaliers, travailleurs migrants mais aussi, et de plus en plus, travailleurs multinationaux, aussi dits pluriactifs.

Depuis 2010, le nombre de formulaires A1 délivrés par les États membres de l'UE-EEE-Suisse dans le cadre d'une situation de pluriactivité est ainsi en constante et nette progression : + 457 % sur la période, soit une évolution annuelle moyenne de 23,4 %. Or la pluriactivité n'est aujourd'hui que mentionnée à l'article 13 du règlement de 2004. Cet article permet de déterminer quel est l'État dont la législation s'applique en cas d'activités d'un salarié dans plusieurs États membres, mais il n'y a aucune considération de durée : toute personne se rendant dans un pays membre, même pour une très courte intervention, devrait ainsi théoriquement faire l'objet d'un certificat A1 déposé par son employeur.

Le travailleur transfrontalier pose par ailleurs une difficulté spécifique. Il se distingue du migrant classique par sa double allégeance nationale : il travaille dans un État et réside dans un autre. Mais le statut de travailleur transfrontalier n'est pas défini de même manière par les services sociaux et par les services fiscaux.

En ce qui concerne la protection sociale, cette définition repose sur deux critères :

- un critère géographique : le travailleur est actif sur le territoire d'un État membre et réside sur le territoire d'un autre État ;
- un critère de temporalité : il retourne dans son État de résidence chaque jour ou au moins une fois par semaine.

La définition fiscale est quant à elle plus restrictive : elle prévoit un critère spatial supplémentaire. Chaque zone frontalière est ainsi déterminée précisément dans chaque convention bilatérale de double imposition, puisqu'il ne s'agit pas là d'une compétence communautaire.

Comme pour les migrants, le principe de base pour la protection sociale du travailleur transfrontalier est l'affiliation à la législation de l'État où il travaille, mais le règlement de 2004 reconnaît aux travailleurs transfrontaliers l'ouverture de prestations supplémentaires dans leur État de résidence, comme par exemple l'accès transfrontalier aux soins de santé.

En ce qui concerne l'indemnisation du chômage, il suffit pour les transfrontaliers d'avoir travaillé un jour dans un État membre pour y être indemnisé, alors que l'indemnisation reste une compétence de l'État de résidence qui supporte dès lors la charge financière de demandeurs d'emploi ayant cotisé dans d'autres États membres. Il existe donc

des cas de double affiliation de travailleurs qui bénéficient de prestations chômage dans un État et exercent une activité, souvent réduite, dans un autre.

La révision du règlement de 2004 doit justement simplifier ces dispositions et revenir à une application stricte du principe de l'affiliation à la loi de l'État d'activité pour tous les travailleurs, y compris les frontaliers.

Si la Commission proposait initialement d'appliquer ce principe après 12 mois d'activité dans un autre État membre, la durée retenue pourrait finalement être plus courte et serait de 3 à 6 mois, ce qui devrait limiter les distorsions financières entre cotisations versées et perçues entre États membres, ainsi que les possibilités de fraude.

La question du statut du travailleur transfrontalier est donc aujourd'hui particulièrement complexe et cette complexité peut être source de difficulté pour le travailleur transfrontalier lui-même, ainsi que pour l'administration en charge de la détermination de ses droits. Lors de nos auditions, il est apparu qu'une partie de la fraude sociale constatée était en fait non intentionnelle.

Je laisse la parole à ma collègue pour vous présenter les récentes avancées sur ce dossier et nos propositions concernant le texte que nous soumet notre collègue André Reichardt.

**Mme Pascale Gruny, rapporteure.** – Chers collègues, cette complexité dans la détermination de la législation applicable rend urgente l'aboutissement des négociations sur la révision des règlements. Elle rend aussi nécessaire une meilleure coordination des systèmes de protection sociale.

Deux avancées récentes doivent être mentionnées sur ce point : en amont, concernant la standardisation et l'automatisation du formulaire A1, et en aval, quand il s'agit de déqualifier un formulaire A1 frauduleux.

Les formulaires A1 sont centraux dans les échanges entre organismes européens de sécurité sociale. Ils attestent de la législation applicable à leur détenteur. Ils confèrent une présomption de régularité du détachement pour les salariés et donnent de fait droit à l'exonération de cotisations dans l'État d'emploi.

La Commission européenne a lancé en juillet 2017 le système d'échange électronique d'informations sur la Sécurité sociale (EESSI). Cette possibilité était prévue dans le règlement d'application de 2009. L'article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) dispose que les États membres sont libres d'organiser leur système de protection sociale, mais la construction progressive d'une Europe sociale exige la coordination des systèmes de sécurité sociale à l'échelle européenne et donc certains ajustements nationaux.

Les États membres avaient ainsi deux ans pour mettre en œuvre l'EESSI au niveau national et pour connecter leurs organismes de sécurité sociale aux échanges électroniques transfrontières. Le système est de fait opérationnel depuis juillet 2019.

Ce système permet des échanges de données plus précis entre les autorités nationales grâce à des documents électroniques standardisés traduits dans chaque langue. Le formulaire A1 est aujourd'hui entièrement dématérialisé.

Dans son paquet « équité sociale » présenté en mars 2018, la Commission a par ailleurs proposé de créer une nouvelle Autorité, destinée à renforcer la coopération et l'échange structuré entre les autorités nationales compétentes.

L'Autorité européenne du travail a ainsi ouvert en octobre 2019. L'Autorité informe les citoyens et les entreprises de leurs droits et devoirs dans des situations transfrontières et améliore l'échange d'informations entre les États membres en mettant en contact des agents de liaison, comme le fait Europol. Elle facilite la coopération entre les États-membres, notamment en permettant des inspections conjointes transfrontalières en cas de fraude, d'abus et de travail au noir. Cette disposition, très opérationnelle, était très attendue des services de contrôle de la fraude.

Elle peut également offrir une médiation en cas de différends entre deux États membres. Le fonctionnement de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale n'a pas été modifié, mais cette nouvelle agence européenne devrait lever une part importante des difficultés rencontrées auparavant. Un accord de coopération doit désormais régler les questions d'articulation entre la nouvelle autorité et la commission de coordination. Il est important que cet accord intervienne au plus vite.

Ces deux avancées, mise en place du système d'échange électronique d'informations sur la Sécurité sociale (EESSI) et création de l'Autorité européenne du travail, rendent ainsi nécessaires l'adaptation de nos propositions antérieures.

Un autre point reste à prendre en compte : la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne en ce qui concerne la validité du certificat A1.

Aujourd'hui, le certificat de détachement doit être déqualifié par la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, dès lors qu'il existe des doutes sérieux quant à la réalité de l'affiliation du salarié détaché au régime de sécurité sociale du pays d'établissement. En l'absence d'accord sur l'appréciation des faits litigieux, les institutions de l'État membre peuvent la saisir au plus tôt un mois après la date à laquelle l'institution qui a reçu le document a présenté sa demande. La commission s'efforce de réaliser une conciliation dans un délai de 6 mois. Même si la jurisprudence *Altun* a introduit une plus grande souplesse dans la possibilité pour le juge national d'écarter un formulaire A1 manifestement frauduleux, le processus reste lourd et peu efficace dans la lutte contre la fraude.

Les derniers arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne ont ensuite très strictement limité cette jurisprudence *Altun* : il faut que soient réunies deux conditions cumulatives, à savoir une suspicion de fraude étayée par des éléments concrets et l'inertie de l'institution émettrice.

Dans l'arrêt *Alpenrind* rendu en septembre 2018, la CJUE a par ailleurs estimé que la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale avait pour seul objectif de concilier les points de vue et que ses conclusions avaient dès lors seulement valeur d'un avis. Tant que l'État d'émission d'un certificat A1 ne l'a ni retiré ni déclaré invalide, celui-ci s'impose à l'ensemble des institutions de l'État membre dans lequel l'activité est exercée.

Nous sommes aujourd'hui dans l'attente d'un nouvel arrêt de la CJUE qui pourrait lever ces difficultés. Dans les conclusions rendues le 11 juillet 2019 sur l'affaire *Vueling*,

l'avocat général a invité la CJUE à décider qu'autorité judiciaire et autorités administratives se complètent sans être concurrentes et qu'en conséquence le juge national peut écarter un formulaire A1, sans être paralysé ni lié par le dialogue initié entre institutions de Sécurité Sociale.

Pour lever dès à présent les derniers doutes sur la possibilité par le juge national d'écarter un certificat A1, nous vous proposons de demander d'inscrire cette possibilité directement dans les règlements afin que cesse la dépendance actuelle de l'État d'accueil au bon vouloir d'une institution de sécurité sociale établie à l'étranger. Cette dernière n'a en effet aucun intérêt à retirer un certificat A1 puisqu'elle perd dès lors des cotisations sociales ou même doit les rembourser.

Dans le paquet «équité sociale», la Commission présentait aussi une communication sur le suivi de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. Dans celle-ci, elle indiquait travailler à la mise en place d'un numéro de sécurité sociale européen devant servir d'identificateur numérique rendant interopérables les systèmes existants. Aujourd'hui, cette initiative semble bloquée : présentée sous forme d'amendement lors de l'examen du texte, la proposition n'a pas été retenue dans l'accord provisoire. Nous vous proposons d'en demander une évaluation des coûts et avantages pour relancer la réflexion sur ce numéro unique qui viendrait en complément du numéro national, et non en substitution.

Enfin, nous n'avons pu que constater l'absence d'évaluation de la fraude sociale transfrontalière au niveau européen. La Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale discute une fois par an des questions de coopération dans le domaine des fraudes et des erreurs, et un rapport est publié annuellement par la Commission européenne à ce sujet.

La discussion est fondée sur des rapports fournis à titre volontaire par les États membres concernant leur expérience et leurs progrès en la matière. Le dernier rapport publié présentait ainsi un retour d'expérience parcellaire : 25 États membres sur 28 avaient renvoyé le questionnaire ainsi que la Suisse et les 3 autres États membres de l'Espace économique Européen, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. La France n'y a, de son côté, pas répondu. Tous les États ne répondent par ailleurs pas à l'ensemble des questions. Le rapport met aussi en évidence les difficultés de comparabilité de l'information entre les États qui la fournissent mais aussi d'une année sur l'autre.

Avant 2015, les chiffres sur la fraude sociale transfrontalière n'étaient recueillis que concernant les soins de santé nécessaires non planifiés et l'exportation des prestations de chômage. Si depuis cette date, le recueil d'informations sur la fraude sociale transfrontalière a progressé, il n'en demeure pas moins perfectible. Il serait important de quantifier plus précisément le phénomène de la fraude sociale transfrontalière afin de dimensionner les moyens nécessaires à sa lutte, tant au niveau national qu'europpéen.

Nous vous proposons en conséquence d'amender la proposition de notre collègue André Reichardt en tenant compte de ces différents éléments.

**M. Jean Bizet.** – Merci pour vos interventions. André Reichardt, souhaitez-vous prendre la parole ?

**M. André Reichardt.** – Merci Monsieur le Président. Je remercie mes collègues pour leur travail. Cette proposition de résolution trouve son origine dans un rapport élaboré

par notre collègue Nathalie Goulet et une députée, Carole Grandjean. Toutes deux ont mené un travail sur la fraude sociale dans son ensemble, et notamment effectué un déplacement dans des régions transfrontalières. Carole Grandjean, députée de Meurthe-et-Moselle, s'est ainsi rendue en région Grand Est, dans son département d'attache. Si le rapport mérite assurément d'être lu dans sa globalité, c'est la lecture de cette partie de document sur la fraude transfrontalière qui m'a particulièrement intéressé. Je suis né dans la dernière ville française avant la frontière allemande, j'ai été transfrontalier et j'ai vu de nombreux amis travailler de l'autre côté de la frontière. J'ai pu observer de nombreuses situations anormales qui s'assimilaient à des fraudes transfrontalières, même si on ne les appelait pas ainsi par le passé.

Ce rapport m'a d'autant plus intéressé qu'à l'exception de la résolution votée ici en 2018 sur la convergence sociale, le législateur s'est peu préoccupé de la fraude transfrontalière. Il s'est penché sur les travailleurs détachés, ou encore sur le *dumping* social, mais peu sur la fraude transfrontalière. C'est pourquoi j'ai considéré utile de décliner ce volet du rapport des deux parlementaires remis au Premier ministre voilà six mois environ.

Les anecdotes sont nombreuses sur ce sujet. La fraude type est celle du fraudeur qui perçoit des allocations chômage en France alors qu'il travaille en Allemagne. D'autres fraudes se pratiquent, semble-t-il, si j'en crois le rapport de nos deux collègues. Je pense aux personnes se déclarant domiciliées à l'adresse d'un proche pour percevoir le RSA en France alors qu'ils habitent de l'autre côté de la frontière. Je pense également aux fraudes à la déclaration de revenus, ou encore aux fraudes aux remboursements médicaux. Je vous invite à lire le rapport dans sa globalité, c'est édifiant.

Il me paraissait évident que la mise en place d'un numéro de sécurité sociale européen pouvait être une réponse, sur le modèle d'un FICOBA européen qui recense les comptes de toute nature détenus par une personne.

Cette PPRE a été modifiée par les rapporteuses et je n'y vois aucune opposition. Elles ont naturellement nuancé certains propos. Je disais par exemple « estime indispensable la création d'un numéro de sécurité sociale européen », vous dites « juge nécessaire d'évaluer dès à présent les coûts et avantages d'un numéro de sécurité sociale européen ». En outre, vous pensez qu'il ne doit pas se substituer au numéro de sécurité sociale national. Évidemment que non, étant entendu qu'à terme nous irions vers ce chemin, en y apposant l'appartenance nationale.

J'ai donc perçu un certain nombre d'atténuations par rapport à ce que j'avais indiqué. En revanche, un point me dérange un peu plus. Je m'étais volontairement limité à la fraude sociale transfrontalière, sans revenir sur les travailleurs détachés dont on a déjà beaucoup parlé. Vous avez souhaité ajouter un alinéa « estime indispensable de modifier l'article 5 du règlement n°987/2009 pour qu'en cas de manquement au principe de coopération loyale de l'État d'envoi du travailleur détaché, l'autorité judiciaire de l'État d'accueil du travailleur détaché puisse écarter le certificat A1 obtenu de façon manifestement irrégulière ». À mon sens, cela revient à mélanger la fraude transfrontalière avec la fraude aux travailleurs détachés. Toutefois, je ne m'y opposerai pas.

Si j'en crois le rapport des deux parlementaires, le montant de la fraude atteint des sommes considérables. Le rapport a été remis au Premier Ministre qui en fera ce que bon lui semble. J'estime qu'il fallait le décliner sur le plan européen, car c'est à ce niveau que cela peut se régler.

**M. Jean Bizet.** – Merci. Avez-vous d'autres commentaires à formuler ?

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Je précise que si nous avons apporté quelques modifications, c'est que les auditions nous ont amenées à nuancer certains éléments. Même s'il est intéressant d'avoir mis la loupe sur les travailleurs transfrontaliers, le problème de la convergence et de la coopération de nos systèmes de sécurité sociale ne pouvait être occulté. C'était une manière d'insister à nouveau sur les négociations en cours qui patinent et qui devraient aboutir sous la présidence croate.

**Mme Pascale Gruny, rapporteure.** – Concernant le certificat A1, nous avons souhaité acter l'état de jurisprudence. En outre, je considère que quantifier la fraude est une vue de l'esprit étant donné qu'à partir du moment où on en est capable, c'est déjà qu'on l'a détectée donc qu'on peut y mettre fin.

Par ailleurs, j'insiste sur la distinction entre fraude et erreur. Nos auditions nous ont montré que la complexité des législations d'un État à un autre est telle que cela induit des erreurs, sur les cotisations et les indemnisations. En outre, les entreprises multinationales ou même les PME présentes dans différents pays doivent actuellement produire un certificat A1 dès lors qu'un de leurs employés – par exemple, les auditeurs comptables – se déplace dans l'une de leurs implantations. Ce qui n'est pas toujours fait étant donné que cela alourdit considérablement les procédures.

S'agissant du numéro de sécurité sociale, il me paraît aussi évident que nous aurons bientôt un numéro européen. Néanmoins, pour le moment, chaque pays tient à son numéro et l'harmonisation nécessitera de nombreuses modifications. Cela n'arrivera donc pas du jour au lendemain.

Si nous pouvions *a minima* avoir le numéro européen à côté du numéro national, cela faciliterait beaucoup les échanges.

**M. Jean Bizet.** – Merci à tous pour votre travail.

Il serait en effet intéressant de pouvoir avancer sur ce sujet du numéro de sécurité sociale européen adossé au numéro de sécurité sociale français. En outre, nous pouvons espérer que le concept du FICOBA fera son chemin.

Je constate que vous êtes tous d'accord pour adopter cette proposition de résolution. Elle sera transmise à la Commission des affaires sociales. Compte tenu de l'excellent travail effectué en amont, il n'est pas certain que cette dernière souhaite s'en emparer pour l'amender. La résolution deviendrait alors, après le délai de 4 semaines, une résolution du Sénat.

*À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne, dans la rédaction suivante :*

*Proposition de résolution européenne visant à lutter contre la fraude sociale transfrontalière et améliorer la coopération européenne en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales*

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,

Vu le règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 (COM (2016) 815 final),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen – Suivi de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux (COM(2018) 130 final),

Vu la résolution européenne du Sénat n° 108 (2017-2018) sur la convergence sociale dans l'Union européenne,

Vu le règlement 2019/1149 du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail,

Vu les arrêts C-620/15, Rosa, C-359/16, Altun, et C-527/16, Alpenrind, de la Cour de justice de l'Union européenne,

Estime indispensable de modifier l'article 5 du règlement n°987/2009 pour qu'en cas de manquement au principe de coopération loyale de l'État d'envoi du travailleur détaché, l'autorité judiciaire de l'État d'accueil du travailleur détaché puisse écarter le certificat A1 obtenu de façon manifestement irrégulière ;

Juge nécessaire d'évaluer dès à présent les coûts et avantages d'un numéro de sécurité sociale européen qui, sans se substituer au numéro de sécurité sociale national, permettrait une interconnexion plus rapide des systèmes européens de sécurité sociale, une identification et une vérification en temps réel de la couverture ;

Salue la mise en place du système d'échange électronique d'informations sur la Sécurité sociale (EESSI) et la création de l'Autorité européenne du travail ;

Invite à l'élaboration rapide de l'accord de coopération qui doit organiser les relations de l'Autorité européenne du travail avec la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale et à une amélioration du fonctionnement de ladite commission ;

Souhaite que soit mise en place une évaluation quantitative annuelle de la fraude sociale transfrontalière au niveau européen ;

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

**M. Jean Bizet.** – Je précise pour conclure que nous avons atteint le seuil de 87 % de prise en compte au moins partielle, par les instances communautaires de nos propositions de résolutions. Votre travail a ainsi de fortes chances d'être pris en compte pour faire avancer le traitement de la fraude sociale transfrontalière, un sujet sur lequel nos concitoyens portent un regard attentif.



## **Budget communautaire**

### **Cadre financier pluriannuel de l'Union européenne : réunion conjointe avec la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et les membres français du Parlement européen**

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Chers collègues, merci à tous pour votre présence. Merci notamment au député européen Pierre Larrouturou. Cette réunion conjointe entre parlementaires nationaux et européens est un concept ancien qui rencontre un succès inégal en raison de la distance géographique qui nous sépare. Peut-être devrions-nous imaginer une autre approche en utilisant les nouvelles technologies.

Soyez les bienvenus au Sénat. Nous nous réunissons aujourd'hui pour évoquer un sujet majeur pour l'avenir de l'Union européenne : celui du cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027. Je vous rappelle que la Commission européenne a présenté, le 2 mai 2018, ses propositions en la matière, notamment pour conduire de nouvelles politiques permettant de répondre aux actuels défis auxquels l'Union est confrontée. Sa proposition se traduisait par un plafond de dépenses arrêté à 1,11 % du revenu national brut de l'Union à 27 en crédits d'engagement, soit 1 134 milliards d'euros en prix 2018.

Le Parlement européen, qui doit approuver le cadre financier pluriannuel, a adopté plusieurs résolutions et exige, en particulier, un montant de dépenses arrêté à 1,3 % du revenu national brut en crédits d'engagement.

La présidence finlandaise du Conseil a présenté, le 5 décembre 2019, une « boîte de négociation » proposant un montant de crédits d'engagement arrêté à 1,07 % du revenu national brut, soit environ 47 milliards de moins que la proposition initiale de la Commission européenne. Cette proposition a suscité de nombreuses critiques.

Le Président du Conseil européen, Charles Michel, a convoqué le 20 février un Conseil européen extraordinaire au cours duquel il espérait parvenir à un accord. En vain. Charles Michel n'ouvrait de fait qu'une très maigre marge de discussion par rapport à la proposition finlandaise : 7,5 milliards d'euros au total, correspondant uniquement au nouveau fonds pour la transition juste annoncé par la Commission européenne.

Dans la perspective des négociations sur le cadre financier pluriannuel, la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a adopté, en mai 2019, le rapport de Christophe Jerretie, assorti de conclusions. De son côté, le Sénat, suivant une proposition que j'ai formulée avec mon collègue Simon Sutour, a adopté fin février une résolution européenne sur le CFP. Elle confirme notamment plusieurs positions sectorielles antérieures.

Avec la Présidente Thillaye, nous avons souhaité vous proposer un texte conjoint qui reprend certaines idées fortes émanant de nos deux chambres, afin d'adresser au gouvernement français et aux autorités européennes un message clair en vue de ces négociations stratégiques. J'évoquerai brièvement quelques points et laisserai ensuite Sabine Thillaye compléter mon propos.

Nous saluons les nouvelles priorités avancées par la Commission européenne pour permettre à l'Union européenne de relever les défis auxquelles elle est confrontée, mais nous

affirmons clairement que le financement de ces nouvelles priorités ne doit pas conduire à réduire les ambitions des politiques traditionnelles, notamment la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion.

L'Europe a toujours besoin de la politique agricole commune et de la politique de cohésion : ce sont des politiques stratégiques, au même titre que la politique spatiale ou la politique d'innovation. Il faut donc un budget en conséquence. Nous en avons déjà débattu ensemble en octobre 2019 concernant la PAC et nous réaffirmons notre position. Nous soutenons évidemment le maintien des régions en transition au sein de la politique de cohésion.

Au moment où les États-continentaux (États-Unis, Inde, Chine, Brésil) consacrent un budget accru à leur politique agricole, l'Europe a adopté une démarche contraire. Il s'agit pourtant d'une politique stratégique et de souveraineté en termes à la fois alimentaires et sanitaires.

Nous souhaitons également une prise en compte, adaptée à la hauteur de leurs spécificités et enjeux propres, des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Nous affirmons le souhait de conserver l'enveloppe proposée par la Commission européenne pour le programme spatial européen. Nous soulignons la nécessité de dédier à l'agence Frontex un budget lui permettant de mettre en œuvre le mandat renforcé qui lui a été confié en 2019. Nous regrettons par ailleurs l'absence d'ambition concernant l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité au sein de la zone euro. Je crois qu'après avoir imaginé un certain étiage, nous sommes parvenus aux alentours de 15 milliards d'euros, ce qui est nettement insuffisant compte tenu du périmètre de cette action.

Naturellement, il faut pouvoir financer l'ensemble. C'est pourquoi nous demandons la suppression des rabais et la mise en place de nouvelles ressources propres. Cinq États membres profitent encore de la politique des rabais initiée à l'époque de Mme Thatcher. Il s'agit d'une forme de provocation de la part de ces États. Il n'est pas concevable de conserver cette politique. Sans nouvelles ressources propres, il apparaît illusoire d'imaginer aboutir à un budget ambitieux, alors que l'Europe en a besoin. Un certain nombre d'articles de presse parus dans des journaux nationaux sont explicites sur ce point.

Compte tenu de l'état d'avancement des négociations, et comme l'avait également souhaité le Parlement européen, nous appelons la Commission européenne à envisager de proroger les plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année de l'actuel cadre financier pluriannuel, au cas où le nouveau cadre financier ne serait pas adopté en temps utile. C'est un risque réel et il faut s'y préparer, même si ce serait un mauvais message adressé à l'Union et à nos concitoyens.

Les discussions sur le cadre financier pluriannuel font davantage ressortir les égoïsmes nationaux que le projet européen que nous partageons. Il ne s'agit évidemment pas d'être naïf, mais il est temps de retrouver la voie de l'Union au service de nos concitoyens. J'espère que cette réunion y contribuera à sa manière.

**Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.** – Merci de nous accueillir dans cette belle salle et de poursuivre cette tradition de réunion conjointe.

Le sommet de la semaine dernière a constitué une déception, mais pas une surprise. Les échanges que nous avons eus ces derniers temps avec nos collègues européens nous avaient permis de constater que les positions des uns et des autres étaient malheureusement très éloignées. Chacun restait assez ferme sur ses positions.

Nous avons reçu nos homologues néerlandais à l'Assemblée nationale au mois de janvier. Ils nous avaient clairement expliqué que le budget de l'Union européenne pouvait rétrécir en même temps que l'Union rétrécissait avec le départ du Royaume-Uni. Ce n'est évidemment pas notre perspective, même si nous sommes attentifs à la maîtrise des dépenses publiques.

L'enjeu consiste à veiller à la complémentarité entre les dépenses réalisées au niveau national et les dépenses réalisées au niveau européen. Il faudrait que nous alignions davantage nos budgets nationaux sur les budgets européens. Face aux enjeux du changement climatique et du numérique, la question n'est pas de savoir si nous allons consacrer davantage de moyens à ces sujets ; elle est de savoir si nous allons le faire au niveau national ou au niveau européen.

J'ai participé, la semaine dernière, à une réunion organisée par la commission du budget du Parlement européen dans le cadre de la conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne. J'ai été frappée par la différence d'approche qui peut exister entre les pays qui partent des besoins, et qui sont prêts à ce que les budgets nationaux financent davantage le budget européen, et ceux qui considèrent que les dépenses doivent s'adapter à l'enveloppe que les États sont prêts à y consacrer. Ce sont quasiment deux philosophies qui s'affrontent.

J'ai senti l'inquiétude de nos collègues du Parlement européen, qui redoutent d'être considérés comme responsables d'une crise institutionnelle s'ils rejettent un accord trouvé au Conseil européen. Le Conseil et le Parlement donnent parfois l'impression de fonctionner en vase clos, alors qu'ils devraient être complémentaires.

On peut constater un décalage préoccupant entre les discours sur la souveraineté européenne et les évolutions proposées par rapport à la proposition de la Commission européenne sur les politiques directement liées à la souveraineté de l'Union. Le Président Bizet a déjà évoqué la souveraineté alimentaire et la PAC. Pour ma part, je regrette que les budgets liés à l'innovation, à la recherche, à la sécurité et à la défense servent de variables d'ajustement dans les négociations au Conseil. Si l'on compare la proposition qu'a faite Charles Michel au Conseil européen la semaine dernière et la proposition de la Commission, on constate une baisse de 39 % des fonds européens de la défense, de 43 % des fonds alloués à Frontex, de 14 % des fonds alloués à *InvestEU*, de 17,5 % des fonds alloués au programme pour une Europe numérique et de 20 % des fonds alloués à Erasmus +. Ce n'est pas ainsi que nous renforcerons la souveraineté de l'Union européenne.

Préparer l'avenir, c'est aussi lutter contre le changement climatique. Le pacte vert pour l'Europe témoigne d'une ambition louable. On peut tout de même rester prudent sur les montants d'investissements annoncés, qui mélangent crédits européens, financements nationaux et financements privés. Intervenant la semaine dernière au Parlement européen, Pascal Canfin a parfaitement résumé les trois éléments nécessaires à la crédibilité des objectifs que l'Union se fixe en matière de climat : crédibilité budgétaire, crédibilité industrielle, justice sociale et territoriale.

Le fonds pour une transition juste était une initiative indispensable. Malheureusement, la PAC en fait les frais. Il est nécessaire d'assister les États-membres, par exemple la Pologne, qui sont fortement dépendants du charbon. Accompagner les pays qui en ont besoin, ce n'est pas distribuer des subventions à l'aveugle. Il faut mettre en place une logique contractuelle reposant sur des plans locaux précis. Dans le même ordre d'idées, il faut veiller à la bonne utilisation des fonds européens. De ce point de vue, je suis satisfaite que le mécanisme de conditionnalité de l'accès aux fonds au respect de l'État de droit ait été maintenu. Compléter cette conditionnalité par des conditionnalités fiscales et sociales, comme la France le propose, est sans doute extrêmement ambitieux. Toutefois, il ne serait pas illégitime de prendre en compte les politiques non-coopératives dans l'attribution des fonds européens.

Je suis certaine que nous aurons l'occasion de débattre de tous ces sujets. Je remercie le député européen Pierre Larrouturou d'être présent. Nous cherchons toujours le moyen de travailler plus étroitement ensemble.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Monsieur Larrouturou, vous avez la parole.

**M. Pierre Larrouturou, député européen.** – Merci de me recevoir. Je ne suis député européen que depuis 6 mois. Malgré cela, il m'a été demandé d'être rapporteur général du budget 2021. Nous négocions en même temps le cadre pluriannuel et le budget 2020-2021, qui est la première année du cadre pluriannuel et du financement du *green deal*.

Je suis très heureux que vous m'ayez invité car nous cherchons des alliés. Nous savons que cette année sera très compliquée avec la négociation du budget. En tant que rapporteur général du prochain budget, je me rends tous les mois à Berlin. L'Allemagne a peur d'avoir le mauvais rôle. Elle a peur que nous ne trouvions pas de solutions. Nous avons vu ce qu'il s'est passé la semaine dernière avec la méthode de Charles Michel. Parallèlement, la négociation du Brexit se poursuit. Jusque-là, les 27 États membres sont restés unis, mais beaucoup ont peur qu'ils finissent par se déchirer.

Le *green deal* a provoqué un très grand enthousiasme, notamment lors de la Conférence sur le climat de Madrid. Tout le monde regarde l'Europe. Si elle réussit le *green deal*, cela aura un véritable effet d'entraînement. *A contrario*, s'il apparaît, dans 3 ou 6 mois, que ce projet n'est pas financé, ce sera pire que tout. Aujourd'hui, il n'y a pas d'argent. La Commission européenne elle-même dit qu'il manque entre 400 et 700 milliards d'euros chaque année pour réussir le *green deal*.

Nous avons donc trois grands chantiers à traiter : le budget, le Brexit et le *green deal*.

Le budget qui nous est proposé est tout à fait inacceptable. Le budget de la politique agricole baisserait de 14 % et celui de la cohésion de 13 %. Le budget de la recherche diminuerait également. Aucun de nous ne peut accepter un tel recul. Par ailleurs, il n'y a toujours rien sur le *green deal*, qui était pourtant la grande ambition il y a 2 mois.

Avant même d'être officiellement député européen, j'avais assisté à la dernière réunion de la commission du budget du mandat précédent, au mois de juin. Jean Arthuis, qui faisait ses adieux au Parlement européen, s'y est exprimé très librement. Il a notamment expliqué que la commission du budget ne servait à rien depuis 5 ans, que les chefs d'État

n'avaient de cesse de raboter les propositions du Parlement européen, comme s'ils voulaient être sûrs qu'entre les États-Unis et la Chine, jamais aucune puissance politique européenne ne puisse émerger. Pour Jean Arthuis, tout ceci n'est pas sérieux. Il a estimé nécessaire de trouver un ou deux sujets qui embarqueraient les citoyens afin que le Parlement soit capable de provoquer une crise clarificatrice, puisque le Brexit n'a pas suffi pour cela. Il ne faut pas en avoir peur. Cela fait 30 ans que le Mur de Berlin est tombé. Il est urgent de redéfinir le projet européen. Le budget n'est pas un évènement technique : c'est un acte politique. À Londres, le Parlement est devenu un vrai parlement lorsqu'il a provoqué une crise pour obtenir des ressources nouvelles. Aujourd'hui, le Parlement européen n'est pas un parlement. Nous n'avons que très peu de pouvoir sur les questions budgétaires.

Le dernier budget a été voté par des députés de 5 groupes. Nous avons obtenu 1,9 milliard d'euros de plus que ce que les chefs d'État voulaient donner. Il faut garder cette unité autour d'objectifs forts. Si je suis ici, c'est parce que nous avons besoin d'alliés en France et en Allemagne, dans les parlements comme dans la société civile. Comme le disait Jean Arthuis, nous devons trouver un ou deux sujets qui parlent aux citoyens.

Officiellement, tout le monde veut plus d'Europe pour la *green deal*, l'innovation, la recherche et la protection des frontières, mais « pas avec mon argent ». La question des ressources propres est fondamentale pour débloquer la situation et conserver les missions classiques de l'Europe.

Le climat est le sujet qui peut nous permettre de rassembler et de débloquer la situation. Depuis 2 ans, Jens Weidmann, le patron de la Bundesbank, ne fait que dire non à tout budget supplémentaire, à deux exceptions : la protection de l'environnement et la protection des frontières. Sur ces sujets, Jens Weidmann admet la nécessité d'un transfert de compétences, d'un budget plus important et d'instruments fiscaux. Il en va de même pour Mark Rutte, Premier ministre des Pays-Bas. C'est au nom du climat que nous pouvons rassembler. Les députés de six tendances politiques, l'ensemble des syndicats européens et des climatologues ont signé un appel que je vous proposerai de rejoindre. Si nous pensons que l'Europe est à un moment critique, c'est maintenant que nous devons unir nos forces.

Le climat est le sujet le plus important pour l'avenir de l'humanité. Le Sahel vit sa plus grave sécheresse depuis 1 600 ans. Chaque semaine, nous connaissons des évènements climatiques extrêmes. Récemment, 10 personnes sont mortes en Espagne en raison d'inondations. Jeunes ou vieux, riches ou pauvres, tout le monde est concerné.

Il est tellement question du climat que nous pourrions penser que le problème est quasiment réglé. Ce n'est pas le cas. L'évolution de la quantité de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère est effrayante. Elle est trois fois plus rapide que dans les années 60. Malgré toutes les conférences, ce que nous faisons chez nous et dans les territoires, le problème ne se résorbe pas : il s'aggrave. Nous sommes dans un cercle vicieux : le réchauffement climatique provoque de plus en plus de feux de forêt, qui envoient du CO<sub>2</sub>, lequel accélère le réchauffement climatique. Les climatologues nous alertent depuis 40 ans. Il est urgent d'agir. Dans ce contexte, le discours de Mme von der Leyen a retenti aux quatre coins de la planète. Tout le monde sait bien qu'il ne se passera rien avec Donald Trump. Dès lors, les regards sont tournés vers l'Europe et son *green deal*. La Banque mondiale annonce 150 millions de réfugiés climatiques dans les 30 ans, dont 90 millions venant d'Afrique.

Il y a 3 ans, la récolte de blé a baissé de 30 % en France et en Belgique en raison des inondations. Heureusement que l'Ukraine avait réalisé une très bonne récolte. Ne nous

pensons pas à l'abri. Nous aurons de très graves problèmes si, la même année, l'Ukraine et la France sont touchées par la sécheresse ou les inondations. Au-delà de cela, nous savons que nous aurons, dans 30 ans, des problèmes de canicule, d'accès à l'eau et donc de réfugiés. Il est donc urgent de réussir ce chantier. À présent, nous devons aller au-delà du très beau discours de Mme von der Leyen. Le *green new deal* est une référence au *New deal* de Roosevelt, qui a transformé un pays sinistré. Quinze réformes ont été votées en trois mois. L'Europe pourrait s'en inspirer pour innover dans sa manière de faire.

Comme Kennedy l'a fait en permettant le premier pas humain sur la lune grâce à un budget plus que décuplé pour la NASA, Roosevelt a redonné de l'espoir au peuple. Pour cela, il disposait de moyens : le budget fédéral a triplé en 4 ans. En Europe, le débat porte sur des chiffres dérisoires. Après Pearl Harbor, Roosevelt a de nouveau triplé le budget fédéral. Au total, il l'a multiplié par 12. Était-il fou ? Non. Il avait un grand projet. De notre côté, sommes-nous capables d'avoir des budgets européens qui permettent de poursuivre les missions importantes qui fonctionnent et d'investir pour le climat, la biodiversité et l'emploi ?

Le chantier est colossal. Il peut aboutir à des créations massives d'emplois. D'ailleurs, nous avons tous les syndicats européens avec nous. Mme von der Leyen a annoncé son intention de réduire de 50 % les émissions de CO<sub>2</sub> d'ici à 2030. Cela suppose d'isoler la moitié des logements et des écoles partout en Europe dans les dix prochaines années, ce qui diminuera les dépenses de chauffage et accroîtra le confort. Il faut transformer les fermes, créer des transports en commun dans les zones peu denses. En France, l'ADEME estime que nous pourrions créer 900 000 emplois. En Europe, il est question de 5 millions d'emplois.

La précédente Commission européenne avait estimé qu'il manquait 260 milliards chaque année pour réduire de 40 % les émissions de CO<sub>2</sub>. Une autre étude de la Commission indique qu'il manque 530 milliards pour réduire les émissions de 47 %. À présent, l'objectif est une réduction de 55 % de ces émissions.

Comment trouver des sommes aussi considérables ? Pour le moment, nous avons mis sur la table une banque du climat qui, sans fonds propres nouveaux, pourrait réaliser 16 milliards d'euros de prêts supplémentaires. Il a également été question d'un fonds de transition juste doté de 7,5 milliards d'euros sur 7 ans. Avec cela, nous ne serons pas du tout à la hauteur. Par exemple, la Pologne possède 30 mines de charbon, et au moins 500 millions d'euros sont nécessaires pour chacune d'entre elles. Nous avons donc vraiment besoin d'innover. Prenons le temps de réfléchir plutôt que d'aller d'échec en échec. Nous ne sommes pas obligés de trouver un accord en mars. Nous sommes face à un enjeu nouveau. Aucun de nous ne possède toutes les solutions. Nous avons le droit de prendre 6 mois pour réfléchir tous ensemble.

Nous n'avons pas de baguette magique pour trouver des financements, mais il n'existe pas non plus de fatalité. En agissant sur six ou sept leviers, nous pouvons trouver les financements nécessaires. Dans l'appel que nous avons lancé avec des députés de six pays, des ONG et des *think tanks*, nous proposons trois outils supplémentaires.

Le premier est une vraie banque du climat qui soit capable d'octroyer 200 ou 300 milliards d'euros de prêts chaque année. C'est nécessaire pour isoler la moitié des logements dans les 10 ans, pour développer les transports en commun, les voies navigables, les énergies renouvelables et aider les agriculteurs. Des agriculteurs aimeraient faire du biogaz mais cela suppose un investissement de 500 000 euros. Ils sont prêts à se rassembler et à s'engager avec des financements européens et des débouchés assurés pendant 20 ans.

Aujourd'hui, il est prévu une banque du climat qui accorderait peut-être 16 milliards d'euros de prêts supplémentaires d'ici 3 ou 4 ans. C'est troublant car il n'y a jamais eu autant de liquidités. La Banque centrale européenne (BCE) a créé 2 600 milliards d'euros en 4 ans. Chaque mois, elle dispose de 100 milliards d'euros sur la table. Pendant ce temps, le Conseil européen se déchire pour trouver 100 millions. Rien dans les traités n'empêche d'utiliser cet argent de la banque centrale. Une fois que l'objectif de stabilité des prix est atteint, la politique monétaire doit être mise au service de l'ensemble des objectifs de l'Union européenne.

Un point fondamental tient aux fonds propres de la banque du climat. La banque centrale ne peut pas être actionnaire de la banque du climat. En revanche, elle peut apporter des quasi fonds propres sous forme de prêts subordonnés. D'après les règles prudentielles, 100 milliards d'euros de quasi fonds propres équivalent à 50 milliards d'euros de vrais fonds propres. Avec ces 50 milliards d'euros, la banque du climat pourrait accorder les 300 milliards d'euros de prêts nécessaires.

Le précédent *quantitative easing* avait représenté 2 600 milliards d'euros : 89 % sont allés à la spéculation et seuls 11 % à l'économie réelle. Le niveau de spéculation n'a jamais été aussi élevé qu'actuellement. Dans le même temps, on nous dit qu'il n'y a pas d'argent pour le climat et l'emploi. Tous les mois, le Fonds monétaire international (FMI) nous dit que nous allons vers une nouvelle crise, qui pourrait être dix fois plus grave que la crise de 2008. Comptons-nous rester sans rien faire ?

Le deuxième outil, c'est un vrai budget. L'isolation d'un logement coûte 20 000 euros. Nous n'allons pas demander à chaque famille ou à chaque village de trouver cette somme. Nous avons besoin d'un budget climat très important pour aider chaque famille, chaque village ou chaque petite entreprise. Nous demandons 100 milliards d'euros supplémentaires chaque année pour un budget climat spécifique.

Comment trouver cet argent dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » ? 30 % des Français et 30 % des Allemands sont dans le rouge chaque mois : il n'est pas question de leur demander un effort. Nous avons des propositions. La première est l'instauration d'une taxe kérosène. Il ne s'agit pas d'interdire l'avion, mais de mettre en place une taxe sur le kérosène, comme il en existe déjà au Japon ou en Arabie Saoudite. Cela rapporterait 12 à 15 milliards d'euros de ressources propres.

En 2005, Jacques Delors avait approuvé José Bové lorsque celui-ci avait suggéré la mise en place d'un impôt européen sur les bénéfices afin de freiner la concurrence fiscale entre États membres. 15 ans plus tard, la concurrence fiscale continue. L'impôt sur les bénéfices est tombé à 19 % en moyenne. Il fut un temps où il était à 45 %. Dans le même temps, les dividendes ont explosé. Le fait qu'il y ait des bénéfices ait une bonne chose. La question est de savoir où vont ces bénéfices. Même le FMI estime que la part des bénéfices qui quittent l'économie réelle devient un vrai problème.

Nous proposons donc la création d'un impôt européen sur les bénéfices. Nous ne demanderons aucun effort aux petites entreprises (moins de 20 salariés). Cet impôt pourrait rapporter entre 70 et 90 milliards d'euros chaque année. Des personnalités aussi différentes qu'Alain Juppé, Pierre Laurent, Laurence Parisot ou le pape François soutiennent ce projet. Avec un vrai budget européen, nous pourrions apporter des aides aux familles et aux PME pour leurs travaux d'isolation.

Notre dernière idée est hors budget : il s'agit d'obliger les banques et les assurances à stopper leurs investissements fossiles et à réaffecter cet argent au *green deal*. En cela, nous nous inspirons de ce qu'a fait Barack Obama en 2010 par le *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) : aucune banque ne peut avoir d'activité aux États-Unis si elle n'est pas totalement transparente vis-à-vis de l'administration fiscale américaine. Imaginant une forme de FATCA climat, nous souhaitons qu'aucune banque ou assurance ne puisse travailler en Europe d'ici 5 ans si elle n'a pas cessé ses investissements fossiles et si elle n'est pas totalement transparente sur toutes ses activités.

Avec ces instruments financiers, nous disposerions d'un vrai financement pour le *green deal* et nous créerions 5 millions d'emplois en Europe. Nous pourrions également débloquer la négociation sur le cadre financier pluriannuel. L'idée est de continuer la négociation sur le CFP, tout en créant un budget spécifique au climat, avec des ressources propres. Nous avons les citoyens avec nous. D'après Bercy, ces différents instruments pourraient être mis en place en 18 mois. Si nous n'y arrivons pas à 27, nous pourrions instituer des coopérations renforcées. Pour Schengen ou la monnaie unique, nous n'avons pas attendu l'unanimité pour agir.

Merci de votre attention.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Merci pour votre intervention, qui appelle quelques remarques de ma part.

Je considère, comme d'autres, que la Banque européenne du climat existe déjà au travers de la Banque européenne d'investissement (BEI). L'an passé, la BEI a investi près de 9 milliards d'euros, dont la moitié dans des politiques à dimension environnementale. Il faut assurément la doter davantage et mobiliser des ressources privées, mais ne nous battons pas sur une question sémantique. Il existe déjà une banque qui fait beaucoup pour le climat. Demandons-lui d'en faire davantage au lieu de créer *ex nihilo* une autre structure.

Tout cela ne peut fonctionner qu'en donnant un véritable prix à la tonne de CO<sub>2</sub>. Ce prix est de 20 euros actuellement. Il s'agit d'un plancher. Nous devons aller plus haut.

Je tiens à rendre hommage aux instances communautaires qui ont osé placer le nucléaire comme une énergie à utiliser pour favoriser la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Les pays du groupe de Visegrad se sont engagés dans cette voie. J'ai également crû comprendre qu'un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) est à venir sur l'hydrogène. J'attends cela avec impatience.

Je voudrais aussi revenir sur la taxation du kérosène. Je n'ai pas la même approche que vous. Nous avons abordé cette problématique au sein d'un groupe de travail. La filière agricole française est techniquement prête à produire du carburant à partir de ressources végétales pour le transport aérien. N'oublions pas que les émissions de CO<sub>2</sub> dues à nos appareils électroniques sont plus importantes que celles des avions. Je ne suis pas très favorable à la taxation. Je préfère la transformation du kérosène en carburant propre.

BlackRock, qui est le premier fonds de pension mondial, a très clairement annoncé qu'il classerait les entreprises au regard de la *green economy*. Les entreprises auront donc tout intérêt, pour avoir accès à des moyens financiers, à être bien classées.



La politique du *green deal* est nécessaire et incontournable. Toute activité économique doit avoir une approche vertueuse de l'environnement. Toutefois, prenons garde à ne pas trop heurter certains de nos concitoyens. Sans imaginer la crise des « gilets jaunes », le Sénat français avait anticipé le fait que certaines taxations ne seraient pas bien reçues par une certaine frange de nos concitoyens.

Il nous faudra ensuite débattre du projet de texte commun qui est soumis aux parlementaires aujourd'hui.

**M. Pierre Laurent.** – Ce texte vise à soutenir les propositions défendues par le gouvernement français dans la négociation du budget. Cette ambition est largement insuffisante. Certains éléments du texte font consensus. Ainsi, nous sommes tous favorables au maintien des crédits de la PAC à leur niveau actuel. Il en va de même pour les fonds de cohésion. En revanche, d'autres aspects font davantage discussion. Par exemple, il y aurait beaucoup à dire sur la politique d'accueil des réfugiés. L'Europe ne peut pas s'en tenir durablement à sa politique de protection actuelle. Nous avons renoncé à relever le défi de l'accueil. Il s'agit d'une erreur historique. L'augmentation des crédits de Frontex n'est donc pas à la hauteur des défis à venir.

Par ailleurs, le texte réaffirme que nous voulons défendre un haut niveau pour le Fonds européen de la défense, mais nous continuons à le faire sans affronter le débat sur la souveraineté réelle de l'Europe en matière de défense. D'aucuns me disent qu'il n'existe aucune contradiction entre les stratégies actuelles de l'OTAN et l'ambition de développer un pilier de souveraineté européen en matière de défense. Selon moi, ce débat reste largement devant nous.

Il y a donc des points qui me conviennent dans le texte qui nous est proposé, mais il y en a d'autres qui m'empêchent de le soutenir en l'état.

Plus largement, je pense que nous ne sommes pas du tout à la hauteur des enjeux. Je suis assez favorable aux propositions qu'a avancées Pierre Larrouturou. Il ne faut pas simplement changer la politique budgétaire. Il faut également changer la politique monétaire. Il faut changer les missions de la Banque centrale européenne. Ce n'est pas en déplaçant quelques milliards d'euros que nous répondrons à cet objectif.

Tout le monde dit que la question écologique est liée à la question sociale. Où est l'ambition sociale de l'Europe ? Elle a disparu. Toutes les harmonisations se font par le bas. Les retraites en sont un exemple. Il y en a d'autres. Les déréglementations sociales successives nous privent d'atouts très importants pour affronter les défis écologiques.

**M. Pierre Larrouturou.** – Je devrai malheureusement vous quitter très vite car j'ai une contrainte. Avant cela, j'aimerais répondre aux quelques remarques qui ont été formulées.

Il ne s'agit pas de créer une banque du climat à partir de rien. Il s'agirait d'une filiale de la Banque européenne d'investissement, avec une gouvernance spécifique et des fonds propres. La BEI agit déjà en ce sens mais, sans fonds propres supplémentaires, elle ne pourra pas doubler ses investissements dans le climat, sauf à couper ses investissements par ailleurs. De plus, même si la BEI parvenait à doubler ses investissements dans le climat, cela ne ferait que 16 milliards d'euros. Nous avons besoin de bien plus. Dans le même temps, il

faut augmenter le prix du carbone et développer des alternatives. Il ne s'agit pas de désespérer les gens.

Vous nous ne voulez pas de taxe supplémentaire mais nous avons besoin de trouver 100 milliards d'euros quelque part. Nous pouvons certainement demander un petit effort aux actionnaires, et pas aux 30 % de Français qui sont dans le rouge chaque mois. Ce besoin de justice fiscale correspond à une efficacité économique : les grandes entreprises ont une capacité d'épargne colossale que les ménages modestes n'ont pas.

Une taxe sur le kérosène ne serait pas non plus choquante. Encore une fois, il ne s'agit pas d'interdire l'avion mais de mettre en place le même niveau de fiscalité que pour l'essence. Par ailleurs, nous devons faire très attention à l'usage que nous faisons de la terre. C'est une chose que la filière soit prête techniquement à faire des agro-carburants, mais prenons garde à l'impact sur la biodiversité si nous y consacrons des centaines d'hectares.

Il est très intéressant que BlackRock fasse de l'environnement un véritable sujet mais ce n'est pas suffisant. Il ne suffit pas d'apposer un joli logo dans un rapport d'activité pour diviser par deux les émissions de CO<sub>2</sub> dans les 10 ans. Nous devons prendre des mesures plus énergiques.

Sur la question de la défense, je me souviens qu'en 1992, lors de la guerre en Bosnie, tout le monde estimait que le temps de l'Europe était venu. Aujourd'hui, nous ne sommes toujours pas capables d'agir. Il est plus que temps d'avancer sur ce sujet et d'y mettre les moyens financiers nécessaires.

Sur la question de l'ambition sociale, j'ai essayé de montrer qu'on pouvait en même temps lutter pour le climat et créer 5 millions d'emplois utiles et correctement payés. Un logement mieux isolé, c'est un logement plus confortable et un gain de pouvoir d'achat important. L'an dernier, l'Europe a dépensé plus de 200 milliards d'euros pour acheter du gaz et du pétrole à l'extérieur.

Je suis vraiment désolé, mais je dois vous quitter. J'espère que nous pourrons continuer le dialogue. Merci de m'avoir écouté.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Merci à vous. Continuons nos échanges.

**M. Michel Raison.** – Les surfaces en culture sont figées au niveau européen. Que nous fassions du bio-carburant ou non, cela ne change rien aux surfaces labourées. Par ailleurs, le biogaz utilise autant de surfaces cultivées que le bio-carburant.

Il est très important de rappeler que la PAC est une politique de long terme, tant l'agriculture est un domaine dans lequel l'inertie est très forte. Il doit donc s'agir d'une priorité stratégique, au regard notamment des enjeux de souveraineté et de sécurité alimentaires. Pensez que si l'on continue de massacrer l'agriculture, la France risque ne plus être auto-suffisante pour une grande partie de ses produits. De plus, la PAC est l'une des rares vraies politiques européennes.

Bien sûr, l'agriculture doit en permanence progresser. La transition y est permanente depuis des décennies. Elle doit continuer mais à une vitesse normale, sans bouleversements. Il faudrait pouvoir souligner tous les apports de l'agriculture, en termes de consommation de CO<sub>2</sub> notamment. Les mesures environnementales doivent être prises sur des

bases scientifiques, et non sur des bases idéologiques. Nous ne pouvons plus supporter que la science soit autant méprisée. D'ici 10 ou 15 ans, nous pourrions avoir à le regretter. J'entends parfois des discours, y compris du Président de la République, qui me font frissonner.

**Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.** – Le texte que nous vous proposons est une synthèse d'une résolution adoptée par le Sénat et d'une résolution adoptée par l'Assemblée nationale. Ce texte n'a pas de portée juridique. Sa portée est symbolique. Il est dommage qu'il n'y ait pas davantage de députés européens parmi nous.

Avez-vous des demandes précises de modification de ce texte ?

**Mme Catherine Osson, députée.** – Je propose de réécrire l'alinéa 2 de la manière suivante : « Affirmons néanmoins que le financement de ces nouvelles priorités ne doit pas conduire à réduire les ambitions des politiques traditionnelles, notamment la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion, qui conservent toute leur pertinence, notamment pour la lutte contre le changement climatique et la transition écologique. »

L'idée consiste à rappeler que ces politiques traditionnelles que sont la PAC et la cohésion jouent un rôle dans la lutte contre le réchauffement climatique. Les budgets alloués à ces politiques influent sur les investissements des États-membres, en matière de transition écologique notamment.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Votre proposition me convient jusqu'au mot « notamment » ; elle me convient moins par la suite. La politique des grandes cultures est souvent décriée. Ayons le courage d'admettre que ces 13 à 14 millions d'hectares (en France) permettent la réduction du CO<sub>2</sub> de 245 millions de tonnes par an. La politique agricole traditionnelle contribue déjà très largement à la lutte contre le changement climatique. Dès lors, je propose de ne pas retenir votre proposition à partir du mot « notamment ». L'acceptez-vous ?

**Mme Catherine Osson, députée.** – Oui.

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

**Mme Liliana Tanguy, députée.** – Je propose, au nom du groupe LREM, de substituer dans l'alinéa 6 les termes « euros constants » par la formulation « euros courants à son niveau actuel (UE à 27) ». Nous pensons que le budget global de la PAC doit se penser en prix courants. Le raisonnement à prix constants signifie une réduction de 5 milliards d'euros par rapport au budget précédent, ce que la France ne tolère pas. Les euros courants mettent en évidence ce qui est réellement perçu par les agriculteurs, soit 2,5 milliards d'euros supplémentaires pour le premier pilier. Au vu des crispations actuelles, il est illusoire de penser que nous pourrions maintenir un budget équivalent au budget 2014-2020 à 28.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – C'est extrêmement important, mais dans le texte commun que nous avons adopté lors de notre réunion d'octobre 2019 consacrée à la PAC, nous avons parlé en euros constants. Pour aller dans votre sens, nous pourrions tout de même ajouter à cet alinéa la formulation « indépendamment des conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ».

**Mme Liliana Tanguy, députée.** – Votre proposition est acceptable. Nous souhaitons également reformuler l’alinéa 7 de la manière suivante : « Jugeons que la proposition présentée par le Président du Conseil européen le 14 février 2020 va dans le bon sens, tendant à augmenter globalement de 5 milliards d’euros les fonds que la Commission européenne proposait d’allouer à la PAC dans sa proposition du 2 mai 2018 ; saluons le souhait de procéder à une réévaluation des crédits du premier pilier, démarche qui devra être amplifiée. »

Sur un plan personnel, je souhaiterais compléter cet alinéa de la formulation suivante : « et complétée par un réexamen du second pilier de la PAC ».

Nous ne souhaitons pas dénigrer la proposition du Conseil européen, qui va dans un meilleur sens que celle de la Commission, tout en continuant à plaider pour une augmentation du budget à partir de cette proposition. Par ailleurs, j’estime que les discussions doivent continuer à évoluer sur le deuxième pilier de la PAC, qui est important pour le développement de nos zones rurales.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Votre proposition me gêne au regard des trois résolutions déjà adoptées par le Sénat. La première proposition de la Présidence du Conseil, celle de la Finlande, consistait à augmenter uniquement le deuxième pilier. C’était un peu dangereux. Une autre proposition a émané du Président du Conseil européen, Charles Michel : elle prévoit d’accorder 2,5 milliards d’euros au premier comme au second pilier. Il serait préférable de ne pas abonder le second pilier. C’est également la position de Mme de Montchalin et du ministre de l’agriculture.

**Mme Liliana Tanguy, députée.** – Je comprends le raisonnement et je suis prête à retirer la proposition que j’ai faite à titre personnel concernant le deuxième pilier. En revanche, je maintiens la tournure de phrase qui prend en compte le fait que la proposition présentée par le Président du Conseil européen le 14 février 2020 va dans le bon sens.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Nous pourrions nous contenter de saluer la réflexion de Charles Michel, sans aller plus loin.

**M. Pierre Laurent.** – Je pense que ce serait une erreur politique que de supprimer du texte le terme « inacceptable ». Nous sommes dans une négociation dure. Le climat est bouillant.

**M. Jean-François Rapin.** – Je suis totalement d’accord. Même si nous pouvons considérer que la proposition du Président du Conseil européen est de nature à engager la négociation, le terme « inacceptable » prouve que nous sommes contre une baisse budgétaire. Ne le supprimons donc pas.

**Mme Liliana Tanguy, députée.** – Mon souhait était simplement de présenter les choses de manière moins frontale.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Nous pouvons vous donner satisfaction en écrivant « jugeons inacceptable la proposition présentée le 14 février 2020 », sans faire référence au Président du Conseil européen.

**Mme Liliana Tanguy, députée.** – Il faudrait au moins rapprocher cette proposition des propositions qu’ont faites la Commission et la présidence finlandaise.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Nous pourrions réécrire cet alinéa de la manière suivante : « Jugeons inacceptable la proposition présentée le 14 février 2020, qui majore certes la proposition de la Commission européenne, mais réduit globalement de 5 milliards d’euros les fonds que la présidence finlandaise proposait d’allouer à la PAC (...). »

**Mme Liliana Tanguy, députée.** – Il s’agit d’une formulation équilibrée.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert, députée.** – Nous proposons de faire mention du programme Erasmus dans le deuxième alinéa de la page 2, qui commence de la manière suivante : « soulignons le rôle stratégique de la politique de cohésion ».

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Nous pourrions faire un point spécifique sur Erasmus.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert, députée.** – Ce serait encore mieux, mais je n’ai pas eu le temps d’y réfléchir.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Nous rédigerons un alinéa spécifique à Erasmus.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert, députée.** – Merci beaucoup.

**M. Xavier Paluszkiwicz, député.** – J’aimerais apporter des modifications à l’alinéa 11. Dans sa résolution du 10 octobre 2019 sur le cadre pluriannuel 2021-2027 et les ressources propres, le nouveau Parlement a confirmé sa position consistant à demander aux États membres d’introduire un mécanisme d’ajustement des émissions de carbone aux frontières. Ce mécanisme doit pouvoir dégager des recettes indispensables à la mise en œuvre des priorités de l’Union européenne. Pour s’en assurer, il apparaît pertinent de préciser expressément que ces revenus constitueront une recette à part entière du budget.

Dès lors, l’alinéa 11 pourrait être complété de la manière suivante : « et dont les revenus générés constitueront une recette à part entière du budget européen ».

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Votre proposition me paraît tout à fait convenable.

**M. Xavier Paluszkiwicz, député.** – Je propose également de réécrire l’alinéa 18 de la manière suivante : « Saluons l’effort engagé par le Commission et le Président du Conseil européen pour proposer de nouvelles ressources propres et soutenons l’insertion dans l’accord final d’un engagement clair et contraignant pour l’introduction au cours du prochain cadre financier pluriannuel (...). »

Je propose également de compléter cet alinéa par les termes suivants : « une partie des recettes du marché d’échange de quotas d’émission carbone et une contribution calculée sur la quantité d’emballages plastiques non-recyclés dans les États-membres ».

Le gouvernement français plaide vivement pour l’introduction de nouvelles ressources propres de manière claire et contraignante dans le CFP 2021-2027. Ces ressources

permettront de stabiliser les contributions nationales. La formulation proposée précise les autres ressources propres envisagées et reprend la formule de la résolution européenne votée par le Sénat le 11 février dernier.

Les revenus issus du système ETS sont empochés par les États, alors qu'il s'agit d'un mécanisme harmonisé au service de la politique de l'Union européenne en matière de protection de l'environnement. Ce système pourrait générer jusqu'à 3 milliards d'euros par an pour le budget européen.

J'aimerais maintenant m'exprimer à titre personnel. J'ai conscience de la portée indicative du texte qui nous est aujourd'hui proposé, mais je pense que nous sommes tous attachés au principe d'une taxe GAFA à l'échelle européenne et à la lutte contre l'évasion fiscale. Je souhaiterais donc compléter l'alinéa 18 en y faisant mention de « mesures de lutte contre l'évasion fiscale » et du « projet d'une taxe sur les services numériques à l'échelle européenne ».

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – La commission des finances du Sénat avait adopté la rédaction suivante en examinant notre proposition de résolution européenne, indiquant que le Sénat :

« Salue les réflexions engagées par la Commission européenne pour mettre en place un panier de nouvelles ressources propres en proposant d'y inclure une partie des recettes du marché d'échange de quotas d'émission carbone, une contribution sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés et une contribution calculée sur la quantité d'emballages plastiques non-recyclés dans les États-membres ;

L'invite à les poursuivre et à les étendre en incluant notamment la perspective du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ;

Soutient la proposition d'abaissement du taux des frais d'assiette et de perception des droits de douane prélevés par les États-membres. »

La taxe sur les GAFA n'y est pas évoquée, mais le sujet n'est pas encore cristallisé au sein même de l'OCDE.

Cette formulation vous convient-elle ?

**M. Xavier Paluszkiwicz, député.** – Cette approche me semble pertinente. Toutefois, le fait même que rien n'ait encore été cristallisé au niveau de l'OCDE concernant les GAFA apporte de l'eau à mon moulin. Il serait bon que nos deux commissions aillent dans le sens d'un objectif européen.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Nous pourrions inviter à la poursuite de la réflexion au niveau de l'OCDE sur ce point précis.

**M. Xavier Paluszkiwicz, député.** – Très bien.

**Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.** – S'il n'y a pas d'autres demandes de parole, il me reste à vous remercier pour votre participation. J'espère que nous continuerons cette collaboration en réfléchissant aux moyens de mobiliser davantage les députés européens français.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Merci à tous. Je regrette le manque de participation de nos amis députés européens. Il s'agit d'une difficulté récurrente. Nous devons trouver une autre formule assise sur les nouvelles technologies afin de cristalliser un meilleur partenariat.

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

*Mercredi 4 mars 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Institutions européennes**

### **Programme de travail de la Commission européenne pour 2020 : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet et Simon Sutour**

**M. Jean Bizet, président.** – La Commission européenne a adopté fin janvier son programme de travail : elle y présente les actions qu'elle mènera cette année pour mettre en œuvre les orientations politiques de sa présidente. Comme de coutume, notre commission pourrait réagir à ce document par une proposition de résolution européenne (PPRE) que je vous propose, avec Simon Sutour.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – Le 29 janvier dernier, la Commission européenne a présenté son programme de travail pour 2020, le premier depuis le renouvellement des institutions européennes en 2019. Il s'agit de mettre en œuvre les priorités qu'Ursula von der Leyen, alors candidate à la présidence de la Commission, avait exposées en juillet 2019 devant les députés européens élus quelques semaines auparavant.

Le Conseil européen du 20 juin 2019 avait lui-même adopté un nouveau programme stratégique, « destiné à orienter les travaux des institutions au cours des cinq prochaines années » et articulé autour de quatre grandes priorités : protéger les citoyens et les libertés ; mettre en place une base économique solide et dynamique ; construire une Europe neutre pour le climat, verte, équitable et sociale ; promouvoir les intérêts et les valeurs de l'Europe sur la scène mondiale.

Le programme de travail de la Commission est cohérent avec ces conclusions du Conseil européen. Maroš Šefčovič, vice-président de la Commission en charge des relations interinstitutionnelles et de la prospective, a annoncé, pour mai prochain, la présentation d'une programmation pluriannuelle entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil, destinée à convenir de priorités législatives. Cet exercice nouveau serait sans doute bienvenu mais, faute d'accord en interne, le Parlement européen n'est pas parvenu, jusqu'à présent, à formaliser sa propre position par le vote d'une résolution.

*Une Union plus ambitieuse*, tel est l'intitulé du programme de travail de la Commission pour cette année. Ambitieux, ce texte l'est indubitablement, ne serait-ce que parce qu'il affiche un objectif pour les cent premiers jours ! C'est pourquoi il nous paraît important de veiller à une programmation rigoureuse des travaux législatifs annoncés et, surtout, à sa mise en œuvre effective. L'Union européenne doit se garder d'effets d'annonce sans suite. Au contraire doit-elle être en mesure de présenter rapidement des résultats concrets aux citoyens européens, dans un contexte d'euroscepticisme et de refondation de son action. À ce titre, le premier discours sur l'état de l'Union de la présidente von der Leyen, traditionnellement prononcé au mois de septembre, devra permettre de dresser un premier bilan de l'action de la nouvelle Commission.



Par ailleurs, il nous faut veiller à ce que ce programme de travail soit conduit dans le respect du principe de subsidiarité et selon les modalités arrêtées dans notre résolution européenne de 2017 sur la simplification du droit européen.

À titre liminaire, le programme de la Commission souligne plusieurs éléments importants : l'indispensable transition écologique et numérique, le fonctionnement inclusif, l'affirmation des valeurs européennes, et la nécessité d'une Union européenne forte et unie dans un monde incertain, marqué par des tensions et des conflits. Quand la Commission Juncker se voulait « politique », la Commission von der Leyen s'affirme « géopolitique ». Le programme de travail évoque naturellement un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni, mais mentionne aussi deux points qui ne sont curieusement pas développés par la suite : le soutien à un droit d'initiative pour le Parlement européen – sans mention des parlements nationaux ; nous devons toujours rappeler notre existence... – et le recours accru à la prospective stratégique. Le 18 février dernier, Maroš Šefčovič a réitéré cet engagement en faveur du droit d'initiative devant la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, en précisant que cette procédure devrait être accompagnée d'un travail en amont avec ses services afin de prendre un certain nombre de précautions juridiques.

Le programme de travail comporte 43 actions, réparties selon les six grandes ambitions définies dans les orientations politiques d'Ursula von der Leyen : le Pacte vert pour l'Europe (8 actions), l'Europe adaptée à l'ère du numérique (9 actions), l'économie au service des personnes (6 actions), l'Europe plus forte sur la scène internationale (7 actions), la promotion de notre mode de vie européen (4 actions) et un nouvel élan pour la démocratie européenne (9 actions).

Au total, ces 43 actions devraient être mises en œuvre à travers 96 initiatives, dont 29 initiatives de nature législative et 67 initiatives de nature non législative (à surveiller aussi), selon un calendrier prévisionnel établi de façon trimestrielle. La Commission prend bien soin toutefois de préciser que ces informations restent indicatives. Le président Bizet précisera le contenu de ces diverses initiatives, dont quelques-unes ont déjà été rendues publiques.

Par ailleurs, le programme de travail présente également les révisions, évaluations et bilans de qualité auxquels la Commission envisage de procéder au cours de l'année, au titre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), qui est un programme de simplification. 44 initiatives sont prévues dans ce cadre, dont 18 au titre du Pacte vert pour l'Europe et 15 au titre de l'objectif « Une Europe adaptée à l'ère du numérique ». Je peux ainsi citer la révision du règlement sur les réseaux transeuropéens d'énergie, la révision de la directive sur les batteries, le bilan de qualité de la législation européenne sur les perturbateurs endocriniens, l'évaluation de la stratégie européenne pour le bien-être animal, le réexamen de la directive sur la réduction des coûts du haut débit, l'évaluation de la directive sur les services postaux, le bilan de qualité en matière de publication d'informations par les entreprises, l'évaluation du volet commercial des six accords d'association de l'Union européenne avec les pays euro-méditerranéens ou encore la révision de la directive sur la sécurité générale des produits.

La Commission dresse également la liste des 126 textes présentés par la Commission Juncker et considérés comme prioritaires, mais dont l'examen législatif reste en cours. Il s'agit en particulier des 56 textes relatifs au cadre financier pluriannuel

2021-2027, mais aussi, hors de cette catégorie, des propositions législatives concernant, par exemple, le paquet « asile ».

Le programme de travail indique aussi que seront retirées, d'ici juillet prochain, 32 propositions législatives, dont 15 relèvent de l'orientation politique correspondant au Pacte vert pour l'Europe. Ces retraits peuvent être motivés par l'obsolescence : c'est le cas d'une proposition de règlement de 2014 prévoyant une interdiction de la pêche au filet dérivant, ou encore d'une proposition de décision du Conseil de 2009 relative à la conclusion d'un accord avec la Corée du Sud sur certains aspects des services aériens, dont les dispositions ont finalement été intégrées dans d'autres textes. Ils peuvent également être motivés par l'absence de perspective d'accord ; tel est le cas, par exemple, de deux propositions de directive de 2013, la première relative à la mise sur le marché des denrées alimentaires obtenues à partir d'animaux clonés – ce qui est un peu effrayant – et la seconde sur le cadre juridique de l'Union régissant les infractions douanières et les sanctions qui y sont applicables.

Enfin, la Commission envisage d'abroger deux textes en vigueur dont les dispositions sont devenues obsolètes : un règlement de 1970 instaurant une comptabilité des dépenses afférentes aux infrastructures de transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, et un autre de 1986 relatif à la suppression de certaines redevances postales de présentation à la douane.

**M. Jean Bizet, président.** – La Commission a un programme de travail extrêmement ambitieux, qui comporte de nombreuses initiatives. Je centrerai mon propos sur les principales d'entre elles.

Le Pacte vert pour l'Europe comporte de nombreuses propositions, dont certaines ont déjà été présentées, par exemple dans la communication, de nature transversale, faite par la Commission en décembre 2019. La majorité des propositions sur la transition climatique et la protection de l'environnement sont de nature non législative. C'est le cas du pacte européen pour le climat, dont l'objectif est de mobiliser les collectivités territoriales, les entreprises et la société civile ; du plan d'investissement du Pacte vert, lui aussi déjà présenté par la Commission, et qui ambitionne de financer des investissements durables au cours des dix ans à venir, en lien avec *InvestEU*, à hauteur de 1 000 milliards d'euros ; des contributions de la Commission à la COP 26, qui doit se tenir à Glasgow ; de la stratégie « De la ferme à la table » sur la durabilité des systèmes alimentaires ; des textes sur la décarbonation de l'énergie ; ou encore de la stratégie européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. En revanche, parmi les propositions législatives les plus emblématiques, je citerai la fixation de l'objectif de neutralité climatique à l'horizon de 2050, ainsi que la proposition de règlement, présentée en janvier, instituant le Fonds pour une transition juste, destiné à accompagner les régions et secteurs les plus touchés par la transition climatique. Nous devons relativiser : l'Union européenne émet moins de 10 % des émissions de gaz à effet de serre de la planète. C'est surtout la Pologne qui bénéficiera du Fonds pour une transition juste, en raison du nombre d'entreprises y utilisant du charbon. Il faudra bien assurer cette mutation énergétique.

Sur l'objectif d'une Europe adaptée à l'ère du numérique, la part des propositions législatives est plus importante, puisqu'il s'agit d'adapter ou de modifier des directives et règlements, par exemple sur les services numériques, sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information, sur les chargeurs universels pour appareils

portables, sur l'itinérance ou encore sur les redevances aéroportuaires. Ces initiatives interviendront pour renforcer l'intelligence artificielle et la cybersécurité, et aussi pour améliorer les services numériques aux consommateurs. Les initiatives non législatives, toutefois, ne manqueront pas, avec en particulier une stratégie européenne en matière de données, qui vient d'être présentée par Thierry Breton, mais aussi au titre de la nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe, par exemple en faveur des PME, ou de la recherche. Je me réjouis de la nomination de Thierry Breton comme commissaire européen : ancien responsable d'Atos, il sait de quoi il parle et il est extrêmement volontariste. Dans un contexte de compétition exacerbée, nous ne devons pas être seulement les spectateurs de la lutte entre la Chine et les États-Unis. Globalement, ces diverses actions devraient contribuer à renforcer le marché unique numérique.

Les propositions de nature législative permettront également de donner un contenu concret à l'objectif d'une économie au service des personnes, notamment en matière sociale puisque la Commission annonce pour la fin de l'année un texte sur un régime européen de réassurance chômage, qui devrait soutenir un objectif de reconversion professionnelle. Il est prévu aussi d'approfondir l'Union des marchés de capitaux, par un réexamen de la réglementation applicable aux entreprises d'investissement et aux opérateurs de marché, et d'achever l'Union bancaire, avec un réexamen de la législation relative aux exigences de fonds propres. Je crains que notre partenaire principal, l'Allemagne, ait du mal à appréhender ce sujet avec autant d'entrain... L'Union des marchés de capitaux est pourtant essentielle pour donner à l'euro sa dimension de monnaie internationale. Il faut dire que l'épargne des Européens, de certains pays en particulier, est investie dans des fonds de pension qui participent au développement économique des États-Unis. Les entreprises européennes sont financées essentiellement par les réseaux bancaires, les entreprises américaines par le marché. Tant que nous n'aurons pas une union des marchés des capitaux, l'Union européenne ne pourra pas pleinement développer le marché unique. Je regrette que nous n'avancions pas plus vite avec nos amis allemands à cet égard. Enfin, le guichet unique douanier annoncé devrait renforcer la protection des frontières et simplifier les procédures administratives pour les entreprises. D'autres sujets seront abordés en 2020, mais de façon plus prospective, par exemple le renforcement de la garantie pour la jeunesse, le réexamen du cadre de gouvernance économique, la lutte contre le blanchiment de capitaux, la fiscalité des entreprises pour le XXI<sup>e</sup> siècle ou encore un plan d'action sur l'Union douanière.

Il paraît assez logique que l'objectif d'une Europe plus forte sur la scène internationale soit surtout poursuivi au moyen d'initiatives non législatives. Plusieurs d'entre elles viseront ainsi : une stratégie globale avec l'Afrique, pour « approfondir le partenariat dans tous les domaines » ; la réforme, déjà en partie présentée, de la procédure d'élargissement, visant surtout les Balkans occidentaux après l'ajournement de l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie ; la refonte du Partenariat oriental après 2020, « assorti d'un nouvel ensemble d'objectifs stratégiques à long terme » ; une initiative sur la réforme de l'OMC, annoncée pour la fin de l'année ; des plans d'action en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie et pour l'égalité entre les hommes et les femmes. Une communication sur le renforcement de la souveraineté économique et financière de l'Europe est annoncée pour le troisième trimestre. Elle devrait rechercher l'accroissement du rôle international de l'euro et explorer la façon de neutraliser les sanctions extraterritoriales prises par des États tiers, un dispositif étant annoncé sur ce sujet en 2021. La principale initiative législative consistera en la conclusion de nouveaux accords de partenariat entre l'Union

européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), appelés à remplacer l'accord de Cotonou.

La promotion de notre mode de vie européen donnera également lieu à de nombreuses initiatives non législatives pour la promotion des compétences, de l'éducation et de l'inclusion, au travers, par exemple, de la mise en place d'un espace européen de l'éducation, et aussi pour des stratégies européennes en faveur de la lutte contre les abus sexuels commis contre les enfants et en vue de l'éradication de la traite des êtres humains.

La protection de la santé donnera lieu à la présentation, en fin d'année, d'un plan européen de lutte contre le cancer et d'une stratégie pharmaceutique pour l'Europe. Une telle stratégie est importante, sachant que certains médicaments basiques sont majoritairement fabriqués en Asie, en particulier en Chine.

Les questions de migration et d'asile occupent naturellement une place importante dans ce programme de travail. Un nouveau pacte sur la migration et l'asile, qui comportera à la fois des dispositions législatives et non législatives, est prévu au mois de mars. Il s'agit de repartir sur de nouvelles bases après l'échec à réformer le règlement de Dublin et de repenser la gouvernance de l'espace Schengen. Frontex, dont les moyens ont été revalorisés, fonctionne assez bien, avec l'appui des garde-frontières des États membres qui le souhaitent. Enfin, en matière de sécurité, une nouvelle stratégie pour l'Union de la sécurité est annoncée pour le deuxième trimestre et une révision du mandat d'Europol visera à intensifier la coopération policière, après le départ du Royaume-Uni. Il est essentiel, dans les domaines de la défense et du renseignement, que nos liens avec le Royaume-Uni restent les plus étroits possible.

De nombreuses initiatives, essentiellement non législatives, seront prises en faveur d'un nouvel élan pour la démocratie, dans des domaines variés : la protection des consommateurs ; les conséquences de l'évolution démographique, un livre vert sur le vieillissement étant prévu pour la fin de l'année ; l'égalité et la non-discrimination, concernant en particulier les personnes LGBTI et les Roms ; un plan d'action pour la démocratie européenne, également à la fin de l'année ; le fonctionnement de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui a déjà donné lieu à une communication – nous vous ferons quelques propositions à cet égard - ; l'État de droit, avec la présentation du rapport annuel au troisième trimestre ; les droits fondamentaux, dont la défense et l'affirmation se traduiront par une nouvelle stratégie pour la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux, une autre stratégie en matière de droits des victimes et un rapport sur l'application du règlement général sur la protection des données. La Commission devrait également publier, au deuxième trimestre, une communication sur l'amélioration de la réglementation et son rapport annuel de prospective. Enfin, une initiative législative concernera des mesures contraignantes en matière de transparence des rémunérations à des fins d'égalité hommes-femmes.

Vous le voyez, le programme est particulièrement nourri !

Sur la base de cette présentation générale, Simon Sutour et moi avons établi un projet de proposition de résolution européenne, qui vous a été préalablement distribué, et qui fixe ou rappelle nos positions sur le programme de travail de la Commission pour 2020.

**M. André Gattolin.** – Il est important que notre commission prenne position sur le programme de travail de la Commission, même si le cadre financier pluriannuel se chargera de limiter les marges d'action. Ne pourrait-on pas inclure, dans le chapitre intitulé *Sur la promotion de notre mode de vie européen*, un point sur le respect des droits des enfants bi-nationaux euro-japonais et de leurs parents ? Je rappelle que le Sénat s'est prononcé sur ce sujet sensible, à la fois dans notre commission et en séance publique.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Nous avons adopté une proposition de résolution sur les moyens financiers de l'Union européenne. Il importe d'en adopter une relative aux politiques de l'Union européenne. Je suis très gêné par le fait que le nouveau pacte sur la migration et l'asile figure dans le chapitre sur la promotion du mode de vie européen. Cela ne me paraît pas adapté.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – Nous avons repris l'intitulé officiel des rubriques figurant dans le programme de travail de la Commission.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il me paraît contre-productif, quand on parle de l'Afrique, de n'envisager que les risques migratoires ou l'explosion démographique. Il faut aussi voir quelles opportunités offre ce continent, compte tenu de sa richesse et de l'évolution de sa croissance économique.

Enfin, j'accepte la formulation de l'alinéa 52, dans lequel est saluée la reprise des négociations en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme et où nous appelons à la conclusion rapide d'un accord d'adhésion qui préserve l'autonomie du droit de l'Union européenne et la compétence exclusive de la Cour de justice de l'Union européenne pour l'interpréter. Pour autant, ce paragraphe ne doit pas être lu comme un refus de notre part de tout contrôle externe, l'objectif de l'adhésion étant le contrôle externe de la Cour de Strasbourg sur l'ensemble du droit européen ayant des effets sur les droits fondamentaux. Le traité de Lisbonne prévoyant l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme, la Cour de justice de l'Union européenne ne saurait s'y opposer sans se mettre en dehors du droit européen.

**Mme Pascale Gruny.** – Le verdissement de la politique agricole commune conduit à interdire l'utilisation de certains produits aux agriculteurs. Or, aucune solution ne leur est proposée pour remplacer ces produits. La recherche européenne dans ce domaine est insuffisante.

Par ailleurs, les véhicules électriques manquent d'autonomie. Où en est la recherche sur les batteries et l'autonomie de ces véhicules ?

**M. André Reichardt.** – Ce projet de résolution européenne me convient dans ses grandes lignes. Je me suis plus particulièrement intéressé au chapitre intitulé *Sur une Europe plus forte sur la scène internationale*. Comme Jean-Yves Leconte, je déplore qu'on n'aborde l'Afrique que sous l'angle de la sécurité et des migrations. Je suis de ceux qui pensent qu'une occasion est en train d'être manquée avec la transformation du franc CFA en éco. L'Europe devrait se substituer à la France pour garantir les réserves de change et nouer avec l'Afrique un partenariat sur des sujets dépassant les migrations ou la sécurité.

Sur Frontex, j'aimerais qu'on dépasse le stade des mots.

Enfin, la méthodologie de l'élargissement de l'Union européenne mentionnée à l'alinéa 35 existe déjà. La Turquie nous reproche d'ailleurs de la faire lanterner alors que d'autres États ont bénéficié d'une ouverture de chapitres beaucoup plus rapide. J'ajoute qu'il serait temps qu'on adopte une position forte à l'égard de la Turquie, compte tenu de ce qu'il se passe actuellement.

**Mme Gisèle Jourda.** – Je m'interroge sur le respect des critères pour la libéralisation des visas prévus dans le cadre du Partenariat oriental. On exige des pays qui souscrivent des contrats dans ce cadre qu'ils respectent des critères qu'on n'impose pas à des pays membres de l'Union, sachant en outre que le contrôle et le suivi de ces accords par l'Union européenne sont faibles. Comment va-t-on renforcer les accords de libre-échange existants ? Seront-ils modifiés ? Les moyens seront-ils au rendez-vous ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – À l'alinéa 35, il faut supprimer, selon moi, le terme « réversible » pour qualifier la nouvelle procédure d'élargissement de l'Union européenne. On peut imaginer une réversibilité dans certaines situations, si des évolutions surviennent en cours de négociation, notamment sur l'État de droit. En revanche, certaines actions ne sont pas réversibles, je pense aux décisions en matière de concurrence ou d'aides publiques. Si on écrit juste : « cette réforme doit rapidement aboutir à une procédure rigoureuse et individualisée », on aura tout dit.

**M. Jean Bizet, président.** – Cette ligne directrice a été validée par une majorité d'États membres. Peut-être pourrait-on écrire « en partie réversible » ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je propose de remplacer le mot « réversible » par le mot « financée ». Dans une négociation, on lâche certaines choses quand on sait que cela va changer la donne. Ces concessions ne peuvent pas ensuite être remises en cause.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – Cette proposition de résolution n'est sans doute pas parfaite, mais il nous faut rester cohérents. Si on a intitulé un chapitre *Sur la promotion de notre mode de vie européen*, c'est parce qu'un commissaire européen est chargé de cette question. Et puis, au risque de choquer, je trouve que notre mode de vie n'est pas si mauvais que cela. Il y a pire dans le monde !

L'alinéa sur la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux est important. Le Président de la République a mis son veto à l'ouverture des négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord, alors que ces pays sont déjà candidats à l'adhésion. Il s'agissait juste d'ouvrir les négociations. Alors que j'étais très opposé à cette position, je trouve que d'un mal peut sortir un bien. Avec la nouvelle procédure envisagée, il sera possible de réétudier les chapitres. J'ajoute que ce serait bien que la réversibilité s'applique à la Turquie. Comment un pays qui occupe Chypre, un État membre de l'Union européenne, peut-il encore être candidat à l'adhésion ? Et je ne parle pas ce qui est en train de se passer... J'aurai l'occasion de revenir sur ce sujet, car je me suis rendu en Grèce récemment, où j'ai rencontré le chef du bureau de Frontex. Ce qui s'y passe est dramatique. Enfin, je pense qu'il faut conserver le mot « réversible » et s'en tenir à notre proposition.

**M. André Gattolin.** – J'appelle votre attention sur l'application effective des règles. L'Union européenne ne fonctionnera pas si on ne vérifie pas régulièrement

que les accords conclus sont appliqués. À titre d'exemple, l'initiative « Tout sauf les armes » de l'Union européenne en faveur des pays les moins avancés n'a donné lieu à des vérifications qu'au bout de quinze ans, et encore seulement en Birmanie et au Cambodge. On s'est alors rendu compte qu'on ouvrait nos frontières au Cambodge à des conditions qui n'étaient pas respectées. C'est dans de telles situations que se pose la question de la réversibilité.

**Mme Gisèle Jourda.** – Je reviens sur le Partenariat oriental. Je souhaite qu'on supprime de la phrase à l'alinéa 36 les mots : « et des critères à respecter pour la libéralisation des visas » car ces critères sont déjà établis et ne sauraient être durcis.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous nous contenterons de rappeler l'existence de ces critères. Nous veillerons aussi à insister sur la protection des enfants même hors des frontières de l'Union européenne *via* son action extérieure. Je précise à Pascale Gruny que sa remarque est en partie satisfaite, dans la mesure où l'alinéa 5 insiste sur l'objectif de réduction de l'utilisation des antibiotiques et des produits phytosanitaires, en précisant qu'il doit être atteint « conformément aux avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments ».

Sur le volet « Recherche et développement » regardant la mobilité, ce sera traité dans le cadre du *Green Deal*.

En réponse à André Reichardt, j'indique que, à l'alinéa 33, le texte demande « que les crédits de la politique européenne de voisinage bénéficiant au Sud soient ciblés, en priorité, sur la protection du climat et de l'environnement, sur le développement des échanges et sur les migrations », ce qui traduit une approche positive de l'Afrique. Mais nous pouvons encore l'améliorer en ce sens.

*À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne, dans la rédaction suivante, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes, adressé à la Commission européenne :*

*Proposition de résolution européenne  
sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2020*

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 12 du traité sur l'Union européenne,

Vu les conclusions du Conseil européen du 20 juin 2019, en particulier le nouveau programme stratégique 2019-2024 pour l'Union,

Vu le discours de Mme Ursula von der Leyen devant le Parlement européen du 16 juillet 2019, dans lequel elle a présenté ses priorités politiques,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 29 janvier 2020 présentant le programme de travail de la Commission pour 2020, intitulé « Une Union plus ambitieuse », COM (2020) 37 final,

Approuve le programme de travail de la Commission européenne pour 2020, articulé autour des six grandes ambitions définies dans les orientations politiques de sa Présidente, Mme Ursula von der Leyen ; soutient la proposition de parvenir à la mise en place d'une

programmation pluriannuelle entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil ;

Relève le caractère particulièrement ambitieux de ce programme de travail ; insiste par conséquent sur la nécessité d'une programmation rigoureuse des travaux législatifs et d'une présentation régulière de son état d'avancement, dans l'objectif d'obtenir des résultats rapides et tangibles pour les citoyens européens ;

Estime que ce programme de travail doit être mis en œuvre dans le respect du principe de subsidiarité, qui ne saurait être présumé au seul motif de l'approfondissement du marché intérieur, et selon les modalités arrêtées dans sa résolution européenne n° 106 (2016-2017) du 17 mars 2017 sur la simplification du droit européen ;

#### *Sur le Pacte vert pour l'Europe*

Approuve pleinement le choix de la Commission de placer la lutte contre le changement climatique et la préservation de l'environnement au centre des priorités de l'Union européenne, sous la forme du Pacte vert pour l'Europe visant la neutralité climatique à l'horizon 2050, conçu à la fois comme la nouvelle stratégie de croissance européenne et comme la ligne conductrice de son programme de travail annuel ; considère que la nouvelle stratégie industrielle globale pour l'Europe annoncée par la Commission doit intégrer le défi climatique et l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 ; demande que le projet de la Commission pour un nouvel objectif européen en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 soit fondé sur des études d'impact approfondies, réalistes et incontestables, en particulier en matière d'extension du marché carbone aux secteurs des transports et du bâtiment et de développement de la mobilité à faible émission ;

Souligne néanmoins l'ampleur des investissements nécessaires pour atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 et la nécessité d'accompagner certains territoires et certaines filières confrontés à d'importants défis de reconversion ; insiste sur la nécessité pour l'Union européenne de ne se priver d'aucune technologie permettant d'atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est assignés ;

Souhaite que le Pacte vert pour l'Europe porte une attention particulière à la réduction de l'empreinte environnementale et à la préservation et la restauration de la biodiversité, pour ce qui concerne notamment les micro-plastiques, les perturbateurs endocriniens et les nanomatériaux, l'économie bleue et la préservation des forêts, de façon à favoriser l'émergence de la bioéconomie, notamment dans les régions ultrapériphériques et les pays et territoires d'outre-mer ;

Insiste pour que soit mis en œuvre de manière efficace et rapide un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières de l'Union européenne afin de réduire le risque de fuite carbone, d'assurer une équité dans les relations commerciales internationales et de concilier lutte contre les dérèglements climatiques, développement durable, développement économique et inclusion sociale ; appelle de ses vœux l'avancée des négociations sur la proposition de révision de la directive sur la fiscalité de l'énergie de manière à la moderniser et à l'aligner sur les objectifs climatiques et énergétiques européens ; souhaite, afin d'éviter toute précipitation sur ce dossier, que la stratégie d'intégration intelligente des secteurs annoncée par la Commission comporte des études préalables approfondies, dans la mesure où ce projet pourrait modifier sensiblement le fonctionnement des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz ; rappelle que les États membres sont libres de choisir leur mix énergétique pour atteindre les objectifs climatiques européens et nationaux ;

Salue l'annonce par la Commission d'une stratégie « De la ferme à la table » pour l'ensemble de la chaîne alimentaire ; demande que cette stratégie prévoie une amélioration de l'information des consommateurs, en particulier sur la durabilité et la traçabilité des produits alimentaires, rende obligatoire l'étiquetage nutritionnel complémentaire « Nutri-Score » – intégrant la spécificité des produits sous signe de qualité dont la composition et la fabrication ne sauraient faire l'objet d'une analyse identique –, promeuve la réduction de l'utilisation des



produits phytosanitaires et phytopharmaceutiques et des antibiotiques, conformément aux avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, et garantisse le renforcement effectif du poids des producteurs dans la chaîne alimentaire, dans l'esprit du règlement européen n° 2017/2393 du 13 décembre 2017, dit Omnibus ;

Plaide pour une conclusion rapide des négociations sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 dans le sens de sa résolution n° 60 (2019-2020) du 11 février 2020 ; rappelle en particulier sa vigilance quant aux modalités de mise en œuvre du fonds pour une transition juste, qui ne doivent pas conduire à amputer les fonds de cohésion ou les crédits de la politique agricole commune ; sera attentif aux propositions de la Commission pour un plan d'investissement au titre du Pacte vert pour l'Europe et pour une stratégie renouvelée en matière de finance durable, en particulier pour ce qui concerne l'articulation de ces projets avec le nouveau plan d'investissement pour l'Europe InvestEU qui contribuera aussi à la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux de l'Union européenne ;

Insiste pour que les négociations relatives à la réforme de la politique agricole commune se concluent dans le sens de ses résolutions européennes n° 130 (2016-2017) du 8 septembre 2017, n° 116 (2017-2018) du 6 juin 2018 et n° 96 (2018-2019) du 7 mai 2019 ;

#### *Sur une Europe adaptée à l'ère du numérique*

Partage l'objectif de la Commission de faire de l'Union européenne un acteur majeur du numérique et de l'intelligence artificielle dans tous les domaines ; salue ses projets en vue de l'achèvement du marché unique numérique ; considère que celui-ci doit viser in fine le développement d'un Internet équitable et le renforcement de la souveraineté numérique de l'Union européenne et de ses États membres ;

Estime par conséquent que le respect des droits des citoyens sur Internet constitue une priorité, qui nécessite le renforcement de la cybersécurité, passant par la sécurité des objets connectés et l'adoption d'une législation européenne permettant de lutter contre la diffusion en ligne de contenus haineux et la manipulation de l'information, dans le respect de la liberté d'expression ; demande que les modalités du déploiement de la 5G assurent l'autonomie stratégique de l'Union européenne et ne portent pas atteinte aux compétences des États membres en matière de sécurité et de défense nationale ni aux capacités des services répressifs et de renseignement nationaux ; accorde une grande importance à la protection des utilisateurs, des mineurs en particulier, et des consommateurs sur le marché unique numérique, ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail des salariés des plateformes, annoncée par la Commission ; estime que la démarche de rééquilibrage des relations entre les plateformes d'intermédiation et les entreprises et de transparence des algorithmes et des classements doit être activement poursuivie ;

Appelle à la mise en place d'un cadre d'action propice à la stimulation de l'innovation et de la concurrence dans le secteur numérique ; considère que le programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » doit allouer une part conséquente de ses moyens à l'innovation dans le secteur numérique et assurer une synergie entre celui-ci et le programme spatial ; souhaite que la nouvelle stratégie industrielle et la stratégie spécifique en faveur des PME, annoncées par la Commission, réorientent le droit de la concurrence de manière à permettre l'émergence de leaders européens du numérique et de l'intelligence artificielle et la conquête de nouveaux marchés à l'échelle européenne et mondiale, ainsi que la régulation des plateformes numériques structurantes qui ont une responsabilité particulière dans le bon fonctionnement du marché unique numérique ; accueille favorablement les objectifs de la nouvelle stratégie européenne en matière de données non personnelles ;

Appelle à veiller au développement éthique des outils d'intelligence artificielle, en particulier pour la transparence des algorithmes ; soutient l'objectif d'assurer une meilleure protection des données personnelles en ligne et de créer un cadre protecteur de la vie privée dans le domaine des communications électroniques, en lien avec le règlement général sur la

protection des données ; appelle néanmoins à trouver des solutions rapides à des défaillances persistantes telles que l'existence de dérogations ciblées et limitées au consentement pour les métadonnées, les modalités de recueil du consentement, y compris dans les communications entre machines et pour les objets connectés, ou encore les codes de conduite envisagés par la Commission pour le secteur du cloud ;

*Sur une économie au service des personnes*

Rappelle son attachement à l'économie sociale de marché ; souscrit aux projets de la Commission en matière sociale, dans un contexte de persistance du chômage, de la pauvreté et de disparités régionales au sein de l'Union européenne et de ses États membres ; considère que la mobilité transfrontalière des travailleurs et la transition climatique doivent faire l'objet d'un accompagnement en matière de protection sociale, dans des conditions garantissant le respect de la réglementation et la lutte contre la fraude et le travail illicite ou dissimulé ;

Appelle à la mise en œuvre rapide et effective du socle européen des droits sociaux, dans le respect des compétences des États membres et du dialogue social, de manière à favoriser la convergence sociale en Europe et à faire de l'Europe sociale une véritable valeur ajoutée pour les citoyens européens ; estime par conséquent que les initiatives annoncées par la Commission sur les salaires minimums équitables pour les travailleurs de l'Union européenne et sur le régime européen de réassurance chômage doivent obéir à ces principes ; considère en particulier que la définition d'indicateurs de référence, tenant compte de la situation économique de chaque État membre, permettrait de viser une cible indicative de salaire minimum à atteindre ;

Estime que l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM) doit constituer une priorité forte de l'Union européenne ; demande que la révision du cadre de gouvernance économique annoncée par la Commission donne l'occasion d'avancer vers la création d'un budget de la zone euro favorisant, à moyen terme, la convergence et la stabilisation ; invite le colégislateur à aboutir sur la proposition de règlement visant à établir un cadre de gouvernance pour l'Instrument budgétaire de convergence et de compétitivité (IBCC) pour la zone euro, qui doit apporter aux États membres de la zone euro un soutien financier à leurs réformes et investissements mis en place pour renforcer la coordination des politiques économiques de la zone euro, et dont le budget ne doit pas être réduit ; regrette que le volume de crédits dédiés à l'IBCC, ainsi que les modalités d'allocation des crédits, soient à ce stade incompatibles avec l'objectif initial d'instaurer un instrument budgétaire à vocation de stabilisation macroéconomique ; considère que la mise en œuvre de ce cadre de gouvernance doit être alignée sur le calendrier du semestre européen ; prend note de la proposition de la Commission d'intégrer les objectifs de développement durable au semestre européen ; rappelle cependant que celui-ci est d'abord un instrument de coordination économique et budgétaire ; juge indispensable un approfondissement de la légitimité démocratique de l'UEM et donc une meilleure association des parlements nationaux, au travers d'une modernisation de la conférence de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ;

Estime que la consolidation de la stabilité financière nécessite l'aboutissement de l'Union bancaire et le développement d'une véritable Union des marchés de capitaux souveraine et résiliente ;

Prend note des initiatives annoncées par la Commission d'une communication sur la fiscalité des entreprises pour le XXI<sup>e</sup> siècle et d'un plan d'action visant à lutter contre la fraude fiscale et à simplifier la fiscalité ; considère que ces propositions devront contribuer à renforcer la convergence fiscale en Europe, à assurer la compétitivité de l'économie européenne et à préserver les recettes publiques, dans une démarche de coopération loyale ; appelle dès lors à redéfinir les règles de vote au Conseil en matière fiscale pour passer de l'unanimité à la majorité qualifiée ; est favorable à des dispositifs plus efficaces de lutte contre l'optimisation fiscale, en lien avec les orientations du G20 et les travaux de l'OCDE ; demande la mise en place de mesures fiscales permettant de mieux faire contribuer aux charges publiques les géants du

secteur numérique ;

Regrette l'absence d'évocation de la politique de cohésion dans le programme de travail de la Commission, politique qui est pourtant essentielle pour l'Union européenne ; appelle à la conclusion rapide des négociations sur les fonds structurels dans le sens de sa résolution européenne n° 131 (2017-2018) du 2 juillet 2018 ; insiste sur la nécessaire prise en compte des spécificités des régions ultrapériphériques par la politique de cohésion ; considère que la mobilisation de cette dernière au bénéfice de la transition climatique ne saurait la détourner de ses objectifs originels de renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale et de réduction de l'écart de développement entre les régions européennes ;

*Sur une Europe plus forte sur la scène internationale*

Partage l'ambition de la Commission d'inciter l'Union européenne à se doter d'une vision davantage géopolitique et à agir de façon plus unie et cohérente pour peser dans les affaires du monde ; considère que, sans préjudice des compétences des États membres, l'Union européenne doit être en capacité de réagir rapidement aux crises extérieures selon des modalités de gestion suffisamment flexibles ;

Soutient les objectifs de la politique européenne de voisinage ; rappelle que cette politique doit être mise en œuvre indépendamment de la politique d'élargissement de l'Union européenne ; réaffirme son fort attachement au maintien des équilibres financiers atteints pour l'affectation des crédits de la politique européenne de voisinage, à hauteur des deux tiers à la rive Sud de la Méditerranée, et d'un tiers à l'Est du continent ;

Demande que les crédits de la politique européenne de voisinage bénéficiant au Sud soient ciblés, en priorité, sur la protection du climat et de l'environnement, sur le développement des échanges et sur les migrations ; considère que l'Afrique subsaharienne et la rive Sud de la Méditerranée doivent être au cœur de la politique extérieure de l'Union européenne, compte tenu à la fois des besoins de développement et des enjeux migratoires et de sécurité ; approuve par conséquent l'élaboration annoncée d'une nouvelle stratégie globale avec l'Afrique ; estime que cette nouvelle stratégie doit ériger le soutien au Sahel en priorité de l'Union européenne ; demande que les négociations visant à remplacer l'accord de Cotonou préservent les accords d'association existants avec les pays d'Afrique du Nord ; estime que l'Union pour la Méditerranée constitue un forum adapté pour renforcer le dialogue méditerranéen ;

Réaffirme clairement la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux ; approuve par conséquent l'intention de la Commission d'approfondir son partenariat avec eux ; appelle à une mise en œuvre complète et rapide des engagements pris par les parties en faveur de la stabilité, du développement économique, de la sécurité et de l'État de droit ;

Prend acte des débats sur la nécessité de réformer la méthodologie de l'élargissement de l'Union européenne ; considère que l'élargissement est une décision politique importante devant être prise par le Conseil européen ; estime que cette réforme doit rapidement aboutir à une procédure rigoureuse, individualisée et réversible ;

Rappelle son soutien au Partenariat oriental comme enceinte de dialogue politique et de réalisations concrètes au bénéfice de l'ensemble des parties ; considère néanmoins que le Partenariat oriental n'ouvre pas de perspective européenne aux pays concernés ; prend note du projet de la Commission de proposer un nouveau Partenariat oriental affichant de nouveaux objectifs stratégiques ; demande que ce nouveau Partenariat oriental prenne davantage en compte les questions climatiques et environnementales, la jeunesse et la lutte contre les inégalités et s'assure de la bonne mise en œuvre par les pays partenaires des accords de libre-échange complets et approfondis et des critères à respecter pour la libéralisation des visas ;

Soutient la volonté de la Commission de moderniser le fonctionnement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), engagée dans un cadre international plus large ;

estime que cette réforme doit notamment aboutir à la modernisation des règles relatives aux subventions par un renforcement des obligations de transparence et de notification et une précision des règles applicables aux subventions industrielles horizontales ; demande de trouver rapidement une solution au blocage de l'organe de règlement des différends de l'OMC ; appelle à un apaisement des relations commerciales avec les États-Unis et la Chine par le recours au dialogue, sans pour autant renoncer à une réaction ferme en cas d'imposition de droits additionnels par des États tiers ;

Approuve l'intention de la Commission de renforcer la souveraineté économique et financière de l'Union européenne ; considère que cet objectif peut être atteint par son affirmation comme puissance commerciale, centrée sur la défense de ses intérêts, y compris face à des acteurs extra-européens bénéficiant d'aides d'État, en utilisant notamment les outils de défense commerciale dont elle dispose, en promouvant ses normes et en travaillant à une réciprocité équilibrée dans l'accès aux marchés publics et en matière d'investissements directs ; demande à la Commission de prendre toute mesure permettant de neutraliser les sanctions extraterritoriales prises par des États tiers ;

*Sur la promotion de notre mode de vie européen*

Approuve les initiatives annoncées par la Commission en faveur de la santé des Européens, qu'il s'agisse du plan européen de lutte contre le cancer et de la stratégie pharmaceutique pour l'Europe ; insiste pour que ces mesures, par respect du principe de subsidiarité, consistent avant tout à soutenir les actions des États membres ; formule les mêmes observations pour ce qui concerne les propositions à venir de la Commission en matière de compétences, d'éducation et d'inclusion, ainsi que pour la protection des enfants, y compris dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne ; considère que l'intervention dans ces domaines doit être centrée sur l'existence d'une véritable valeur ajoutée européenne ;

Demande à la Commission de faire preuve d'ambition et de détermination sur la nouvelle stratégie de l'Union européenne sur l'union de la sécurité, dans un contexte de menaces multiformes de nature transfrontalière ; considère que cette nouvelle stratégie doit viser, notamment : la lutte contre le terrorisme, son financement et sa propagation sur Internet ; le développement des actions de formation entre services spécialisés des États membres, y compris les services de renseignement ; la finalisation de l'interopérabilité des systèmes d'information européens ; le renforcement de l'échange d'informations entre services répressifs et de la coopération avec Europol ; l'amélioration du suivi des individus suspectés d'être partis combattre en zone de djihad, à la fois au sein de l'espace Schengen et en cas de franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne ; l'allocation de moyens suffisants à la cybersécurité et le renforcement de la lutte contre la cybercriminalité ;

Appuie la Commission dans sa volonté de présenter un nouveau pacte sur la migration et l'asile, en particulier sur le lien qu'elle établit entre les aspects internes et externes de ces questions, après l'échec de l'Union européenne à apporter des solutions durables à la crise migratoire qui a débuté en 2015 ; estime que ce nouveau pacte doit à la fois renforcer la solidarité au sein de l'espace Schengen, tant vis-à-vis des pays de première entrée que des États membres de destination – qui connaissent un afflux exceptionnel de demandeurs d'asile ou sont confrontés à la nécessité d'effectuer des sauvetages en mer –, renforcer la protection des frontières extérieures communes, de manière à pouvoir distinguer rapidement les personnes relevant d'une protection internationale de celles ayant vocation à être éloignées, mettre en place un mécanisme d'évaluation associant les agences européennes compétentes de manière à disposer de diagnostics objectifs pour mieux motiver la prise de décision et réformer la gouvernance de l'espace Schengen ;

Est attentif à la mise en place du mandat renforcé de Frontex, notamment à l'allocation optimale des ressources permettant la montée en charge du nouveau corps européen de garde-côtes et de garde-frontières, qui contribuera à renforcer le contrôle des frontières

extérieures de l'Union européenne ;

Demande la création rapide d'une véritable agence européenne de l'asile dont le mandat lui permettrait notamment de superviser la bonne application du régime d'asile européen commun par les États membres, de soutenir les États membres aux différents stades de la procédure et de disposer d'une réserve d'experts ;

Réitère son soutien aux engagements pris lors des sommets de La Valette, Malte et Abidjan en matière de coopération avec les pays d'origine et de transit ; rappelle l'importance d'améliorer les structures et conditions d'accueil des migrants en Libye et de mieux garantir le respect de leurs droits fondamentaux ; est favorable au renforcement de la coopération avec les pays du Sahel, en lien avec le G5 Sahel, de façon à prévenir les flux de migrants irréguliers ; soutient les négociations entre l'Union européenne et les pays d'origine et de transit en vue de conclure des accords de réadmission, ainsi que l'établissement d'un lien entre délivrance des visas et coopération en matière de réadmission ;

Demande que le futur pacte sur la migration et l'asile promeuve une politique européenne d'accueil et d'intégration des réfugiés et comporte des dispositions relatives à des voies de migration légales sûres, définies et concertées, tenant compte de la diversité des marchés du travail ;

Estime indispensable que la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni permette d'assurer un niveau élevé de sécurité, en particulier grâce au maintien d'échanges d'informations intenses et de la participation britannique à Europol ;

#### *Sur un nouvel élan pour la démocratie européenne*

Partage la préoccupation de la Commission sur les nombreux défis auxquels la démocratie est confrontée dans l'Union européenne et ses États membres, les menaces étant à la fois externes et internes ; réitère son attachement à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; constate l'absence d'avancées réelles dans le cadre de la procédure prévue par l'article 7 du traité sur l'Union européenne ; soutient par conséquent la nécessité d'une révision du mécanisme de protection de l'État de droit, déjà proposée par la Commission, qui devrait concerner l'ensemble des États membres et dont la légitimité reposerait sur une mise en œuvre impartiale et des données fiables ; estime que le premier rapport annuel sur l'État de droit, annoncé par la Commission, doit donner lieu à un suivi détaillé et objectif des recommandations adressées aux États membres ;

Insiste sur l'importance de lutter avec détermination contre les différentes formes de discriminations, qu'elles affectent les femmes, victimes à la fois d'inégalités économiques et sociales et de violences à caractère sexiste, ou les minorités telles que les Roms et les personnes LGBTI ; rappelle que les personnes âgées, dans un contexte de vieillissement démographique, et les personnes handicapées doivent bénéficier de mesures de prise en charge adaptées ; estime indispensable d'évaluer de façon régulière et objective les résultats concrets obtenus dans ces domaines ;

Encourage la Commission dans sa volonté de présenter un nouvel agenda du consommateur, qui permettra de renforcer sa protection, en particulier dans les opérations transfrontières et en ligne ; souhaite la conclusion des négociations sur la proposition de directive qui permettrait d'assurer le respect des principes fondamentaux de la procédure civile dans les États membres et de prévoir des garanties appropriées pour se prémunir d'une multiplication des contentieux dont l'objectif serait éloigné de la protection des consommateurs ;

Appelle l'Union européenne et le Conseil de l'Europe à renforcer leur coopération en faveur de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit, en évitant tout doublon dans leurs activités ; salue la reprise des négociations en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme et appelle à la conclusion rapide

d'un accord d'adhésion qui préserve l'autonomie du droit de l'Union européenne et la compétence exclusive de la Cour de justice de l'Union européenne pour l'interpréter ;

Insiste pour que soit institué un droit d'initiative des parlements nationaux leur permettant de contribuer positivement à l'élaboration du programme de travail de la Commission ;

Demande que les parlements nationaux, qui sont des acteurs essentiels de la construction européenne, soient pleinement associés aux travaux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.

## Politique de coopération

### **Proposition de résolution européenne de Mme Nathalie Goulet visant à lutter contre la fraude aux financements européens dans le cadre de la politique de voisinage : rapport de M. André Reichardt et avis politique**

**M. Jean Bizet, président.** – Il nous revient maintenant d'examiner la proposition de résolution européenne n° 309, déposée le 6 février dernier par notre collègue Nathalie Goulet, visant à améliorer la lutte contre la fraude aux financements européens dans le cadre de la politique de voisinage.

Nous allons entendre le rapport d'André Reichardt, qui nous a récemment soumis une proposition de résolution européenne qui plaide elle aussi pour mieux lutter contre la fraude, mais dans le domaine social. Notre collègue anime le groupe de suivi sur le Partenariat oriental, lequel constitue un volet important de la politique européenne de voisinage.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Notre commission est saisie d'une proposition de résolution européenne visant à améliorer la lutte contre la fraude aux financements européens dans le cadre des politiques de voisinage, présentée par notre collègue Nathalie Goulet.

L'exposé des motifs de cette proposition de résolution vise clairement à lutter contre la fraude aux finances publiques européennes. Il souligne le rejet par les opinions publiques de la fraude, des détournements de subventions et aides internationales et, plus largement, de la corruption, phénomènes qui leur sont devenus intolérables. L'exposé des motifs cible plus particulièrement les pays liés à l'Union européenne par les politiques de voisinage ou les partenariats particuliers. Il cite trois pays : l'Ukraine, l'Égypte et le Liban. Il évoque notamment les manifestations au Liban et l'action des lanceurs d'alerte en faveur de « plus de transparence sur l'usage des multiples financements européens reçus au cours des dernières années par l'État libanais ».

Enfin, il mentionne le rôle de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) dans la conduite d'enquêtes sur l'utilisation du budget de l'Union européenne, enquêtes qui peuvent donner lieu à des poursuites et sanctions au niveau national. Au total, cette proposition de résolution européenne invite le Gouvernement, sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution, à soutenir le renforcement du contrôle de l'OLAF sur les fonds européens alloués aux pays liés à l'Union européenne par la politique de voisinage ou un partenariat particulier. Nous ne pouvons que souscrire *a priori* à cet objectif.

Pour apprécier la proposition de notre collègue, je souhaiterais tout d'abord faire un rappel rapide sur la politique européenne de voisinage avant d'apporter des précisions sur le contrôle des crédits d'ores et déjà alloués à cette politique.

La politique européenne de voisinage (PEV) a été lancée en 2004 à la suite du processus de Barcelone, lui-même engagé en 1995 pour dépasser des relations jusqu'alors exclusivement bilatérales. Elle vise à développer des liens privilégiés avec seize pays voisins de l'Union européenne, dix au titre du voisinage Sud, six au titre du voisinage Est.

Il s'agit de créer un espace de prospérité et de valeurs partagées, fondé sur une intégration économique accrue, des relations politiques et culturelles plus intenses, une coopération transfrontalière renforcée et une prévention conjointe des conflits. La PEV soutient des réformes dans quatre domaines prioritaires : la bonne gouvernance de la démocratie, l'État de droit et les droits de l'Homme, le développement économique comme vecteur de stabilisation, la sécurité et, enfin, la migration et la mobilité. Elle est distincte de la politique d'élargissement et ne saurait constituer l'antichambre de l'adhésion – il s'agit là d'une position politique forte de la France.

La PEV fait l'objet d'un financement spécifique d'un montant total de 15,4 milliards d'euros pour les années 2014 à 2020, mobilisé par l'Instrument européen de voisinage (IEV). Ces crédits, mis en œuvre sous la forme de programmes ciblés, sont alloués de trois façons différentes : des programmes bilatéraux, des programmes multi-pays et des programmes de coopération transfrontalière. L'Autorité palestinienne est la première bénéficiaire de l'aide européenne au titre de l'IEV, soit 2,2 milliards d'euros, suivie du Maroc et de la Tunisie. L'Égypte reçoit 924 millions d'euros, le Liban 385 millions d'euros. La Commission européenne a proposé de faire passer les crédits de la PEV de 15,4 à 22 milliards d'euros dans le cadre du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Le voisinage Sud bénéficie traditionnellement des deux tiers des crédits globaux de la PEV. Les dix pays concernés entretiennent avec l'Union européenne des relations très hétérogènes. Alors que ni la Libye ni la Syrie ne disposent d'un accord d'association, le Maroc et la Jordanie bénéficient d'un statut avancé, et la Tunisie d'un partenariat privilégié.

Ainsi, les crédits de la PEV permettent de financer diverses actions dans ces seize pays liés à l'Union européenne. Il faut les distinguer des fonds structurels mis en place au titre de la politique de cohésion, tels que le Fonds européen de développement régional (FEDER) ou le Fonds social européen (FSE) qui, eux, sont destinés à réduire les écarts de développement entre régions européennes au sein même de l'Union européenne.

Cette précision est importante car la rédaction de la proposition de résolution européenne me paraît quelque peu confuse sur ce point. En effet, parmi ses visas, elle cite le rapport de la mission d'information du Sénat sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France, établi par notre collègue Colette Mélot, qui estimait que les fonds européens faisaient davantage l'objet d'un « sur-contrôle » que d'un « sous-contrôle ». La rédaction de cette proposition de résolution n'est pas satisfaisante car elle ne permet pas d'atteindre l'objectif que semble poursuivre l'auteur du texte, à savoir le renforcement du contrôle des crédits de la PEV.

J'en viens maintenant à mon second point, la question de l'opportunité de soumettre ces crédits à un contrôle renforcé.

L'auteur de la présente proposition de résolution propose de renforcer le contrôle de l'OLAF sur « l'allocation des fonds européens ». Je l'ai dit, cette rédaction ne permet pas de viser la PEV. En outre, employer le terme « allocation » semble signifier que l'OLAF doit exercer un contrôle d'opportunité, et non de régularité, sur l'utilisation des crédits. J'y vois une seconde difficulté rédactionnelle.



Les crédits de la politique européenne de voisinage font déjà l'objet de divers contrôles.

La Commission effectue un audit systématique de tous les programmes financés dans le cadre de l'IEV. Elle réalise également des rapports d'évaluation, ainsi qu'un rapport annuel examinant les progrès accomplis. Celui-ci comporte des informations sur les mesures financées, le résultat des activités de suivi et d'évaluation, l'engagement des partenaires concernés et l'exécution des engagements budgétaires et des crédits de paiement sur la base d'indicateurs prédéfinis et mesurables, que la Commission transmet au Conseil et au Parlement européen. Par ailleurs, la Commission établit, en collaboration avec les États membres, un rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre la fraude.

L'OLAF est compétent au titre du contrôle interne, comme le relève justement le texte qui nous est soumis. Créé en 1999, l'Office est une direction de la Commission, mais dispose d'une autonomie budgétaire et administrative destinée à garantir son indépendance opérationnelle. Il établit son propre rapport annuel sous l'autorité de son directeur général.

La mission de l'OLAF est de détecter les cas de fraude pour toutes les dépenses du budget de l'Union européenne. L'OLAF mène des enquêtes, y compris transfrontalières, sur signalement des États membres, des institutions européennes ou anonyme, sur la fraude et la corruption portant atteinte à la protection des intérêts financiers de l'Union. Il s'agit d'enquêtes internes au sein des administrations européennes, et externes dans les États membres et dans certains pays avec lesquels des accords de coopération ont été conclus.

Ses enquêtes sont administratives. L'OLAF ne dispose pas d'attributions judiciaires, même s'il peut adresser des recommandations aux autorités judiciaires des États membres. La création du Parquet européen, qui doit être opérationnel à la fin du mois de novembre prochain, vise précisément à surmonter cet obstacle. La lutte contre la fraude s'en trouvera ainsi renforcée.

Selon le rapport de notre collègue Patrice Joly pour la commission des finances, «entre 2010 et 2017, l'OLAF a conduit près de 1 800 enquêtes et a recommandé le recouvrement de près de 6,6 milliards d'euros pour le budget de l'Union européenne».

Pour ce qui concerne plus précisément les pays relevant de la PEV, l'OLAF a clôturé vingt et un dossiers d'enquête entre 2015 et 2020. En 2019, l'un d'entre eux, accompagné de recommandations financières, concernait le Liban. Par ailleurs, douze enquêtes sont en cours. On ne peut demander à l'OLAF de renforcer ses contrôles sans accroître ses moyens et, donc, ses dépenses de fonctionnement. Dans le contexte budgétaire tant européen que national, est-ce souhaitable et réaliste ? Il me semble que nous pourrions au moins réclamer que l'OLAF dispose de ressources suffisantes pour assurer ses missions dans des conditions normales.

Enfin, la Cour des comptes européenne détient, elle aussi, un pouvoir d'audit. Elle effectue également des contrôles sur l'utilisation des crédits de la PEV. Son dernier rapport annuel, publié en octobre dernier, évoque certains cas de fraude présumée communiqués à l'OLAF. Il étudie la performance des opérations financées ou

cofinancées par le budget de l'Union européenne. Sur la base d'un contrôle par échantillonnage, la Cour émet en outre des recommandations visant à améliorer la gestion de ces fonds.

La Cour des comptes européenne établit également des rapports spéciaux sur des sujets plus circonscrits ou sur des pays, dont le but est de présenter les résultats des audits de la performance et des audits de conformité. Je citerai le rapport spécial de 2018 sur la mise en œuvre de fonds de l'Union européenne par des organisations non gouvernementales, ou le rapport de 2019 sur le soutien de l'Union au Maroc.

Enfin, la Cour est appelée à émettre un avis sur les propositions de règlement de la Commission au titre du prochain cadre financier pluriannuel. C'est ce qu'elle a fait sur la proposition de règlement établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI). Elle formule plusieurs recommandations dans cet avis.

Ce nouvel instrument financier, qui regrouperait de nombreux dispositifs de l'actuel cadre financier pluriannuel, dont l'IEV, devrait également contribuer à renforcer le contrôle des crédits de la PEV. Aux termes du considérant 44 et des articles 31 et 32 de la proposition de règlement, la Commission sera tenue de prévoir que les accords conclus pour la mise en œuvre de l'IVDCI comportent des dispositions expresses sur les compétences de la Commission, de l'OLAF et de la Cour des comptes européenne en matière d'audit et de contrôle.

Naturellement, le Parlement européen, en particulier à travers sa commission des affaires étrangères, peut exercer un contrôle parlementaire sur la PEV.

Pour terminer, je voudrais rappeler que la toute récente résolution européenne du Sénat sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 comporte une disposition, au titre des enjeux liés à la gestion des migrations, qui « souligne la nécessité de veiller au contrôle de l'usage des fonds [de la politique de développement] et au suivi de l'efficacité des actions menées à cette fin dans le cadre de l'instrument unique de voisinage, de développement et de coopération internationale ».

Mes chers collègues, pour l'ensemble des raisons que je viens d'exposer, je vous propose de modifier substantiellement cette proposition de résolution européenne, en précisant la rédaction tant de ses visas que de son dispositif, selon le texte que vous avez préalablement reçu. Il s'agit moins de renforcer le contrôle des crédits de la PEV, puisque ce contrôle existe déjà et que son renforcement est annoncé, que d'accorder une plus grande attention, dans la procédure de contrôle, à cette politique particulière, sans doute insuffisamment prise en considération aujourd'hui. Je vous propose également d'adresser un avis politique à la Commission au titre du dialogue politique, afin qu'elle puisse nous informer directement de ses initiatives en la matière.

**M. Jean Bizet, président.** – Cette proposition de résolution européenne, bien qu'imparfaite dans sa rédaction initiale, a le mérite d'appeler notre attention sur le sujet. Le travail de notre rapporteur permettra de clarifier les enjeux et de préciser les missions de l'OLAF. À cet égard, il est utile de rappeler que la Cour des comptes européenne et le Parlement européen exercent également une mission de contrôle.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Merci pour ce rapport et les modifications que vous suggérez, Monsieur le Rapporteur. Je pense qu’il est indispensable d’insister sur la nécessaire transparence de l’utilisation des financements européens. L’absence de transparence, réelle ou supposée, est un sujet primordial aujourd’hui. Un certain nombre d’ONG et de populations du Maghreb et du Liban, notamment, se demandent où passe l’argent versé par l’Union européenne.

Je m’interroge sur la conditionnalité des aides versées aux pays tiers. De plus en plus, certains pays refusent les conditions exigées par l’Union, notamment en matière de droits de l’Homme, pour verser les aides. Que faire pour faire respecter ces conditions ?

J’ai également une question sur les compétences de l’OLAF. Peut-on renvoyer à la justice de pays non membres de l’Union européenne le soin de sanctionner en cas de fraude ou de détournement de fonds européens ? Quel est le rôle de l’OLAF à ce titre ?

**M. Benoît Huré.** – Je voterai cette proposition de résolution européenne en raison de l’important travail de réécriture qui a été effectué. Pour des raisons de lisibilité, je pense néanmoins qu’il faut veiller à éviter la multiplication de textes sur tous les sujets. Par ailleurs, dans le contexte actuel d’*eurobashing*, je crains que l’objet de la proposition de résolution ne puisse laisser entendre que l’on ne faisait rien jusqu’à présent.

**M. René Danesi.** – Je voterai également le texte, ainsi modifié. Toutefois, je suis étonné d’entendre que l’on envisage de faire passer les crédits de la politique européenne de voisinage de 15 à 22 milliards d’euros au moment même où l’on mégote sur les crédits de la défense européenne ou de la politique agricole commune (PAC).

Ces 7 milliards d’euros supplémentaires ne seront certainement pas perdus pour tout le monde. Je le dis d’autant plus volontiers que les priorités fixées par l’Union européenne à certains pays sont parfois surprenantes. Je pense à la Géorgie, pays encore rural, auquel on impose de réaliser des travaux d’assainissement dans tous les villages. Il y a sans doute une multinationale pour laquelle ces chantiers seront une aubaine...

Je constate par ailleurs que l’objectif de stabilité visé par cette politique de voisinage n’est toujours pas atteint. Dans le Sud, cette stabilité n’existe qu’au Maroc et en Égypte, au prix de régimes autoritaires.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Pour répondre à René Danesi, cette hausse de 7 milliards d’euros, qui est en effet importante, n’est pas définitive. Il s’agit de la proposition de la Commission ; or le cadre financier pluriannuel n’est pas encore adopté. Si l’argent était dépensé correctement, cette politique, dont les ambitions sont très nobles, serait plus efficace.

J’indique à Jean-Yves Leconte que l’OLAF ne vérifie pas si les conditions posées ont été remplies. Son rôle est exclusivement financier. En revanche, la Commission effectue un audit systématique de tous les programmes financiers, établit des rapports d’évaluation et un rapport annuel examinant les progrès accomplis.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci pour la qualité de la réflexion et du travail accompli.

*À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne, dans la rédaction suivante, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes, adressé à la Commission européenne :*

*Proposition de résolution européenne  
visant à améliorer la lutte contre la fraude aux financements européens dans le cadre des politiques de voisinage*

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 310 et 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la décision de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF),

Vu le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil,

Vu le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI) du 14 juin 2018, COM (2018) 460 final,

Vu l'avis n° 10/2018 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale [COM (2018) 460 final],

Vu le 19<sup>e</sup> rapport de l'Office européen de lutte antifraude, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2018,

Vu sa résolution européenne n° 117 (2018-2019) du 21 juin 2019 sur la coopération judiciaire en matière pénale et la mise en œuvre du Parquet européen,

Vu le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil présentant le 30<sup>e</sup> rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – lutte contre la fraude – 2018 du 11 octobre 2019, COM (2019) 444 final,

Vu le programme de travail de la Cour des comptes européenne pour 2020,

Insiste sur l'importance de la lutte contre la fraude et de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne ;

Appuie la Commission et l'Office européen de lutte antifraude dans leur mission de protection des intérêts financiers de l'Union européenne ; demande que l'OLAF dispose des moyens suffisants pour mener à bien ses missions ;

Considère que la création du Parquet européen, organe indépendant compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et donc au budget européen, apporte une contribution forte à la lutte contre la fraude ; insiste pour que le Parquet européen soit fonctionnel à la date prévue, le 20 novembre 2020 ; relève que la législation française est en

cours d'adaptation à cet effet via le projet de loi n° 283 (2019-2020) relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée, qu'il a récemment examiné en première lecture ;

Estime que la lutte contre la fraude et la protection des intérêts financiers de l'Union européenne impliquent de mieux contrôler les financements alloués à la politique européenne de voisinage ; considère en effet que la transparence de ces financements accroît la légitimité de la politique européenne de voisinage et contribue à stabiliser les pays bénéficiaires ;

Soutient fermement, par conséquent, les différentes initiatives prises ou en cours visant à renforcer la lutte contre la fraude dans les États tiers relevant de la politique européenne de voisinage ;

Fait observer que plusieurs dispositions du cadre financier pluriannuel 2021-2027, en particulier la proposition de règlement établissant l'IVDCI, permettraient de mieux contrôler les crédits de la politique européenne de voisinage ; appelle par conséquent à la conclusion rapide de ces négociations ;

Souhaite qu'à l'avenir, le programme de travail annuel de la Cour des comptes européenne accorde une plus grande place à des contrôles portant sur les crédits de la politique européenne de voisinage ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.

*Vendredi 27 mars 2020*

## **Institutions européennes**

### **Audition de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, à la suite du Conseil européen du 26 mars 2020 (par téléconférence)**

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Dans le contexte de l'épidémie de Covid-19, nous avons connu une première phase de repli et de réflexes unilatéraux. Mais les États membres ont pris conscience qu'ils étaient plus interdépendants que ce qu'ils pensaient et ont progressivement aligné leurs mesures sanitaires, à l'exception toutefois de la Suède. Nous avons d'abord travaillé sur la circulation des biens et des travailleurs transfrontaliers et mis en place une coopération pour le rapatriement des Européens qui se trouvaient hors de l'Europe. Des situations difficiles demeurent, notamment pour leur transit terrestre.

Les institutions européennes se sont ressaisies :

- les États membres sont convenus de la mise en place de *green lanes*, de la fermeture simultanée des frontières, d'un effort commun de recherche, d'achats conjoints de matériel sanitaire, d'une réponse économique « quoiqu'il en coûte » ;
- la réaction de la Commission européenne a été satisfaisante – aménagements au budget européen, appels d'offre conjoints pour des achats groupés, modulation des règles des aides d'État et du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) ;
- d'importantes mesures ont été prises par la Banque centrale européenne (BCE).

Un élément positif qui se dégage du Conseil européen du 26 mars est le consensus fort sur le marché intérieur, la lutte contre la désinformation chinoise et russe, les achats groupés, l'accélération de la recherche, la réponse économique – *via* le budget de l'Union européenne, la Banque européenne d'investissement (BEI) et la protection des investissements étrangers – et l'aide aux pays les plus vulnérables.

Nous devons nous préparer à l'après, et à la façon de nous donner les moyens d'une véritable reprise. On estime que chaque semaine de confinement fait perdre 1 point brut de PIB annuel à la France. Une partie de l'activité sera rattrapée, mais, même si c'est la moitié, cela reviendrait à 3 points de PIB en moins à l'issue de 6 semaines de confinement. Un effort substantiel d'appui à l'économie est donc nécessaire. Ce paquet global de relance et le degré de solidarité font débat. La France soutient la nécessité d'un outil commun pour financer des projets nationaux en direct ou des projets transversaux sous certaines conditions. Il faudra aussi accélérer les projets d'investissement. Beaucoup sont lancés dans le cadre du *green deal* et de la transition numérique. Nous sommes devant un choc symétrique, personne n'est responsable de ce qui arrive. On remarque néanmoins un décalage de perception entre différents États, car l'impact sanitaire et donc économique est décalé : la position des pays du nord s'explique par le fait que leur situation sanitaire n'est pas encore la même que celle de

l'Italie, de l'Espagne, ou bientôt la nôtre. Ils sont encore dans l'idée que ces pays ont une part de responsabilité.

Nous travaillons donc au niveau de l'Eurogroupe sur le paquet de sortie et la préparation du redémarrage. Les plans déjà annoncés représentent 2 % du PIB de la zone euro et le soutien au financement de la trésorerie des entreprises, 13 % du PIB de l'Union.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je regrette le défaut de communication sur l'action de l'Union européenne, notamment sur les rapatriements. Il manque apparemment une coopération européenne. Concernant les visas Schengen arrivant à expiration pendant le confinement, il faudrait une décision européenne pour les prolonger de 3 mois afin d'éviter les situations irrégulières. L'inquiétude des étudiants qui évoluent dans l'espace européen d'enseignement supérieur est également un sujet, qui a une portée symbolique importante dans l'opinion. Enfin, quelle est situation à la frontière entre la Grèce et la Turquie ? C'est un sujet vital sur lequel nous n'avons plus d'information.

**M. André Gattolin.** – Nous assistons actuellement à une véritable désinformation, les médias reprenant l'idée que l'autoritarisme du régime chinois a permis de contenir l'épidémie. En Italie, le sentiment d'un manque de solidarité européenne est fort, avec notamment l'épisode du matériel bloqué en République tchèque.

**M. Daniel Gremillet.** – L'Europe est passée à côté de la gestion de la crise sanitaire, alors que c'est ce qu'attendaient les Français. C'est une occasion manquée d'apporter la preuve que l'Europe garantit la sécurité. C'est du bricolage. On a le sentiment que l'Europe est en guerre sans cartouches ni fusils.

**Mme Laurence Harribey.** – La crise est symétrique, mais décalée. Cela s'est-il ressenti lors du Conseil européen d'hier ? Y a-t-il des divergences qui mettraient en péril cette réponse commune ?

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Sur les rapatriements, la France a pris en charge des personnes provenant de 23 pays différents. Plus de 100 000 Français ont déjà été rapatriés. Le Gouvernement pousse les compagnies aériennes à maintenir les vols nationaux commerciaux. Si les vols des compagnies nationales ne sont pas remplis par les nationaux, ils sont ouverts aux autres passagers. Un centre de crise européen a été mis en place auprès de M. Borrell, Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le mécanisme européen de protection civile a été sollicité pour permettre un partage des coûts de rapatriement. Les ambassadeurs européens travaillent extrêmement bien ensemble pour mutualiser les efforts et les moyens. Les premières vagues de rapatriement ont été faites sur une logique nationale, mais plus les jours passent, plus on coopère.

En vertu d'une récente ordonnance, tous les titres de séjour sont prolongés de trois mois.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Certes, mais cela ne concerne pas les visas Schengen de court séjour. Je suis également préoccupé par le cas des Européens obligés

de retourner dans leur pays d'origine mais interdits de revenir dans leur pays de résidence qui peut être distinct.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Vu la raréfaction des vols, il y a de toute façon des gens qui peinent à regagner leur domicile.

La liberté de circulation est un grand sujet de vigilance, certains pays s'étant effectivement fermés sur des critères de passeport et pas de résidence.

Sur l'enseignement supérieur, nous accordons beaucoup d'attention aux étudiants Erasmus. Sur les équivalences et reconnaissances de diplôme, des réflexions sont en en cours.

Le Conseil européen a évoqué hier la frontière entre la Grèce et la Turquie. La situation reste tendue. Le travail se poursuit au Parlement européen sur la mise en pause des demandes d'asile demandée par les Grecs. Les Turcs ont pris des dispositions pour que les personnes qui étaient arrivées par des moyens organisés près de la frontière ne s'y trouvent plus.

Sur la désinformation, la description de la gestion de la crise est effectivement éloignée de la vérité... Il s'agit de protéger nos démocraties.

Concernant le manque de solidarité vis-à-vis de l'Italie, dès le 1<sup>er</sup> février, l'Union européenne a envoyé 56 000 tonnes de matériel en Chine, y compris provenant d'Italie. Une partie de ce que nous recevons de la Chine aujourd'hui est le renvoi de ce matériel. Une grande partie de ce que la Chine présente comme de l'aide relève en réalité de commandes commerciales puisque les usines sont en Chine. Beaucoup de matériel reçu n'est pas aux normes : faux tests, tests déficients, masques inefficaces. La Russie a envoyé des médecins en Italie qui sont en fait des militaires, la Chine a envoyé des experts médicaux qui sont en fait des experts consulaires...

Même si l'Union européenne manque de masques en raison d'une insuffisante capacité industrielle, la France et l'Allemagne ont envoyé chacune un million de masques en Italie, c'est plus que ce qu'a fait la Chine. L'Allemagne prête des respirateurs à la France et à l'Italie. Des patients sont soignés de façon transfrontalière, notamment dans le Grand Est. Il y a donc une solidarité, mais sans mise en scène.

Sur l'anticipation, la France s'est heurtée au Conseil santé à un certain déni. On a mis du temps à mobiliser nos partenaires européens, tant que l'OMS n'avait pas reconnu le Covid-19 comme une pandémie.

La stratégie collective a mis du temps à s'engager, mais elle prend forme. Une forte pression a été mise sur le Royaume-Uni pour qu'il prenne des mesures de confinement.

Sur le décalage entre les différents États membres au Conseil européen, nous constatons que le sentiment d'urgence sur les mesures à prendre est assez différent entre le nord et le sud, du fait de l'avancée de l'épidémie. Une lettre de 9 chefs d'État et de Gouvernement, pas seulement de pays du sud, soutient qu'on ne résoudra pas cette crise avec des instruments nationaux. Il existe un débat sur l'instrument à utiliser : émission commune de « *Corona bonds* », Mécanisme européen de stabilité (MES), Banque européenne d'investissement, etc. Il faut des moyens européens car c'est tout le



continent qui est touché. L'Italie n'est pas responsable de ce qui arrive, ce n'est pas une question de réformes structurelles qu'elle aurait dû faire.

**M. Claude Kern.** – Sur l'harmonisation en matière de dépistage, dans certains *Länder* d'Allemagne, on pratique un dépistage systématique. Pourquoi pas en France ?

**M. Benoît Huré.** – La coordination se fait-elle au niveau de l'Union ou à l'échelle du « continent européen » ?

Il faut garder beaucoup d'humilité car aucun scientifique n'avait prévu la forme que prendrait cette pandémie.

**M. Jacques Bigot.** - Sur les zones frontalières, il faudrait développer les coopérations sanitaires et donner plus de pouvoir aux échelons locaux.

**Mme Nicole Duranton** – Quelles sont les compétences de l'Union européenne en matière de santé et comment coordonne-t-elle l'action des États membres ?

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Actuellement, deux Conseils santé sont tenus chaque semaine.

La France sera très vigilante sur la question de la coordination économique.

La différence entre la France et l'Allemagne sur le dépistage vient du fait qu'un dépistage plus large en France, à partir de maintenant, ne garantirait pas un ralentissement du virus. Selon les médecins, ce ne serait plus très utile, alors que cela l'est en Allemagne qui est encore en phase 2. De plus, au-delà des tests virologiques indiquant si l'on est atteint, il faut envisager les tests sérologiques, pour savoir qui a été exposé au virus. Ceux-ci doivent être développés en France car ils seront utiles pour la sortie du confinement.

Le continent européen est mobilisé en entier. L'Union européenne travaille notamment avec le Royaume-Uni, la Suisse et la Norvège.

Sur le matériel, Thierry Breton est intervenu pour dire qu'il faudrait recréer une filière industrielle. En Italie, c'est l'armée qui produit des respirateurs actuellement. Les dix prochains jours seront très difficiles au plan sanitaire, particulièrement en Ile-de-France et en outre-mer. Il y a un grand besoin d'union nationale. Un effort majeur est nécessaire sur les productions en France et en Europe car la crise est mondiale et qu'il devient difficile de se fournir à l'étranger.

La coopération transfrontalière avec l'Allemagne, et le comité installé à cet effet il y a quelques semaines, sont les suites du traité d'Aix-la-Chapelle et facilitent la mobilité des frontaliers (laissez-passer), le transfert entre lits et la circulation des marchandises... La coopération transfrontalière n'est toutefois pas aisée du fait de l'organisation administrative décentralisée de l'Allemagne.

Sur le plan des compétences européennes, l'Europe de la santé n'existe pas dans les textes. Ce que nous pouvons faire ensemble aujourd'hui, à traités constants, c'est la recherche médicale, le suivi des épidémies (remontées de données) et garantir la

sécurité sanitaire (autorisations de mise sur le marché, etc.). On essaye d'aller plus loin en ce moment, par exemple sur les protocoles médicaux et les achats groupés, mais sans cadre juridique. La feuille de route qui avait été donnée à la Commissaire à la santé montre d'où l'on part...

**M. Jean Bizet, président.** – En effet, l'Union européenne n'a qu'une compétence d'appui en matière de santé. Mais nous sommes dans l'attente d'une plus grande coordination.

L'Allemagne préfère recourir au MES plutôt qu'aux *eurobonds* qui permettraient de mutualiser notre réponse au virus. Faut-il aller jusque-là ?

Concernant l'après, il faudra mettre l'accent sur des investissements publics européens – notamment à travers le *green deal* –, réviser les règles européennes de concurrence pour renforcer notre industrie et miser sur la digitalisation de l'économie. Ces trois volets sont à préparer.

Enfin, le sujet de l'homologation pour la production des masques dans l'urgence reste complexe et trop lent.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – La santé est effectivement une compétence des États à ce jour, et il faudra qu'on fasse plus. La conférence sur l'avenir de l'Europe pourrait aborder ce point. Les questions de souveraineté industrielle et d'investissement sont également majeures. En matière de solidarité, l'article 222 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) vise surtout à prêter assistance à un État membre en difficulté. Il ne permet pas de répondre à une situation de cataclysme collectif.

Le MES est un outil intéressant, assorti de conditionnalités pour pouvoir en bénéficier (notamment en matière de sérieux budgétaire et de réformes structurelles). Le MES permet d'octroyer des prêts, donc il faut prêter attention à la pression que cela mettrait sur l'État membre emprunteur, alors que les *eurobonds* répartissent le risque, ce qui peut s'entendre pour un tel choc qui nous concerne tous. La France n'a rien contre le MES, mais met en garde contre l'affaiblissement que cela pourrait impliquer pour les pays qui y auraient recours. De plus, aujourd'hui aucun pays n'a de problème d'accès au marché justifiant l'aide du MES.

Sur la concurrence et les aides d'État, des flexibilités ont déjà été accordées.

Concernant le matériel chinois, des dérogations d'homologation peuvent s'envisager. Une *task force* dédiée a été mise en place pour traiter cela au cas par cas.

Concernant les visas Schengen de court séjour, les préfetures sont autorisées à délivrer des visas à territorialité limitée (à la France) pour permettre à chacun de trouver le temps d'être rapatrié dans son pays d'origine.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Nous avons besoin d'une réponse européenne globale et non étatique.

*Mercredi 8 avril 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet -

## **Justice et affaires intérieures**

### **Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex (par téléconférence)**

**M. Jean Bizet, président.** – Monsieur le Directeur exécutif, une bonne quinzaine de membres de la commission des affaires européennes sont réunis pour vous entendre. Merci d'avoir accepté cette audition en direct de Varsovie, où se trouve le siège de Frontex.

Nous avons prévu de vous entendre de longue date. Les circonstances nous amènent à le faire par téléphone. Ce n'est pas idéal, mais l'essentiel est de pouvoir échanger sur l'action que vous menez depuis cinq ans à la tête de Frontex.

La pression migratoire est en effet un défi de long terme pour l'Union européenne. Le renforcement de l'agence Frontex constitue un élément de réponse à la crise de 2015 qui, on s'en souvient, a vu 850 000 migrants arriver en Grèce. Son mandat a été revu et ses missions renforcées ; l'Union européenne s'est engagée parallèlement dans une politique active de réadmission plus ou moins efficace, avouons-le.

Le financement de Frontex figure parmi les enjeux de la révision en cours du cadre financier de l'Union européenne. Peut-être nous en direz-vous quelques mots. La ligne budgétaire consacrée à Frontex était plutôt convenable au départ, mais des évolutions inquiétantes semblent se dessiner ; vous nous en direz plus

Je laisserai les rapporteurs de notre commission en charge de ce sujet, Olivier Henno, Jean-Yves Leconte et André Reichardt, vous interroger précisément sur ces points.

La décision prise par la Turquie, il y a un mois, de ne plus maîtriser les flux de migrants vers l'Union européenne, au mépris de l'accord conclu en mars 2016, a achevé de nous convaincre de l'urgence de vous entendre.

Depuis, les événements se succédant, l'épidémie de Covid-19 a conduit l'Union européenne à décider la fermeture de ses frontières extérieures pour éviter d'importer la contagion. Votre agence se trouve donc, là aussi, en première ligne.

Pourrez-vous nous dire, dans l'hypothèse malheureusement fort probable que cette pandémie attaque le continent africain, si vous avez déjà anticipé une probable vague migratoire d'ampleur, peut-être avec un corridor différent de celui qui est actuellement emprunté ?

Enfin, l'impact de cette crise sanitaire est tel que les médias négligent aujourd'hui la situation à la frontière gréco-turque. Notre collègue Simon Sutour, qui a effectué une récente mission en Grèce, souhaitera certainement vous interroger sur ce point.

Au-delà des informations que vous pourrez nous apporter sur ces sujets d'une brûlante actualité, nous souhaiterions connaître votre analyse du rôle de Frontex dans l'architecture européenne globale et savoir quelles sont vos attentes à l'égard du futur Pacte européen sur l'immigration et l'asile, annoncé par la nouvelle Commission européenne.

**M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex.** – Monsieur le Président, je vais essayer d'introduire la situation par rapport aux grands thèmes que vous avez évoqués.

Tout d'abord, Frontex doit, depuis quelques semaines, gérer une double crise, d'une part du fait du changement d'attitude de la Turquie, qui menace d'ouvrir les frontières vers l'Union européenne et de mettre les migrants sur les routes en direction de l'Union européenne, en particulier de la Grèce, d'autre part parce que cette crise de nature migratoire – bien que plutôt géopolitique – s'est combinée avec le Covid-19.

Aujourd'hui, l'agence connaît un mode de fonctionnement assez exceptionnel. Nous avons pu tester notre résilience et notre plan de continuité des services en grandeur réelle. 80 % de notre personnel du siège de Varsovie travaille depuis chez lui de manière dématérialisée. Environ 900 garde-frontières sont en outre présents sur le terrain, aux frontières extérieures de l'Union européenne. Il s'agit d'un chiffre très élevé, le chiffre habituel tournant autour de 1 200 garde-frontières.

Un peu plus de 600 garde-frontières et garde-côtes sont déployés en Grèce. J'ai considéré que la Grèce constituait une priorité compte tenu de l'attitude de la Turquie, la Grèce ayant par ailleurs réclamé une action rapide. Ce déploiement s'étend sur toute la frontière terrestre gréco-turque, mais également sur la frontière maritime – du moins en mer Égée.

Nous avons observé, au cours des premiers jours, fin février et début mars, de grands mouvements de migrants à la frontière terrestre gréco-turque. Je précise que la plupart d'entre eux n'étaient pas syriens, mais essentiellement pakistanais, afghans, bangladais et ressortissants des pays du Maghreb et de quelque pays d'Afrique subsaharienne. Certes, le groupe comptait bien quelques Syriens, mais ils n'étaient pas majoritaires.

On a observé, à certains moments, 20 000 migrants rassemblés le long de la frontière terrestre gréco-turque, côté turc. Au total, seules 1 700 personnes ont pu franchir la frontière terrestre, contrairement aux annonces des autorités turques, qui ont prétendu que 150 000 migrants avaient pénétré dans l'Union européenne. C'est faux ! La Grèce a en effet rapidement et fermement réagi en sollicitant la solidarité de l'Union européenne, en particulier par le biais des opérations de Frontex.

On a assisté, pour la première fois, à des situations proches de troubles à l'ordre public. De soi-disant migrants équipés de lance-roquettes lançaient des gaz lacrymogènes de la Turquie vers la Grèce. Nous avons dû fournir des casques aux policiers grecs, mais aussi aux personnels déployés par Frontex, afin de les protéger contre les individus qui, côté turc, lançaient également des pierres sur les forces côté grec.

C'est une situation hors du commun que nous n'avons jamais connue, qui ne ressemble en rien aux scénarios spontanés des flux migratoires ni à ceux organisés par des passeurs ou des groupes criminels. Ceci devra être pris en compte à l'avenir dans l'organisation de l'architecture européenne de sécurité des frontières et, de façon générale, de gestion des crises.

S'agissant du Covid-19, nous avons tout d'abord adopté le télétravail afin d'éviter la contagion de nos équipes du siège de Varsovie, et sommes allés encore plus loin dans la dématérialisation d'un certain nombre de *process*.

Au-delà de la nécessaire rotation de nos garde-frontières, nous avons pu mettre au point en quelques jours la reconnaissance mutuelle des procédures de quarantaine entre les États membres qui envoient des personnels et la Grèce qui en reçoit.

Nous avons également mis au point un *hub* logistique à Thessalonique destiné aux matériels de protection de nos personnels. Je sais qu'il existe des avis différents en France, mais il est hors de question que je demande à la police et aux garde-frontières d'intervenir sans masque ni équipement. Ceci fait partie du devoir et de l'obligation de l'autorité d'emploi.

Nous nous sommes donc efforcés, dans un contexte compliqué, de disposer des équipements de protection nécessaires. Nous aurions d'ailleurs dû suspendre nos opérations en Italie si nous n'avions pas été en mesure d'équiper nos personnels, conformément aux exigences des autorités italiennes.

Nous menons donc deux crises de front. Je pense que l'Europe est à la croisée des chemins en matière d'architecture de sécurité et de gestion des crises migratoires. L'Europe peut en ressortir renforcée si elle se dote des moyens budgétaires nécessaires.

Au-delà de la question liée à la crise économique qui se développe du fait du Covid-19, il est certain que le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne va être profondément remanié.

La Commission européenne a prévu, il y a quelques mois, de doter Frontex de 11 milliards d'euros, notamment pour accompagner la mise en place du corps européen jusqu'en 2027.

Malheureusement, fin décembre 2019, il a été proposé par la présidence finlandaise du Conseil de l'Union européenne de réduire le budget de Frontex de près de moitié. Ceci a été confirmé en janvier 2020 par la présidence croate.

J'ai, bien entendu, eu des entretiens au plus haut niveau avec la Commission européenne pour essayer de trouver des alliés au sein du Conseil européen. Bien avant la crise, la perspective financière pluriannuelle était de fait catastrophique pour Frontex, la coupe budgétaire proposée par la présidence finlandaise puis par la présidence croate de l'Union européenne ayant pour effet pur et simple de rendre impossible la mise en place du corps européen votée il n'y a pas même un an.

Cette crise que nous connaissons avec la Turquie, conjuguée à celle du Covid-19, a montré que les contrôles aux frontières et une harmonisation européenne

supplémentaire étaient des questions de vie ou de mort pour l'Union européenne, notamment par rapport à son marché intérieur et à son espace de circulation.

J'espère qu'on arrivera, à la lumière des événements qui se déroulent sous nos yeux, à obtenir un CFP à la hauteur de l'ambition qui était la nôtre en matière de garde-frontières et de garde-côtes.

En ce qui concerne le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, le rôle que la Commission européenne assigne à Frontex est tout à fait en cohérence avec son mandat. Frontex constitue un acteur très important en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

La politique de gestion des frontières et la politique migratoire de l'Union européenne auront du mal à être prises au sérieux tant que l'éloignement des étrangers en situation irrégulière ne fonctionne pas pleinement et que le système de l'asile est perturbé par des demandes qui émanent de personnes non-éligibles à la protection internationale, encombrant les circuits, et donnent lieu à des décisions d'éloignement dont l'exécution n'est pas systématique.

Voilà comment se présente la situation actuelle s'agissant des questions que vous avez formulées, Monsieur le Président.

Concernant le corps européen, nous avons lancé notre appel à candidature depuis le mois d'octobre. Plus de 7 000 personnes, à travers toute l'Union européenne, ont candidaté pour une première vague de 700 postes qui doivent être pourvus au 1<sup>er</sup> janvier 2021, ce qui constitue une très bonne nouvelle. Cela va permettre des recrutements de qualité afin de doter l'Union européenne de l'outil permanent dont elle a besoin. La constitution du corps européen se poursuit. Nous avons réalisé environ la moitié des auditions. Nous allons être en mesure, probablement à partir de la semaine prochaine, de notifier à environ 300 candidats qu'ils sont retenus. Nous poursuivons nos entretiens avec les autres candidats en visioconférence, faute de pouvoir organiser les auditions à Varsovie à cause du Covid-19. Nous sommes également obligés de modifier l'ordre des étapes et d'organiser les tests d'aptitude physique à la fin du processus, alors que nous les réalisons initialement au départ.

J'ai également proposé un uniforme européen à la Commission européenne. D'ici quelques semaines, nous allons pouvoir passer un marché public et entrer en production.

Le plan de constitution du corps européen continue, conformément à la décision politique adoptée par l'Union européenne il y a un an environ, mais il faudra absolument en sécuriser le budget. Les événements que nous vivons plaident en faveur d'une Europe qui se protège, avec des capacités de gestion des frontières encore mieux intégrées. C'est la libre circulation qui est en cause, non seulement au sens de Schengen, mais également en termes économiques, certains flux de marché risquant de s'interrompre.

**M. Jean Bizet, président.** – La parole est aux rapporteurs.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Comment les flux migratoires évoluent-ils aux frontières extérieures ? Ressent-on l'effet du Covid-19 dans un sens ou

un autre ? Les candidats qui désirent entrer en Europe se font-ils plus rares ou les flux migratoires sont-ils au contraire renforcés ?

Par ailleurs, vous avez exigé que les agents de Frontex disposent à tout le moins de masques pour se protéger contre le Covid-19, et je vous en félicite. Vous savez qu'ici, même les forces de l'ordre n'en disposent pas...

Cependant, les pays qui n'ont pas envie de contribuer plus largement au CFP et, plus spécifiquement, à l'activité de Frontex, vous sollicitent-ils ? Comment cela se passe-t-il dans ce cas ? Frontex peut-il, le cas échéant, obliger des pays qui émettraient des sollicitations particulières à contribuer financièrement ?

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Ma première question concerne l'immigration irrégulière des enfants, qui était en forte augmentation, notamment celle des moins de 14 ans. Est-ce toujours le cas ou observe-t-on là aussi un effet du Covid-19 ?

Deuxièmement, ressentez-vous une volonté politique d'harmoniser les procédures d'extradition au sein de l'Union européenne ?

Enfin, sur quelle pente budgétaire sommes-nous par rapport à l'objectif de 10 000 garde-frontières et garde-côtes en 2027 ?

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Lors de notre dernière rencontre, en décembre, vous aviez tiré la sonnette d'alarme au sujet du CFP. Les résolutions votées par le Sénat l'ont bien appuyé.

Au-delà de l'actualisation des chiffres depuis la mi-mars, quel rôle Frontex a-t-elle joué dans la fermeture des frontières de l'Union européenne ?

Par ailleurs, vous avez évoqué l'arrivée des migrants en Grèce et en Italie depuis le 15 mars. Quelle est la situation en matière de droit au séjour, compte tenu de la fermeture des frontières dans les différents pays de l'Union européenne ? Êtes-vous en mesure d'obtenir des laissez-passer consulaires ? Procédez-vous à des éloignements ou cette activité n'a-t-elle plus du tout cours depuis le 15 mars ?

Enfin, quelle est la situation sanitaire dans les camps en Grèce, sur les îles et le continent ? Peut-on être sûr que ces camps ne risquent pas de connaître tôt ou tard une grave crise sanitaire ?

**M. Fabrice Leggeri.** – Les flux migratoires, depuis le déclenchement de la crise du Covid-19, sont en très nette réduction. La Turquie a, comme je l'ai dit, tenté de forcer violemment la frontière terrestre, mais la Grèce a tenu bon, seule les premiers jours, puis avec notre soutien. Les autorités turques se sont finalement rendu compte que rassembler des milliers de migrants le long de la frontière pouvait constituer une véritable bombe sanitaire pour le territoire turc.

Environ 1 700 personnes au total sont parvenues en Grèce, soit par la frontière terrestre, soit par la mer, mais les choses sont sous contrôle, et les arrivées qui se font encore ne concernent que quelques dizaines de personnes.

Côté italien, la situation est à peu près la même. On n'a donc pas observé de flux croissants, même si on enregistre quelques arrivées isolées depuis la Libye ou, en Espagne, en provenance du Maroc.

Pour le moment, le Covid-19 entraîne globalement une diminution des flux. C'est le cas en France. Il est cependant nécessaire de prendre des précautions. La Grèce, par exemple, impose une quarantaine. Les personnes qui arrivent depuis début mars sont séparées des autres afin d'éviter de diffuser le Covid-19 parmi les populations de migrants présentes depuis un certain temps, qui peuvent être *a priori* considérées comme saines.

On a également assisté à la fermeture de camps de migrants en Grèce. Les dispositions qui s'appliquent sont similaires à celles qui s'adressent au reste de la population grecque. Comme pour une grande partie de la population de l'Union européenne, le message est de rester chez soi.

Pour le moment, quelques cas ont été recensés dans les camps de migrants en Grèce. Les autorités grecques ont préparé des plans sanitaires, mais il est évident que l'on pourrait assez rapidement déplorer une catastrophe humanitaire. La situation est extrêmement volatile et comporte un risque.

L'éloignement des étrangers en situation irrégulière est quasiment interrompu depuis le 5 mars, les États membres ayant progressivement suspendu les liaisons aériennes. Nous maintenons néanmoins une capacité d'escorteurs pour réaliser des opérations de réadmission dès que possible. Nous travaillons notamment avec la Commission européenne et la Grèce à un plan d'éloignement de 5 000 migrants irréguliers déboutés du droit d'asile afin de les ramener vers leur pays d'origine.

Pour ce qui est des enfants, en particulier des mineurs isolés, on constate la même réduction de flux de façon générale. On n'observe pas, de ce point de vue d'augmentation ni de phénomène particulier.

Pour ce qui est de l'harmonisation des procédures d'éloignement au-delà des problématiques liées au Covid-19, la révision de la directive « retours » est en cours. À mon sens, ainsi que je l'avais déjà dit à la Commission européenne il y a deux ans, on parviendra vraiment à harmoniser le retour lorsqu'un règlement de l'Union européenne, plutôt qu'une directive, laissera moins de marges aux interprétations nationales et aux étrangers en situation irrégulière qui souhaiteraient se jouer des différents systèmes nationaux d'éloignement.

S'agissant du droit au séjour en période de Covid-19 et, de façon plus générale, des mesures prises dans l'Union européenne par rapport au fait que nos frontières extérieures sont fermées, la Commission européenne a associé Frontex à la préparation d'instructions pratiques à destination des États membres en vue d'appliquer la fermeture de leurs frontières extérieures.

Les frontières, en période de Covid-19, restent ouvertes aux trafics vitaux essentiels et aux Européens qui veulent pénétrer dans l'Union européenne, ainsi qu'aux résidents étrangers membres de familles de ressortissants de l'Union européenne qui possèdent un titre de séjour. J'ai eu l'occasion, avec la commissaire européenne



Johansson, de présenter notre guide pratique au ministre de l'intérieur dans le cadre d'une visioconférence

D'un point de vue pratique, il n'est pas question de réduire les contrôles de sécurité dans l'espace Schengen. Nous devons demeurer particulièrement vigilants par rapport au risque terroriste sur le territoire de l'Union européenne.

Nous avons invité les États membres à concentrer la main-d'œuvre et les équipements aux frontières extérieures, en particulier les équipements sanitaires, et à mettre en place des mesures de quarantaine et de protection des voyageurs, comme la prise de la température, afin de pouvoir notifier une quarantaine obligatoire.

En ce qui concerne le droit au séjour, la Commission européenne a également invité les autorités nationales, dans le cadre de ce guide pratique, à prolonger en tant que de besoin la durée de validité des visas pour les personnes en situation légale dans l'Union européenne et qui, pour une raison de force majeure, ne pourraient bénéficier de pont aérien.

En ce qui concerne le budget, l'essentiel de l'argent est attendu en 2021. C'est ce qu'avait proposé la Commission européenne. Ceci a été annexé au règlement européen qui a décidé la création du corps européen. Nous ne percevons donc malheureusement de l'argent frais qu'en 2021. On espère recevoir 900 millions d'euros.

Nous toucherons cette année 460 millions d'euros. Ceci inclut la subvention européenne, qui comprend les contributions des États Schengen non-membres de l'Union européenne. Or l'année 2020, avant les événements liés au Covid-19, devait déjà être assez tendue pour Frontex. Nous devons procéder à la fois à un certain nombre d'investissements et de préparatifs liés au corps européen, tout en conservant notre activité de routine, qui a atteint un volume inégalé. Nous avons consommé 99,9 % de notre budget en 2019, ce qui ne s'était jamais produit ces dernières années.

Au vu de cette situation budgétaire délicate, je ne peux donc vous garantir que le corps européen va pouvoir compter 10 000 garde-frontières. Pour le moment, ce n'est pas financé.

Certains États membres sollicitent-ils des aides financières de Frontex ? Cela ne figure pas dans notre mandat. Nous ne pouvons pas accorder d'aides financières. Nous fournissons une aide en nature, avec des déploiements de garde-frontières, de garde-côtes, des équipements – bateaux, avions, etc. Nous assurons aussi des prestations de service pour renforcer les contrôles aux frontières. Il arrive toutefois que nous apportions indirectement une aide financière lorsque certains équipements manquent.

**M. Simon Sutour.** – Jean Bizet et moi-même sommes corapporteurs sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne.

Nous avons pris bonne note de votre demande pour que le corps européen de garde-frontières soit remis à flot en 2021. Le CFP devra être largement revu après l'épidémie, le plus rapidement possible je l'espère. Ce ne sera malheureusement pas facile. Vous pouvez quoi qu'il en soit compter sur notre soutien.

J'étais en Grèce à la fin du mois de février. J'y ai rencontré le chef du bureau Frontex, M. Grigorios Apostolou, au Pirée. J'ai échangé avec lui lors du pic de l'offensive turque vis-à-vis de ces malheureux migrants. Vous avez déjà largement répondu sur ce point, mais je souhaiterais obtenir des précisions complémentaires de votre part.

On sait que la situation sanitaire dans les camps n'est pas bonne. Il existe des cas de Covid-19 dans celui de Ritsona, au nord d'Athènes. Les îles, en particulier Lesbos, où l'on recense plus de 20 000 personnes, sont en situation de surpeuplement.

L'accord entre la Turquie et l'Union européenne comporte bien des possibilités de renvoi en Turquie, mais uniquement si les flux proviennent des îles. Dès lors que les migrants sont sur le continent, cette faculté n'existe plus. Pouvez-vous revenir sur ce point ?

Par ailleurs, vous avez indiqué que 600 garde-frontières étaient déployés en Grèce, soit la moitié des effectifs – et peut-être un peu moins de manière effective, compte tenu de la situation. Pouvez-vous nous le confirmer ?

Enfin, vous est-il possible de nous apporter des précisions sur le plan d'éloignement de 5 000 migrants vers des pays comme le Pakistan ou l'Afghanistan ?

**M. Fabrice Leggeri.** – L'accord entre la Turquie et l'Union européenne conclu en mars 2016 permet en effet la réadmission par la Turquie des migrants irréguliers en provenance des îles grecques, mais non celle des migrants qui se trouvent sur la partie continentale de la Grèce. C'est une des raisons qui explique pourquoi, depuis maintenant quelques années, les autorités grecques ont regroupé près de 43 000 migrants dans les cinq principales îles grecques – Lesbos, Tamos, Chios, etc. C'est un défaut de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, mais peut-être en était-ce le point d'équilibre... Il a fonctionné de façon assez correcte au début, en 2016, tant que le système grec n'était pas encombré.

Frontex assure les réadmissions et appuie la Grèce pour faire accepter par la Turquie les migrants en provenance des îles. Les procédures avec la Turquie sont très précises. Nous opérons par ferries avec le port de Dikili, en face de Lesbos, et par avions avec l'aéroport d'Adana-Şakirpaşa, à l'est de la Turquie.

Il n'y a généralement pas eu de difficultés opérationnelles avec les autorités turques, qui ont toujours réceptionné les personnes réadmissibles. En revanche, l'encombrement du système grec d'asile et son impossibilité à prendre des décisions, qu'elles soient positives ou négatives, ont fait que le nombre de migrants à faire réadmettre par la Turquie a constamment diminué. On avait initialement dimensionné le dispositif pour faire réadmettre 500 migrants par jour. En réalité, depuis 2016, nous n'avons réussi qu'à faire accepter 2 000 migrants maximum.

Le nouveau Gouvernement grec, qui a pris ses fonctions à l'automne 2019, a fait passer une loi sur la réforme de l'asile qui comporte une procédure accélérée plus facile à manier. Des effets positifs ont été constatés dès janvier, jusqu'au déclenchement de la crise du Covid-19. On a alors pu faire réadmettre par la Turquie 120 migrants en provenance des îles, chiffre que nous n'avons plus atteint depuis 2016.

En ce qui concerne notre présence en Grèce, environ 600 à 650 garde-côtes sont déployés par Frontex dans le cadre de l'opération Poséidon qui se déroule depuis plusieurs années en mer Égée. Nous l'avons complétée par une mission d'intervention rapide en mer Égée, qui a permis d'ajouter quelque 120 personnels supplémentaires et des moyens nautiques. Nous étions par ailleurs présents à la frontière terrestre de la Grèce avec l'Albanie et la Macédoine du nord. À la suite de l'appel de la Grèce, fin février, nous avons également renforcé notre soutien aux frontières turques par le biais d'une nouvelle opération d'intervention rapide près de la rivière Évros, où ont eu lieu des tentatives d'intrusion et des violences.

Au total, 600 personnes sont affectées à des tâches de surveillance des frontières maritimes et terrestres, mais également à des missions d'interrogatoire, de débriefing et d'enregistrement des migrants, de contrôle de sécurité ou de préparation d'un possible éloignement.

Enfin, concernant le plan en cours de préparation avec la Grèce et la Commission européenne destiné à éloigner 5 000 migrants irréguliers, une première vague de 1 700 personnes sera bientôt prête à être éloignée d'un point de vue juridique, les procédures d'asile s'étant conclues par une décision négative et toutes les voies de recours possible ayant été épuisées. Ce plan repose surtout sur des départs volontaires financés par la Commission européenne. Le rôle de Frontex est réduit, pour ne pas dire inexistant, dans l'état actuel des choses. Il s'agit essentiellement d'Afghans, de Pakistanais et de quelques Maghrébins.

**M. Franck Menonville.** – Je voudrais revenir quelques instants sur la crise sanitaire. Comment appréhendez-vous ses conséquences sur les flux migratoires et sur la situation sanitaire des réfugiés aux frontières, mais aussi dans les pays européens ?

**M. André Gattolin.** – Quand on se penche sur la question des migrations en Méditerranée ces dernières années, on constate malheureusement une alternance des situations problématiques, tantôt côté oriental, comme en Grèce, en Turquie, en Syrie, tantôt côté Méditerranée centrale, comme en Italie, voire en Méditerranée occidentale, comme au Maroc.

On a aujourd'hui l'impression que le pont en provenance du Maghreb et du Machrek est délaissé. Il existe cependant une tension très forte du fait de la complexité extrême de la situation en Lybie. Nous avons bien du mal à résister à ces crises subrégionales à l'intérieur de la Méditerranée.

*Quid* de la situation actuelle concernant la partie plus occidentale de la Méditerranée et de notre capacité effective à recevoir un cumul d'afflux de migrants de part et d'autre de la Méditerranée ?

**M. Fabrice Leggeri.** – Il est encore trop tôt pour savoir quels seront les effets des flux migratoires à long terme. Ceux-ci se réduisent beaucoup pour le moment, mais cela s'explique par les mesures de confinement prises dans un certain nombre de pays, ceux d'origine comme ceux de transit ou de destination.

La situation sera probablement préoccupante lorsque certains continents seront largement sortis de la crise liée au Covid-19, alors que d'autres n'auront pas encore surmonté l'épidémie.

Si l'Europe reçoit des flux migratoires irréguliers en provenance de pays où l'épidémie reste très forte, il faudra renforcer notre contrôle aux frontières extérieures pour ne pas risquer un nouvel effet sanitaire en Europe. La question de l'évaluation du risque se posera, au-delà, pour les flux de passagers réguliers.

En ce qui concerne la situation des camps de migrants en Grèce, un système de quarantaine a été mis en place, avec toutes les limites que cela peut comporter dans un environnement de 8 000 places où l'on dénombre 43 000 personnes...

En Italie, un système de quarantaine a également été mis en place dès que le pays a commencé à confiner sa propre population.

Des mesures fortes ont aussi été prises dans les *hotspots*, mais la situation reste très préoccupante et peut, de mon point de vue, basculer à tout moment dans une crise sanitaire dans les camps de migrants aux frontières extérieures.

En ce qui concerne la Méditerranée, on observait une diminution très forte des flux en Méditerranée centrale avant la crise du Covid-19. Ceux-ci s'étaient également réduits et étaient sous contrôle entre le Maroc et l'Espagne. Néanmoins, l'augmentation a été assez importante aux Canaries où, à partir du début de l'année 2020, les arrivées ont eu lieu en provenance du Sénégal et de Mauritanie afin de contourner le Maroc, ce qui a suscité quelques tragédies maritimes.

**M. Jean Bizet, président.** – Pouvez-vous nous dire quelques mots de la procédure de Dublin ?

**M. Fabrice Leggeri.** – Frontex n'est pas directement partie prenante dans la procédure de Dublin, les personnes qui demandent asile en France relevant de la compétence de l'OFPRA et de l'EASO, le Bureau européen d'appui en matière d'asile.

On constate effectivement beaucoup de mouvements. Si je puis exprimer un avis personnel, le système est l'héritier d'un processus mis au point il y a bientôt 30 ans. Auparavant, les accords qui s'appliquaient étaient ceux de Schengen. Les pays fondateurs – la France, l'Allemagne et le Benelux – s'étaient mis d'accord sur le fait que, si des demandes d'asile étaient formulées à ses frontières extérieures, chaque État en prenait la responsabilité, celui ayant délivré un visa étant également responsable de la demande d'asile.

Ce mécanisme, dont on voit combien il est aujourd'hui obsolète, a été pensé à une époque où le rideau de fer et le mur de Berlin existaient encore. Il a ensuite été généralisé à toute l'Union européenne. Il me semble que la vraie question à se poser est de savoir si l'on peut continuer à fonctionner ainsi.

Je ne suis pas qualifié en matière d'asile, mais on constate un phénomène de flux secondaires entre les États européens de première entrée et d'autres États qui sont des États de destination, comme entre la Grèce, l'Italie et l'Allemagne, la France ou les pays nordiques.

Ce qui est très important dans une procédure d'asile, c'est, au plus près de la frontière extérieure et du point d'entrée en Europe, de déterminer le statut du demandeur ou, en tout cas, ses chances d'être éligible à l'asile ou à la protection subsidiaire, pour faire en sorte qu'il soit correctement enregistré, traçable et qu'il ne puisse disparaître

dans la nature pour réapparaître dans un autre État membre sous une autre identité et, dans certains cas, plusieurs fois.

Voilà le commentaire que je peux faire du point de vue de la gestion de la frontière extérieure.

**M. Jean Bizet, président.** – La procédure de Dublin n'est pas dans la compétence de Frontex, mais elle n'en est pas loin.

Je retiens votre inquiétude – que nous partageons – concernant la ligne budgétaire. On avait imaginé, après la présidence finlandaise, qu'elle pourrait être rehaussée par la présidence croate. Cela n'a pas été le cas..

Je me réjouis en tout cas que les garde-côtes et les garde-frontières disposent de matériels de protection. C'est fondamental.

Nous allons voir comment vous appuyer dans la recherche d'un minimum budgétaire pour pouvoir défendre les frontières extérieures, mais aussi le marché unique et le marché intérieur.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – On l'a déjà intégré dans toutes nos résolutions.

**M. Jean Bizet, président.** – Absolument.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Il conviendrait avant tout de solliciter la Direction générale de la migration et des affaires intérieures pour évoquer cette situation et celle de l'espace Schengen.

**M. Jean Bizet, président.** – Tout à fait d'accord.

Merci, monsieur le Directeur exécutif.

*Mardi 14 avril 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet -

## **Économie, finances et fiscalité**

### **Audition de M. Benoît Cœuré, directeur du pôle innovation de la Banque des règlements internationaux, ancien membre du directoire de la Banque centrale européenne (par téléconférence)**

**M. Jean Bizet, président.** – Monsieur le directeur, merci d’avoir accepté cette audition de la commission des affaires européennes du Sénat.

Vous avez été membre du directoire de la Banque centrale européenne (BCE) pendant huit ans. Quelques-uns d’entre nous ont eu l’occasion de vous rencontrer à Francfort, à l’occasion de déplacements. Votre mandat a pris fin en décembre dernier. Nous espérons que cela vous permettra de nous faire profiter de votre expertise et de votre expérience.

L’Union européenne traverse une crise inédite, brutale et profonde. L’épidémie de Covid-19 impose un confinement durable qui paralyse l’économie européenne et provoque nécessairement une violente récession. Cela change profondément la donne.

Vous avez vécu de près, au sein du *board* de la BCE, la colère des « faucons », lorsqu’il a été décidé de réactiver, il y a six mois, le *quantitative easing*.

Ces querelles intestines ont été balayées par le virus, qui a déjà conduit la BCE à s’engager à soutenir l’économie « quoi qu’il en coûte » – clin d’œil à Mario Draghi : plan de rachat de dettes de 750 milliards d’euros, déplafonnement du quota de dette souveraine racheté par État, prêts aux banques à un taux d’intérêt négatif, extension du champ des titres acceptés en collatéral et réduction de leur décote.

Le débat s’est déplacé au Conseil européen, où une ligne de fracture connue entre les États du nord et ceux du sud a ressurgi. Lors de leur réunion du 26 mars, les chefs d’État et de gouvernement n’ont pas réussi à s’accorder sur la mise en place d’un instrument commun de solidarité financière face au choc symétrique dont Jacques Delors, sortant de sa réserve habituelle, a jugé à juste titre qu’il faisait courir un danger mortel à l’Union européenne.

L’Eurogroupe, chargé de trouver une issue, s’est rassemblé jeudi dernier autour d’un plan d’urgence de 540 milliards d’euros, s’appuyant à la fois sur la Banque européenne d’investissement (BEI) pour 200 milliards d’euros, sur le dispositif d’aide au chômage partiel pour 100 milliards d’euros et sur le mécanisme européen de stabilité (MES) pour le reste.

Le mécanisme d’aide au chômage partiel est adossé au budget de l’Union européenne, ce qui n’est pas le cas du dispositif de la BEI, dont les États sont actionnaires. Le cas du MES apparaît différent, dans la mesure où il bénéficie de la garantie des États sous forme de capital callable. Pour autant, il n’existe pas de

mutualisation des risques, dans la mesure où chaque État contribue au prorata de sa participation.

De fait, aucun accord n'a été trouvé sur l'émission de titres de dettes mutualisées, trop vite appelés à notre goût « *coronabonds* », permettant aux États bénéficiaires d'accéder à des taux d'intérêt inférieurs à ceux qu'ils auraient obtenus en empruntant directement.

La balle a été renvoyée au Conseil européen concernant la possible création d'un fonds commun pour financer la reprise. Au moment de quitter la BCE, il y a trois mois, vous aviez souligné que, partageant la même monnaie, nous sommes tous « dans le même bateau ». Vous croisiez les doigts en espérant qu'il n'y aurait pas de crise tant que la zone euro ne se serait pas dotée d'institutions *ad hoc* au service de l'intérêt collectif.

Or la crise est déjà là, nous surprenant par son ampleur redoutable. Aussi souhaiterions-nous connaître votre analyse. Quelle issue vous semble possible dans ce contexte difficile ? Quels seraient les avantages d'une mutualisation du risque par le biais de titres de dette émis en commun ou d'un fonds de relance temporaire ? Quels en seraient les dangers ? Comment les limiter pour les pays qui ne bénéficieraient pas de financement dans ce cadre ?

Enfin, si une issue positive est trouvée à cette question, peut-on espérer qu'il en résulte une accélération de la marche vers l'union des marchés de capitaux ? C'est un horizon que nous appelons de nos vœux depuis déjà pas mal de temps, mais qui est loin d'être aujourd'hui la réalité.

Monsieur le directeur, vous avez la parole.

**M. Benoît Cœuré, directeur du pôle innovation de la Banque des règlements internationaux (BRI).** – Merci, monsieur le président.

Je me réjouis de cet entretien et serai volontairement assez court dans mon propos liminaire pour laisser tout le temps nécessaire à la discussion.

Je précise – ce qui va sans dire – que mes propos n'engagent pas la BRI, qui n'a aucune compétence en matière européenne, ni la BCE, dont je ne fais plus partie. Je m'exprime donc à titre personnel.

Je commencerai par une remarque assez générale : je crois que si l'on veut bien raisonner sur les instruments disponibles et les possibilités qu'offre cette crise, il faut s'inscrire dans le temps long, résister à l'urgence et replacer ce débat dans la perspective de la construction de l'union budgétaire en Europe.

Cette union se construit petit à petit, en partant d'un traité signé en 1992 qui ne la prévoyait pas et instaurait seulement une monnaie unique, qui coexiste encore aujourd'hui avec une collection de budgets nationaux seulement régis par des règles.

Il est important de comprendre que la capacité budgétaire de la zone euro se construit petit à petit, de manière pragmatique, et qu'aucun *big bang* ne conduira à la construction d'une union budgétaire avec une dette fédérale. Ceci nécessiterait en effet un changement profond des traités dont les Européens ne veulent manifestement pas.

Il faut donc se résoudre à cette approche par petits pas. Le fait est que, depuis la crise de la zone euro de 2010, on a accompli de tels pas avec la construction du Mécanisme européen de stabilité et d'un fonds de sauvetage des banques – le fonds de résolution unique.

Cette crise est une étape supplémentaire dans un processus nécessairement incrémental et pragmatique, qui doit concilier les contraintes et les aspirations politiques de tous les États membres. L'idée que cette crise puisse nous projeter tout de suite dans un monde avec des *eurobonds* et un budget fédéral me semble tout à fait irréaliste.

Par ailleurs, par son engagement fort et rapide, la BCE a donné à l'Eurogroupe et aux chefs d'État ou de gouvernement le temps de bien construire la réponse à la crise. On aurait souhaité que l'Eurogroupe puisse apporter une réponse d'urgence dès début mars. Il ne l'a pas fait et a laissé la BCE s'en charger.

Celle-ci a agi avec beaucoup de force grâce à son nouveau programme, le Programme d'achat urgence face à la pandémie (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP). Ceci a modifié les termes du débat à l'Eurogroupe.

Ce débat, qui aurait en effet pu initialement avoir à porter sur les moyens de calmer les tensions sur les marchés de dette souveraine, notamment italienne, a pu, grâce à l'intervention de la BCE, se concentrer sur des sujets de plus long terme et l'Eurogroupe a pu prendre un peu plus de temps pour construire sa réponse.

C'est une bonne nouvelle car certains des instruments dont on parle ont des conséquences profondes qu'il faut penser jusqu'au bout. Il faut ainsi peser toutes les conséquences d'une mutualisation de la dette.

Les règles qui encadrent les politiques budgétaires nationales et l'absence de mutualisation des risques budgétaires sont les deux faces d'une même médaille : si on touche à l'une, il faut toucher à l'autre. Il ne serait pas raisonnable d'aller vers des *eurobonds* sans avoir une réflexion de fond sur les règles budgétaires, ce qui nécessiterait, sous une forme ou une autre, des transferts de souveraineté budgétaire vers l'échelon européen, ce qui doit être discuté politiquement et contrôlé démocratiquement. On ne peut partager le risque budgétaire sans également en partager la responsabilité.

C'est ce débat que l'Eurogroupe n'a pas pu ou voulu traiter, ce qui explique le relatif manque d'ambition des solutions retenues à ce stade.

Ces solutions reflètent les préférences assez diverses des États membres. Il est normal qu'elles soient temporaires. Le débat n'est pas terminé.

À titre personnel, je serais favorable à ce que le fonds destiné à soutenir la reprise, tel que proposé par la France, dispose d'une capacité d'emprunt et puisse gager des ressources futures. Ce ne seraient toutefois pas des *eurobonds*, mais simplement une modalité d'un financement de court terme, dans des circonstances exceptionnelles et temporaires. Cela ne devrait pas avoir d'impact en soi sur les fondamentaux de l'Union monétaire.

À plus long terme, vouloir changer ces fondamentaux constitue un bon débat. Les règles budgétaires ont en effet mal fonctionné : elles étaient mal conçues dès l'origine et les États membres se sont mis d'accord, par facilité politique, pour les vider



progressivement de leur contenu et accorder des flexibilités toujours plus grandes. Résultat : on se retrouve régulièrement dans des situations où la Banque centrale doit fournir l'essentiel des instruments de stabilisation et de gestion de crise. Ce n'est pas normal. C'est, à long terme, mauvais pour la légitimité de la construction européenne et pour la confiance des citoyens dans leur banque centrale, qu'ils tiennent pour responsable de décisions qui sont fondamentalement politiques.

Pour résumer, il faut selon moi scinder la question du financement de l'action qui est aujourd'hui nécessaire face au virus et celle, de long terme, concernant l'organisation budgétaire de la zone euro.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci, monsieur le directeur.

La parole est aux commissaires.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Monsieur le directeur, pourquoi n'évoque-t-on jamais le cadre financier pluriannuel, qui constituerait la meilleure manière de mettre en place des obligations européennes pour financer les besoins de l'ensemble de l'Union européenne ? Il ne serait alors plus nécessaire de savoir si la responsabilité est celle d'un pays ou d'un autre, puisqu'il s'agirait de dépenses communes.

Or j'ai l'impression que, depuis le début de cette crise, on réfléchit plus à des mesures d'urgence qu'au prochain cadre financier pluriannuel, l'actuel étant trop contraint pour répondre aux défis communs.

**M. Pascal Allizard.** – Monsieur le directeur, il n'existe pas de mutualisation des risques budgétaires en ce moment, on l'a dit. La solidarité, pour l'instant, s'exerce *a minima*, mais le surendettement va devenir bien réel pour un certain nombre d'États.

Une solution de portage, un fonds de défaisance, seraient-ils envisageables, avec une durée et des proportions déterminées, voire une titrisation ?

**M. Olivier Henno.** – Monsieur le directeur, pensez-vous qu'il existe à court ou moyen terme un vrai risque d'inflation pour la zone euro, ce qui pourrait notamment expliquer la crainte de l'Allemagne et des Pays-Bas ?

**M. Jean-François Rapin.** – Monsieur le directeur, peut-on imaginer que la BCE, comme la réserve fédérale américaine (FED), intervienne directement auprès des entreprises ?

**M. Benoît Cœuré.** – D'ores et déjà, la BCE peut intervenir directement auprès des entreprises. Elle peut en effet acheter des obligations émises par les entreprises sur le marché primaire, ce qu'elle ne peut faire dans le cas d'obligations publiques, car ceci se heurterait à l'interdiction du financement monétaire inscrite dans les traités.

Elle essaie cependant de ne pas trop y recourir, car il est toujours préférable de fonder sa décision sur un prix de marché. Les prix à l'émission sont des prix déterminés par le syndicat de banques qui assiste l'entreprise et par l'entreprise elle-même. C'est un marché très particulier.

Par ailleurs, la BCE peut refinancer des prêts bancaires aux entreprises. Ces possibilités ont été étendues la semaine dernière, notamment en faveur des PME – mais il s’agit là de financements indirects.

S’agissant du cadre financier pluriannuel, je suis d’accord avec vous. Je pense que l’instrument de référence pour l’action de l’Union européenne devrait être le budget communautaire. L’Union européenne devrait disposer de possibilités de réallocation rapide sous les plafonds du budget communautaire afin de faire face à des crises comme celle que nous rencontrons aujourd’hui.

C’est malheureusement difficile aujourd’hui. On l’a déjà vu lors des dernières crises. On a pu prêter des sommes importantes à la Grèce, au Portugal et à l’Irlande grâce au Mécanisme de stabilité mais faute d’instruments adéquats, il n’a pas été possible de réaliser des transferts budgétaires significatifs au profit de ces pays, notamment pour un soutien social atténuant l’impact des réformes structurelles demandées en contrepartie des prêts. On devrait pour cela pouvoir procéder à des réallocations internes au budget communautaire.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Un certain nombre de mesures de soutien prises par les États, différentes d’un État à l’autre, mériteraient d’être prises par l’Union européenne.

Toutes ces mesures de garantie ou de soutien à l’activité sont à la limite de la distorsion de concurrence. Les États s’endettent parce que l’Union européenne ne répond pas aux besoins.

**M. Benoît Cœuré.** – Je suis d’accord avec vous, mais c’est le résultat d’un choix d’architecture qui date du début de l’Union monétaire et consiste à laisser la responsabilité budgétaire aux États. La taille du budget communautaire n’a pas été accrue lorsqu’on a créé l’Union monétaire. La zone euro est la seule union monétaire dans le monde qui ne soit pas adossée à un budget fédéral significatif.

La capacité d’action de l’Union européenne se heurte aussi à ses propres compétences. Dans le domaine où les besoins sont les plus urgents, comme le domaine sanitaire, l’Union européenne n’en a pas. Il est donc logique que les États entrent prioritairement en action en cette matière.

Les questions sur le surendettement et l’inflation sont liées d’une certaine manière. Ce sont des questions d’après-crise. Je ne pense pas qu’il existe aujourd’hui de danger inflationniste, l’inflation étant très nettement inférieure à l’objectif de la BCE. Nous vivons aujourd’hui un intense choc de demande. Cela peut changer à l’avenir, mais l’impact à court terme est désinflationniste. À court terme, et compte tenu de son mandat, la BCE a donc raison d’augmenter son bilan et de miser sur la création monétaire.

D’autres questions se poseront pour le long terme, mais je pense qu’il est trop tôt pour avoir cette discussion.

On ne sait pas encore quel sera le régime économique de l’après-crise. On sait que la dette des États sera bien plus élevée, c’est malheureusement inévitable, mais on ne sait pas dans quelle proportion. Cela dépendra notamment de la quantité de dette

privée qui aura dû être transformée en dette publique, c'est à dire de la mesure dans laquelle la crise de liquidité actuelle se transformera en une crise de solvabilité. Cela concerne par exemple les garanties publiques qui pourraient être appelées et les prises de participation en capital qui se révéleraient nécessaires.

On ne connaît pas encore non plus l'ampleur du ralentissement économique. On peut avoir une idée du numérateur du ratio de dette par rapport au PIB – la dette –, mais on a encore une très mauvaise idée du dénominateur – le PIB...

Enfin, on sait très peu de choses sur le régime de l'inflation après la crise. Il dépendra de l'équilibre entre, d'une part, le ralentissement très fort de la demande qu'on observe aujourd'hui et, d'autre part, des contraintes d'offres qui peuvent apparaître à la sortie de la crise parce que des entreprises auront disparu, contraintes qui dépendront elles même de la structure sectorielle de la consommation et de l'investissement en sortie de crise, sur laquelle on sait peu de choses.

Or si l'on veut raisonner de façon rigoureuse sur la manière de résorber les dettes publiques après la crise, il faut se demander quelle sera la bonne combinaison entre croissance de l'économie, inflation, rythme de retour à l'équilibre budgétaire – qui ne pourra être qu'extrêmement lent, un retour prématuré à l'équilibre budgétaire étant économiquement contre-productif – voire envisager, en dernier ressort, un besoin de restructuration des dettes publiques sous forme par exemple d'échéances de refinancement plus longues...

Les instruments sont bien connus, les possibilités en nombre assez limitées, mais on ne connaît pas les termes de ce débat faute d'avoir une idée du régime de croissance d'après la crise. On en saura plus dans quelques mois.

**M. Claude Raynal.** – Monsieur le directeur, pour poursuivre sur votre propos, vous avez contourné la question de l'annulation de la dette mondiale. Or vous êtes bien placé pour en parler. Alors que toutes les banques centrales vont être confrontées à cette question, un accord international pour en effacer une partie est-il imaginable ?

**M. Jean Bizet, président.** – C'est une question fondamentale.

**M. Franck Menonville.** – Monsieur le directeur, je souhaiterais revenir sur le projet de plan unique de 540 milliards d'euros. Pouvez-vous nous dire quels seraient les axes opportuns à développer grâce à ce plan ?

**M. Didier Marie.** – Monsieur le directeur, la situation est telle que les agences de notation vont vraisemblablement dégrader la note de certains États membres de l'Union européenne.

À quel niveau situez-vous le risque d'attaque de ces États sur les marchés ? Quelles réponses complémentaires la BCE pourrait-elle mettre en œuvre ? Ces réponses pourraient-elles aller jusqu'à des annulations partielles de la dette des États membres pour leur permettre de résister ?

**M. Jean Bizet, président.** – Monsieur le directeur, compte tenu de l'ampleur de la politique de *quantitative easing* annoncée par la BCE, pourrait-on

imaginer – question provocatrice – que cette dernière puisse être elle-même attaquée par les marchés ?

Par ailleurs, on sait que les conditions de sollicitation du MES seront assouplies à l'entrée. Qu'en sera-t-il de la sortie ? Ne craignez-vous pas certaines turbulences pour certains États, y compris le nôtre ?

**M. Benoît Cœuré.** – J'ai évoqué le défaut et la restructuration lorsque j'ai parlé des questions qui ne pourraient être résolues qu'au sortir de la crise et des différentes manières de réduire le ratio de dette par rapport au PIB. Cela inclut la problématique de l'annulation.

Il faut différencier deux questions. D'une part, la question de l'annulation ou d'un moratoire sur les dettes publiques des pays émergents et en développement - le Président de la République s'est exprimé hier soir au sujet des pays africains- qui sera abordée lors des assemblées de printemps du FMI et de la Banque mondiale. Ce débat concerne principalement la communauté des créanciers publics. D'autre part, la question de l'annulation générale des dettes souveraines qui est plus compliquée, car les dettes sont détenues par des opérateurs privés, qui sont eux-mêmes souvent les intermédiaires ou les mandants des épargnants. Annuler les dettes représente un transfert de richesse au détriment des détenteurs ultimes de ces dettes que sont les épargnants nationaux ou internationaux. Il n'y a rien de magique à l'annulation d'une dette : c'est une manière de transférer le fardeau à quelqu'un d'autre, de faire payer quelqu'un d'autre. Ce débat redistributif doit être instruit par des moyens politiques.

Ce débat n'a rien de tabou. Il a eu lieu dans le cas de la Grèce. Une reconfiguration significative des termes de la dette grecque a été discutée en 2012 puis en 2015 par l'Eurogroupe, puis par les chefs d'État ou de gouvernement et votée par les parlements nationaux. Ce n'est pour moi qu'une modalité d'un débat plus vaste sur le partage des coûts d'après-crise. Ce n'est pas une solution miracle. Il faudra bien que quelqu'un paye. Et la nécessité de ce débat, si elle existe, n'apparaîtra qu'après la crise.

La dette peut-elle être annulée par la BCE ? Une grande partie des dettes émises en ce moment par les États membres de l'union monétaire sont certes achetées par la BCE dans le cadre de ses programmes, qu'il s'agisse de l'assouplissement quantitatif classique ou du programme exceptionnel lié à la pandémie. Ces dettes ne peuvent être annulées parce que ce serait contraire aux traités, mais elles seront détenues par la BCE pour une période longue, voire très longue, en accord avec les objectifs monétaires. Cela fait donc également partie de la solution même si cela ne peut être la seule solution.

La BCE peut-elle être attaquée par les marchés ? Non. La BCE n'est pas cotée en bourse, elle est détenue à 100 % par les banques centrales des États membres et elle ne dépend pas des marchés pour son financement, puisqu'elle crée la monnaie. En revanche, il est important que ses actions restent crédibles auprès des marchés si on veut qu'elles soient efficaces et que la crédibilité de son engagement à défendre l'intégrité de la zone euro et à remplir son mandat ne soit pas mise en cause. Je n'ai pas le sentiment que ce soit aujourd'hui le cas. La BCE est très crédible, notamment après ses actions des dernières semaines.

Quant à l'emploi des 540 milliards d'euros, je ne me sens pas qualifié pour répondre à cette question, qui dépend de l'impact sectoriel de la crise dans les différents États membres et qui relève également de la stratégie industrielle.

**M. Claude Raynal.** – Monsieur le directeur, vous avez évoqué trois outils pour résoudre la crise, dont le premier est l'inflation. Le rôle des banques centrales étant de limiter celle-ci et de conserver de la valeur à la monnaie, cela ne peut jouer que marginalement.

Le second outil, la croissance, est un vrai sujet. Elle connaîtra forcément un rebond mais, contrairement à ce qui se passe après une guerre, il n'y aura pas à reconstruire. L'outil monétaire va donc, de mon point de vue, demeurer extrêmement important.

Vous dites que, d'après les traités, les banques centrales ne peuvent monétiser. Toutefois, si on reconduit les interventions de la banque centrale sur le très long terme, cela revient au même : les États ne remboursent pas, et la partie de dette concernée est de fait effacée.

**M. Benoît Cœuré.** – Cela revient au même, vous avez raison, mais j'émettrai deux réserves.

En premier lieu, cela ne peut concerner qu'une fraction des dettes. En effet, la BCE ne peut absorber toute la dette émise par les États. Cette question est allée jusqu'à la Cour européenne de justice, qui a jugé – même si elle n'a pas fixé de chiffres – qu'il était sain que la BCE mette des limites à la quantité de dettes publiques qu'elle peut acheter, pour préserver le bon fonctionnement des marchés et éviter le financement monétaire. Rien ne permet de préciser aujourd'hui quelle est cette limite, mais ce ne peut être qu'une réponse partielle.

En outre, cette réponse est conditionnée aux objectifs monétaires de la BCE. Autrement dit, si le monde de l'après-crise est un monde où l'inflation reste très faible pendant de nombreuses années pour des raisons structurelles préexistantes, peut-être amplifiées par la crise, alors la BCE gardera naturellement les dettes publiques à son bilan très longtemps et conservera des taux d'intérêt très bas qui faciliteront le refinancement des États et la soutenabilité de la dette publique. C'est un scénario assez bénin et favorable à la soutenabilité de la dette.

Si, à l'inverse, la crise affecte l'offre productive plus sévèrement que ce qu'on pensait et que l'on assiste à terme à une reprise de l'inflation, la BCE devra adapter son bilan ainsi que ses taux d'intérêt en fonction de son mandat monétaire.

Je ne pense pas qu'il soit sage, indépendamment même du texte des traités, de subordonner le mandat monétaire de la BCE aux besoins budgétaires des États. Ce n'est pas ainsi que l'Union monétaire a été construite et ce n'est pas comme cela que l'on assurera la confiance des citoyens européens dans leur monnaie.

Ainsi que je le disais, la discussion sur la soutenabilité de la dette doit être fondamentalement politique, et je ne pense pas qu'il soit raisonnable de s'en défaire sur la BCE.

**M. Benoît Huré.** – Monsieur le directeur, parmi tous les leviers destinés à accélérer la reprise – qui n'exigera sans doute pas des investissements au niveau de ceux qui ont dû être engagés pour la reconstruction après la Seconde Guerre mondiale –, figure le fameux *Green Deal*, programme soutenu par Mme von der Leyen, nouvelle présidente de la Commission européenne, pour promouvoir le développement durable et la décarbonation de l'économie.. Ce levier, ne peut-il contribuer au redémarrage de l'économie et, en même temps, accélérer l'atteinte de ces objectifs que nous partageons tous au niveau de l'Union européenne ?

Ne pourrait-on, dans le cadre de la discussion budgétaire pour les sept ans à venir, augmenter les ressources propres de l'Union européenne afin de conduire toutes ces actions de façon coordonnée ? On sait en effet que toutes les politiques de santé et de souveraineté européennes exigent des investissements faits au niveau européen.

**M. Jean Bizet, président.** – Permettez-moi de revenir sur les *eurobonds*. Bien que le budget de la zone euro ne soit pas pour demain, peut-on imaginer qu'ils puissent être mis en œuvre par un nombre restreint d'États et au service d'investissements identifiés ?

**M. Benoît Cœuré.** – Ce n'est pas simple. Je vois bien l'intérêt tactique de ce genre de proposition pour mettre la pression sur un certain nombre de partenaires.

En termes économiques, tout dépend si ces *eurobonds* sont destinés à financer la relance, pour stabiliser économiquement l'Union européenne, ou à financer des projets. Même si ce n'est pas nécessairement incompatible, il s'agit de deux angles économiquement différents.

S'il s'agit de financer des projets, cela peut se faire avec des pays en dehors de l'Union monétaire, en recourant à n'importe quelle combinaison entre les 27. Par exemple, cela peut faire sens de financer des biens publics de nature régionale, mais cette discussion n'a pas de rapport particulier avec l'euro et l'Union monétaire.

En revanche, je ne pense pas qu'il soit approprié de créer des instruments de stabilisation dans des sous-ensembles de l'Union monétaire. Il existe une banque centrale, une monnaie partagée par dix-neuf États. S'il doit y avoir une politique budgétaire à des fins de stabilisation, elle doit être menée à dix-neuf.

La croissance d'après-crise doit-elle être verte ? Oui, je le pense. Je suis entièrement d'accord. On peut être face à une contradiction dans la stratégie d'après-crise : on aura besoin d'une croissance plus forte, notamment au regard des niveaux de dettes publiques, mais aussi, plus généralement, parce qu'il faudra remobiliser les entreprises, recréer du revenu, réparer les dommages infligés par la crise au tissu productif et au tissu social...

En même temps, la croissance d'avant la crise n'était pas soutenable. Certains mouvements d'opinion assez forts peuvent d'ailleurs réclamer moins de croissance dans ce monde d'après la crise. On serait alors face à une contradiction.

La solution est d'avoir des stratégies de croissance d'après-crise explicitement soutenables. Certaines conclusions ont déjà été tirées en ce sens. En particulier, on a besoin de programmes d'actions publiques qui amènent l'argent

directement aux entreprises, notamment aux PME et aux citoyens. La présidente de la BCE, Mme Lagarde, l'a dit la semaine dernière. C'est pourquoi les prêts aux PME sont désormais plus facilement pris en refinancement par la BCE.

La stratégie de croissance peut intégrer des objectifs de soutenabilité climatique. Je pense aux programmes de rénovation urbaine ou énergétique. C'est une manière de rendre soutenables des programmes qui ont une vocation microéconomique. Je pense que c'est à cela qu'il faut réfléchir dès aujourd'hui.

**M. Claude Raynal.** – Monsieur le directeur, vous êtes en charge des monnaies numériques à la BRI. Où en est-on à propos de l'e-euro ?

**M. Benoît Cœuré.** – Je suis très heureux de répondre à cette question. La crise ne doit en effet pas empêcher de réfléchir à plus long terme.

Je suis convaincu, au-delà de la France et de l'Europe, que cette crise va accélérer des mutations technologiques, en particulier dans le domaine financier. Elle va donner un coup d'accélérateur à la finance numérique, aussi bien dans le domaine bancaire que s'agissant des paiements.

On voit la méfiance que le virus provoque aujourd'hui à l'égard des billets. Cette méfiance est anecdotique et temporaire – et au demeurant injustifiée, mais la crise va plus généralement encourager le travail à distance et la dématérialisation. On aura besoin d'instruments de finance numérique pour faire fonctionner ce monde nouveau.

Ces instruments doivent-ils inclure une monnaie numérique banque centrale (MNBC) ? Je ne peux répondre pour l'euro. C'est à la BCE de le faire. Elle a ses propres travaux sur le sujet. La BRI essaye de coordonner la réflexion mondiale.

Je copréside un groupe de travail sur ce sujet avec le sous-gouverneur de la Banque d'Angleterre, Jon Cunliffe. Un premier rapport sera prêt en septembre. Il dégagera une approche commune entre la zone euro, l'Angleterre, la Suède, le Canada, le Japon, la Suisse et les États-Unis.

Il ne conclura pas à l'opportunité de mettre en place une monnaie électronique car c'est une décision politique qui vous reviendra, à vous parlementaires nationaux, ainsi qu'au Parlement européen et au Conseil européen, dans le cadre de l'euro, mais nous allons dégager des principes communs, en particulier d'interopérabilité entre MNBC, afin d'assurer le bon fonctionnement du système monétaire international.

Cette transition prendra le temps qu'il faudra car le choix du type de monnaie électronique mis en place peut avoir des conséquences assez fortes sur l'intermédiation financière.

Pour prendre un exemple quelque peu extrême et caricatural, si la BCE décidait d'ouvrir des comptes de dépôt à 340 millions de citoyens de la zone euro pour pouvoir les abonder avec des euros électroniques, cela pourrait tuer l'activité de dépôt bancaire commerciale et, par là, le financement d'une partie des banques européennes.

Il faut réfléchir de manière cohérente au mode d'instruction de la monnaie électronique, aux moyens de la sécuriser en termes de cybersécurité, de fraude, etc. et à

l'impact que cela peut avoir sur l'activité de banque de dépôt et l'intermédiation financière en général. On va y venir, mais cela prendra sans doute un peu de temps. Tout ceci n'est qu'un avis personnel.

**M. Jean Bizet, président.** – Monsieur le directeur, ma collègue Anne-Catherine Loisier, qui ne parvient malheureusement pas à se connecter à notre échange pour intervenir en direct, m'a fait parvenir la question suivante : « *La Banque d'Angleterre et la FED ont décidé de faire fonctionner la planche à billets. Quelles en seront les conséquences sur la reprise économique et la compétitivité des produits de l'Union européenne ?* ».

**M. Benoît Cœuré.** – Chaque banque centrale opère dans un environnement juridique et institutionnel différent. On ne peut donc comparer directement les instruments utilisés. Faire fonctionner la planche à billets n'est qu'une expression.

Ce qui compte d'un point de vue monétaire, c'est l'augmentation de la taille du bilan des différentes banques centrales et la quantité de monnaie créée. Or, de ce point de vue, on observe exactement la même tendance aux États-Unis, en Angleterre et dans la zone euro. Je ne pense donc pas que la BCE soit plus timide que les autres quand il s'agit de mettre son bilan au service de l'économie.

S'agissant de la compétitivité, elle se juge à l'aune du taux de change. Or les taux de change entre l'euro, le dollar et la livre sterling ont été relativement stables depuis le début de la crise. Je ne pense donc pas que la compétitivité extérieure soit le principal objectif de la FED, de la Banque d'Angleterre ou de la BCE. Leur priorité est d'assurer la continuité de l'activité et le financement des entreprises, chacune dans leur pays. Elles ne sont pas, Dieu merci, dans une situation de guerre monétaire.

**M. Jean Bizet, président.** – Monsieur le directeur, merci pour vos réponses.

Certains points restent en suspens. Je pense au dernier sujet abordé par notre collègue Raynal. C'est une question qu'on ne pourra occulter. Le monde d'après sera en la matière différent.

La crise du Covid-19 étant malheureusement loin d'être terminée et la relance n'étant pas encore là, nous nous permettrons de revenir vers vous pour bénéficier de votre expertise et de vos expériences en la matière.



*Vendredi 17 avril 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet -

## **Institutions européennes**

### **Audition de M. Philippe Léglise-Costa, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne (par téléconférence)**

**M. Jean Bizet, président.** – Merci beaucoup, monsieur l'ambassadeur, d'avoir accepté d'être auditionné par la commission des affaires européennes du Sénat en direct de Bruxelles. La téléconférence est devenue notre mode de travail essentiel. Nous sommes une bonne quinzaine à vous écouter. Cette modalité de travail est un peu paradoxale pour le service que vous dirigez, dont la raison d'être est d'être physiquement au cœur des institutions et des négociations.

Vous poursuivez malgré tout votre mission de défense des positions françaises, particulièrement décisive aujourd'hui pour s'accorder à vingt-sept sur une réponse commune à la crise sanitaire qui frappe l'Europe tout entière – et même la planète.

Après des réflexes nationaux de repli sur eux-mêmes, les États membres semblent avoir pris la mesure de leur interdépendance et ont progressivement convergé pour construire avec les institutions européennes une réponse plus cohérente. Ce mouvement reste fragile et limité. Jacques Delors est sorti de sa réserve, ce qui est assez rare, pour alerter sur le risque mortel que l'attitude des chefs d'État ou de gouvernement fait peser sur le projet européen. Partagez-vous ce sentiment ?

Au Sénat, nous avons bien conscience que l'Union européenne est appelée à une refondation à l'issue de cette crise. L'heure est aux mesures d'urgence, et la commission des affaires européennes du Sénat assure un suivi régulier de cette réaction au Covid-19 à la fois en matière de santé publique et de soutien à l'économie, laquelle est éprouvée par le confinement qui s'est imposé pour enrayer l'épidémie.

Nous percevons à nouveau la résurgence d'une tentation du chacun pour soi dans les pays dont la situation sanitaire permet de lever le confinement. La Commission européenne vient de publier une feuille de route pour tenter de tracer une stratégie coordonnée dans ce domaine. Cela suffira-il à éviter la dispersion ?

Par ailleurs, alors que l'économie européenne traverse la plus grande dépression qu'elle ait connue depuis un siècle et que l'enjeu d'une reprise rapide et forte apparaît comme vital, comment appréhendez-vous l'évolution des positions du Conseil européen concernant la possible création d'un fonds commun pour financer la reprise économique ?

Nous avons observé avec beaucoup d'attention la première phase de la mobilisation d'environ 500 milliards d'euros au travers de trois leviers : mécanisme dénommé SURE, Banque Européenne d'Investissement et Mécanisme Européen de Stabilité. Nous attendons avec impatience un fonds de relance ou de rebond.

Enfin, percevez-vous un risque d'atteinte aux libertés publiques avec les nouvelles solutions techniques envisagées pour accompagner la levée du confinement ?

Monsieur l'ambassadeur, vous avez la parole.

**M. Philippe Léglise-Costa, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne.** – Monsieur le président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, merci de me donner l'occasion d'échanger avec vous sur des sujets qui nous occupent depuis plusieurs mois.

L'ambiance générale à Bruxelles est très particulière. Les modalités de travail ont dû être adaptées aux circonstances. Un très grand nombre de collègues et d'agents au sein des institutions européennes sont désormais en situation de télétravail.

Les réunions physiques essentielles à notre fonctionnement, en particulier au Conseil européen, ne peuvent plus avoir lieu. Seuls les représentants permanents se réunissent encore pour négocier et assurer la cohérence des préparations et du suivi des décisions. Ceci nous amène à nous réunir encore plus souvent, tout en essayant de mobiliser les équipes en télétravail au sein de la représentation permanente, elle-même soumise à un rythme intense.

Nous avons dû réorganiser profondément les dossiers. L'essentiel de nos travaux est désormais consacré à la crise, à ses conséquences et aux moyens de gérer l'urgence et ses suites. Nous traitons ce qui ne peut être repoussé du fait des échéances ou des priorités, et nous assurons que certaines décisions sont prises malgré tout.

Cette ambiance de travail est particulière, mais l'esprit de mobilisation et de solidarité demeure pour que l'Europe, dans la mesure du possible, puisse jouer son rôle.

Votre première question concernait l'alerte de M. Delors et d'autres grandes personnalités. Elles ont évidemment raison, et le Président de la République l'a souligné avec force : l'enjeu, aujourd'hui, c'est l'avenir du projet européen. Le choc est considérable en termes politiques. Il faut surmonter les difficultés et le défi que cela représente dans l'espace européen en matière de solidarité. Nous faisons tout ce qui est en notre pouvoir pour que l'Europe puisse se relever. Les questions qui se discutent entre les chefs d'État ou de gouvernement sont majeures. Chacun voit bien que les institutions européennes peuvent, si elles sont mobilisées, surmonter une série de chocs économiques et matériels tenant à l'organisation des pays ou à la gestion des frontières, mais aujourd'hui, le choc auquel elles sont confrontées est fondamentalement politique.

S'agissant de la stratégie de sortie de crise et de la manière de l'organiser pour éviter la désorganisation, vous avez sans doute relevé qu'au début de la propagation de l'épidémie, les décisions avaient été prises au niveau national. Depuis début mars, les institutions ont compris l'enjeu, et les chefs d'État ou de gouvernement ont, le 10 mars, à l'initiative du Président de la République, fixé le cadre d'ensemble et la nécessité politique d'une action européenne. Beaucoup a été fait depuis : près de soixante textes ont été mis en place, certains majeurs, politiques, économiques, d'autres très techniques. Ils permettent aux États d'agir et aux populations de recevoir un soutien européen.

Comment gérer les mesures de déconfinement qui commencent à être anticipées ? C'est très délicat. La Commission européenne a prévu un cadre qui a fait l'objet de consultations. Il comporte des principes, des moyens, des critères, et un certain nombre de mesures concrètes. Dans l'ensemble, ceci devrait *a priori* permettre de trouver des solutions.

Toutefois, la situation est très complexe, car les mesures, même si elles sont comparables, seront désynchronisées, en partie du fait des stades variés de l'épidémie dans les différents États. Cela suppose, aux frontières, d'anticiper et de mettre en place des mesures de coordination pour les activités transfrontalières, les chaînes d'approvisionnement, le déplacement des personnes.

Ces principes paraissent adaptés, de notre point de vue. Il faut maintenir un confinement strict jusqu'à ce que la situation épidémiologique et les capacités des systèmes de santé permettent d'envisager un déconfinement, mettre en place des moyens destinés à assurer le suivi, disposer d'une capacité de tests et d'équipements de protection puis, au fur et à mesure, des traitements qui permettront de faire face à la situation de manière durable.

Enfin, la sortie du confinement devrait partout être graduelle, et réversible en cas de reprise de la pandémie. Elle devrait également prendre en compte les différentes catégories de personnes concernées, notamment les plus fragiles et les plus âgées, les différents types d'activités économiques, la spécificité des grands rassemblements et des manifestations sportives, en s'assurant qu'il existe une coordination.

Le cadre a été bien posé en ce qui concerne les principes et les critères. Nous allons nous assurer, la semaine prochaine, lors d'une réunion, que nous disposons des bonnes structures d'information et de coordination, que nous tirerons toutes les leçons de ce qui s'est passé de la fin février à mi-mars, et qu'il existe surtout derrière tout cela une volonté politique. Une visioconférence entre les chefs d'État ou de gouvernement aura lieu le 23 avril. On y évoquera sans doute le plan de relance, mais on devra également valider l'engagement politique de tous les États.

S'agissant du plan de relance, vous l'avez dit, un premier jeu de décisions et de mesures a été élaboré par les ministres des finances à la demande des chefs d'État ou de gouvernement. Ceci s'ajoute aux mesures prises pour faire face à l'immédiat, notamment les initiatives de la Banque centrale européenne (BCE) pour assurer la stabilité financière et garantir que les banques soient en mesure de jouer tout leur rôle.

Trois mesures ont déjà été entérinées mais, pour nous, ce plan de relance comportera quatre outils. Le premier concerne les États – MES – le deuxième les entreprises - BEI – en particulier les PME, le troisième les enjeux sociaux et les travailleurs - SURE – et le dernier, qui figure dans les conclusions de l'Eurogroupe, l'ensemble du pôle économique.

Le premier outil a trait à la mobilisation du mécanisme européen de stabilité, qui se fera exceptionnellement sans conditionnalités supplémentaires et sera ouvert à tous les États, contrairement à ce qui s'était passé lors de la crise financière. Aucune faiblesse n'est pointée d'avance. Il s'agira de couvrir les coûts liés à la crise sanitaire, directs et indirects, ce qui laisse une marge d'interprétation et permet

d'envisager des financements adaptés aux enjeux auxquels les États font face. On ne sait si certains États vont la solliciter, mais cette ligne constitue une mesure de précaution. Ceci est très important pour la BCE qui a besoin de la solidarité des États en complément de sa propre action, ainsi que vis-à-vis des marchés financiers.

Le deuxième instrument qui concerne les entreprises a été proposé par la BEI et vient s'ajouter à ce qu'elle avait déjà mis en place à hauteur de 40 milliards d'euros. Il s'agit d'un instrument supplémentaire, qui permettra d'aider les entreprises et les PME jusqu'à 200 milliards d'euros, grâce à une garantie de 25 milliards d'euros fournie par les États. C'est un instrument très important pour assurer la liquidité et le soutien aux PME.

Le troisième instrument, qu'on appelle SURE, proposé par la Commission européenne, permet des prêts aux États à des conditions très favorables grâce à un emprunt de la Commission sur les marchés. Il s'agit d'accorder un soutien au dispositif d'accompagnement au chômage partiel mis en place dans beaucoup d'États, dont la France, et ainsi d'alléger la charge budgétaire afférente. Politiquement, il est également important de montrer que l'Union européenne est prête à accompagner les États pour que les emplois et les entreprises puissent redémarrer.

Le quatrième outil, un fonds de relance, est acté comme tel, mais n'est pas encore défini dans ses modalités. Il a fait l'objet d'une mobilisation très forte de la France, et de tous pays les plus frappés par l'épidémie, comme l'Italie, l'Espagne, la Belgique, le Luxembourg ou certains pays de l'est. Les chefs d'État ou de gouvernement sont déjà convenus que le plan de relance devrait être coordonné par des investissements sans précédent et reposer sur la solidarité.

C'est sur cet enjeu de solidarité que la discussion doit encore porter. Nous proposons que ce fonds soit financé par une capacité d'emprunt collective, mutualisée, aux meilleures conditions et dans la durée. Ce serait un outil puissant, destiné à éviter que la relance ne se fasse de manière inéquitable. On comprend en effet que les tensions politiques et économiques pourraient créer un grand décalage en matière de relance sur le marché intérieur ou de niveaux de dettes. C'est donc une proposition à la fois politique et économique pour s'assurer que l'Union européenne sortira de la crise avec plus de cohésion économique.

Certains pays comme les Pays-Bas ou l'Allemagne émettent toutefois de fortes réserves sur le degré de mutualisation. Nous devons donc y travailler encore. La Commission européenne, pour sa part, soutient cette ambition en termes de moyens et de solidarité. Elle réfléchit à intégrer un tel outil dans la refonte du cadre financier pluriannuel qu'elle prépare pour la fin du mois.

Nous avons identifié un certain nombre d'objectifs pour ces investissements. Ils sont destinés à permettre la reprise et la relance économique, à tirer toutes les leçons de la crise et aussi à réfléchir à une stratégie industrielle afin d'apporter plus d'autonomie à l'économie européenne, ainsi qu'un soutien aux secteurs particulièrement affectés pour renouer avec les grands objectifs de l'Union européenne que sont la transition verte et la transformation numérique.

Ainsi que je l'ai dit, le débat entre les chefs d'État ou de gouvernement sur ce quatrième outil aura lieu le 23 avril prochain.

**M. Jean Bizet, président.** – Concernant le marché unique, n’avez-vous pas le sentiment qu’on s’oriente, compte tenu de la réactivation de certaines frontières intérieures, vers une distinction en matière de liberté de circulation entre les biens et les personnes ?

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Toute mesure trop stricte ou désordonnée aux frontières crée immédiatement des difficultés sur les chaînes d’approvisionnement, avec des files de camions à certaines frontières et un risque pour les biens essentiels, alimentaires ou médicaux.

On s’est immédiatement rendu compte qu’il était illusoire, même en période de crise majeure, de penser que chaque État puisse se refermer sur son marché intérieur, les chaînes d’approvisionnement étant totalement intégrées. Ceci suppose toutefois de prendre certaines mesures. C’est pourquoi la Commission européenne a proposé de mettre en place des voies vertes aux frontières afin de s’assurer, même en cas de contrôle sanitaire ou de contrôle d’identité, que les marchandises essentielles puissent traverser de manière fluide. C’est aujourd’hui ce qui se passe.

Cela a été l’occasion de constater la très grande mobilité des Européens entre les États membres. Quand il a fallu mettre en place des contrôles spécifiques, beaucoup ont souhaité rentrer dans leur pays par crainte du confinement.

À cela s’est ajouté, au moment où on a fermé les frontières extérieures de Schengen et de l’Union européenne, le fait qu’on a rapatrié des centaines de milliers d’Européens qui se trouvaient à l’étranger, qui atterrissaient souvent dans un autre État membre que leur État de résidence. Il fallait donc aussi leur permettre de circuler.

Aujourd’hui, les choses se sont organisées pour les marchandises et les personnes. Nous sommes parvenus, grâce au travail de la Commission européenne, à mettre en place à chaque frontière des mesures de coordination transfrontalières qui permettent d’assurer que les travailleurs frontaliers puissent continuer à exercer leur métier et que les professions médicales, les transporteurs, les pompiers, activités essentielles, puissent circuler.

Si on a l’impression qu’il existe une distinction entre la circulation des biens et des personnes, c’est parce que l’immense majorité des Européens vit aujourd’hui confinée. La circulation des personnes n’existe plus au sein des États. Il n’est pas évident de pouvoir faire coexister des mesures facilitant le transport des marchandises et des mesures très strictes concernant la circulation des personnes.

Nous manquons de moyens pour gérer ce type de crise. Il faudra pouvoir l’anticiper, parce qu’il y aura malheureusement sûrement d’autres crises de différentes natures. On l’a vu lors de la crise migratoire, après les attentats terroristes... La Commission européenne, qui y réfléchit déjà, proposera de tirer les leçons de la crise en matière de circulation des personnes et de prévoir des mesures de coopération et de coordination aux frontières permettant de réintroduire des contrôles adaptés, sans remettre en cause l’ensemble des principes.

La dernière leçon, s’agissant de Schengen, réside dans le fait que le caractère opérationnel de nos frontières extérieures est évident. On le voyait déjà auparavant. Nous avons des moyens de contrôles, des bases de données et d’autres

outils qui sont ceux d'une frontière extérieure classique. La décision simultanée, à notre initiative, de mettre en place des interdictions d'entrée sur le territoire à toutes les frontières extérieures de l'Union européenne pour tous les ressortissants des pays tiers résidant en Europe est exceptionnelle. Nous ne l'avons jamais fait et nous ne savions pas si c'était possible. Cela s'est fait sous l'empire d'une crise énorme, mais cela montre à tous qu'il existe une frontière extérieure et qu'elle est capable de nous protéger. C'est une leçon qu'il faudra tirer lorsqu'on réfléchira à l'avenir de Schengen.

**M. Jean Bizet, président.** – La parole est aux commissaires.

**M. Jean-François Rapin.** – Monsieur l'ambassadeur, je m'inquiète d'un potentiel rebond de l'épidémie. Même si l'on constate quelques signes d'amélioration qui nous permettent d'envisager le bout du tunnel, on voit néanmoins certains foyers repartir, comme en Autriche ou en Chine, où sont intervenues des tentatives de déconfinement.

L'Union européenne prévoit-elle de réagir plus fortement et plus rapidement dans cette hypothèse afin de permettre une meilleure garantie sanitaire et sécuritaire ?

**M. André Reichardt.** – Monsieur l'ambassadeur, s'agissant de la sortie du confinement, qui n'est pas à l'ordre du jour en France, permettez au sénateur alsacien que je suis de vous faire part de mon inquiétude concernant les zones transfrontalières.

L'Alsace se préoccupe naturellement de ce qui se passe en Allemagne, qui va progressivement sortir du confinement. Une vraie structure de coordination est nécessaire à cet égard.

Par ailleurs, j'aurais aimé que le compromis de l'Eurogroupe soit plus clair en ce qui concerne la question des assurances. Cela ne peut se régler que par une réflexion à l'échelon européen.

Enfin, en tant que président du groupe interparlementaire d'amitié France-Afrique de l'ouest au Sénat, je m'inquiète énormément de la situation sanitaire en Afrique, compte tenu des remontées qui me sont faites. Le partenariat entre l'Union européenne et l'Afrique est faible. Quelle est la position adoptée par la France pour renforcer le plus vite possible – avec force chloroquine – l'intervention de l'Union européenne sur ce continent, notamment afin d'éviter que les futurs migrants ne soient porteurs du coronavirus ?

**M. André Gattolin.** – Monsieur l'ambassadeur, il conviendrait de mettre en place une structure européenne permanente dotée de réels moyens concernant les infections émergentes. Il existe en France une structure coordonnée par l'INSERM, « REACTing », qui ne travaille pas seulement en réaction aux grandes pandémies, mais qui vise à assurer la coordination entre laboratoires français de recherche. Son budget est notoirement insuffisant. Une telle structure est-elle à l'étude à l'échelon européen ?

Par ailleurs, un grand nombre de parlementaires, certains ici présents, ont signé un appel demandant à l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) de collaborer davantage avec Taiwan, dans des termes qui n'accusaient pas la Chine. Nous avons fait l'objet d'attaques d'une violence inouïes, totalement infondées, de la part de l'ambassadeur de Chine à Paris. Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-

Yves Le Drian, a réagi. Le Président de la République, hier encore, rappelait ses doutes sur la communication des autorités chinoises. Quelle est aujourd'hui la situation dans les autres pays d'Europe ? Existe-t-il un consensus vis-à-vis de l'information très discutable en provenance de Chine, quand elle n'est pas extrêmement agressive ?

**M. Didier Marie.** – Monsieur l'ambassadeur, mes questions porteront sur le plan de relance que nous souhaitons tous, véritable plan Marshall pour l'Europe.

Tout d'abord, les discussions engagées sur le fonds de relance proposé par la France et quelques autres pays doivent conduire à mutualiser l'emprunt et le remboursement de ces fonds. Au-delà, envisagez-vous la possibilité d'un relèvement du plafond des ressources de l'Union européenne dans le cadre des discussions sur son budget pluriannuel ? La France est-elle prête à remettre en discussion la question de ressources propres supplémentaires pour l'Union européenne ?

Par ailleurs, s'agissant du contenu du plan Marshall, un certain nombre de pays membres ont expliqué que la priorité n'était plus nécessairement celle du *Green Deal*. Plusieurs chantiers en faveur de la biodiversité, d'une agriculture plus écologique ou contre la déforestation ont été retardés. On entend dire que l'exécutif européen pourrait repousser la date à laquelle il doit proposer de nouveaux objectifs de réduction du CO2.

La France compte-t-elle s'en émouvoir lors du Conseil européen du 23 avril prochain ?

**M. Benoît Huré.** – Monsieur l'ambassadeur, n'est-il pas temps, en vue d'autres catastrophes sanitaires ou écologiques auxquelles on pourrait être confrontés, de réactiver l'idée d'un centre de management de crise européen, que portait Michel Barnier quand il exerçait des responsabilités européennes dans ce domaine ?

Ma deuxième question ira dans le sens de celle posée par mon prédécesseur. Ne peut-on effectuer une relance effective autour des programmes du *Green Deal* ? Certaines choses ne peuvent attendre et il existe des investissements verts porteurs d'emplois.

**M. Jean Bizet, président.** – Monsieur l'ambassadeur, vous avez la parole.

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Le rebond de l'épidémie, Monsieur Rapin, est un sujet qui préoccupe les institutions européennes. Nous y travaillons.

La Commission européenne, dans sa feuille de route, envisage ce risque à différents niveaux, le premier par la définition de la gradualité de l'approche de la date de sortie du confinement, avec des délais suffisants entre chaque étape, de manière à vérifier l'absence d'accélération au regard de l'épidémie.

En deuxième lieu, il faut s'assurer que l'analyse épidémiologique, les capacités des systèmes de santé et les moyens disponibles en termes de protection de la population sont bien réunis pour procéder à chaque nouvelle étape de déconfinement.

Enfin, la Commission européenne estime, en cas de résurgence de l'épidémie, qu'il conviendrait de prévoir la réversibilité des mesures de déconfinement.

Malheureusement, l'épidémie se répand dans le reste du monde, ce qui a déjà amené les États membres à prolonger l'interdiction d'entrée sur le territoire des personnes en provenance des pays tiers d'un mois, jusqu'au 15 mai. Il est probable que cette interdiction soit prolongée, de manière à éviter tout rebond, comme on le voit en Chine aujourd'hui.

Monsieur Reichardt, concernant la sortie du confinement et les enjeux transfrontaliers, nous avons plaidé en faveur de dispositifs de coordination et d'échanges d'informations spécifiques, ce que la Commission européenne a pris en compte. Nous savons par avance que les mesures nationales ne seront pas toutes synchronisées. Il vaut mieux l'anticiper et s'assurer qu'il y aura bien coordination sur tous les sujets : travail transfrontalier, approvisionnement de l'autre côté de la frontière....

Nous avons deux types de réunions plusieurs fois par semaine, d'une part avec le Comité des représentants permanents (COREPER), qui instruit les dossiers de manière classique, et d'autre part avec les mêmes, mais dans le format différent du mécanisme de réactions aux crises (IPCR), que nous avons activé le 2 mars pour régler les questions urgentes.

La Commission européenne a mis en place sa propre *task force* pour gérer les questions matérielles et pratiques, ainsi que les enjeux qui remontent des États et des régions dans la réponse à la crise. C'est dans ce cadre que nous essaierons d'avoir une coordination d'ensemble.

Enfin, nous avons mis en place une *task force* entre la France et l'Allemagne pour pouvoir anticiper des décalages en termes de déconfinement.

S'agissant de l'Eurogroupe, un échange a eu lieu hier entre les ministres des finances, qui se sont réunis en vue du Conseil européen. Nous n'en sommes qu'au début, mais votre remarque concernant les assurances est clairement prise en compte.

Enfin, pour ce qui est de l'Afrique, nous avons demandé à la Commission européenne de mettre en place une initiative globale pour prendre en compte le développement de la pandémie dans des pays vulnérables, qui risquent de faire face à des défis encore plus graves qu'en Europe étant donné la faiblesse de l'État, les difficultés que connaissent les structures sanitaires ou les conflits en cours. La Commission européenne et la BEI ont débloqué 15,6 milliards d'euros, en essayant d'apporter une réponse très rapide à ces pays.

Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, dans une visioconférence, a soutenu avec force la priorité africaine, pour des raisons évidentes au regard des vulnérabilités d'un très grand nombre de pays africains et de leur proximité avec l'Europe.

La Commission européenne a identifié quatre enjeux.

Le premier est un enjeu humanitaire. Nous travaillons à l'acheminement très rapide d'une aide humanitaire vers les pays africains.

Le deuxième enjeu est sanitaire et porte à la fois sur les structures et la fourniture d'équipements médicaux, de médicaments ou de personnels soignants.



Le troisième enjeu est économique. Une grande partie de l'économie de ces pays est informelle. Certaines personnes risquent par ailleurs de ne pas accepter les mesures de confinement parce qu'elles ne seront plus en mesure d'assurer la survie de leur foyer.

Le dernier enjeu est politique et concerne la sécurité dans différentes régions d'Afrique, en particulier au Sahel ou en Libye.

L'Europe – et la France au premier chef – agit aussi au niveau international et au G20 en faveur d'un moratoire sur les dettes et d'un déblocage de droits de tirage spéciaux du FMI.

Une dernière action a enfin été engagée par la Commission européenne et de grands partenaires afin d'avancer ensemble en termes de recherches de traitements, de vaccin et de tests au niveau mondial. La Commission européenne a annoncé que cette conférence internationale, qui rassemblera les principales puissances mondiales et les acteurs comme l'OMS, l'Alliance globale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI), la fondation Gates, aurait lieu le 4 mai prochain par visioconférence. Nous essayons donc d'ordonner l'action internationale et multilatérale, et de mobiliser des moyens, avec l'Afrique comme priorité.

Monsieur Gattolin, la recherche fait partie des cinq axes que les chefs d'État ou de gouvernement ont retenus pour ordonner l'action européenne dans cette période de crise. C'est l'une des grandes priorités. Nous réfléchissons, au-delà de l'initiative internationale dont je viens de parler, à coordonner les moyens européens de façon à être mieux préparés. Ceci vaut pour les vaccins, les tests, la collecte de données, les traitements.

Nous avons pu débloquer en quelques semaines près de 284 millions d'euros sur le budget européen en faveur de la recherche appliquée, de la recherche fondamentale, de la coopération avec l'industrie et du soutien à des entreprises européennes ayant la capacité de développer des vaccins ou des traitements.

Le Parlement européen, en particulier Mme Trillet-Lenoir, a porté ce sujet à Bruxelles dans une résolution sur la réponse à la crise. Il est proposé de mettre en place un fonds pour lutter contre le coronavirus prenant en charge le soutien à la recherche.

J'ai pris bonne note de votre observation s'agissant de ce que fait l'INSERM en France.

**M. André Gattolin.** – Les 280 millions d'euros émanent-ils du budget européen, sans apport des États ou des entreprises privées ?

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Sur 280 millions d'euros, 45 millions d'euros proviennent d'entreprises privées, qui interviennent dans le domaine du médicament innovant, dans le cadre d'un partenariat entre les autorités publiques et les entreprises.

Nous avons par ailleurs contribué, avec la BEI, au soutien d'entreprises comme la société allemande dont les États-Unis semblent avoir cherché à s'approprier le projet de vaccin.

Enfin, entre 60 millions d'euros et 100 millions d'euros pourront être apportés à la Coalition pour les innovations en préparation aux épidémies (CEPI).

S'agissant du cadre financier pluriannuel, étant en fin de programmation, nous faisons avec les moyens dont nous disposons. Il faudra, dans le cadre du programme Horizon Europe, réfléchir à ce que nous pourrions consacrer à la recherche, en particulier concernant les pandémies.

La préoccupation concernant la Chine prévalait déjà avant la crise. Elle est encore plus aiguë à présent. Les masques tombent – sans jeu de mots. Les Chinois se révèlent très agressifs alors même, comme l'a dit hier le Président de la République dans une interview au *Financial Times*, que nous ne savons pas tout de ce qui s'est passé là-bas. Nous observons aussi la mise en scène autour des livraisons chinoises de matériels et de masques en Europe, dans les Balkans et en Afrique.

Les intuitions européennes fonctionnent sur le droit. Elles n'agissent pas sur le même terrain, mais elles sont de moins en moins naïves et se dotent de certains outils. Deux axes ont été définis par les ministres des affaires étrangères en début de mois, puis validés par les chefs d'État ou de gouvernement.

Le premier axe concerne la lutte contre la désinformation, criminelle s'agissant d'enjeux sanitaires. Nous avons mis en place un système d'alerte rapide qui réunit la Commission européenne et les renseignements extérieurs des États membres pour échanger des informations, vérifier les faits et réagir de manière ordonnée. Nous fondons bien évidemment nos réactions sur l'alerte, la dénonciation ou des mesures de retrait quand la propagation des informations devient sérieuse, et veillons à rétablir les faits sur des données scientifiques et objectives s'agissant de la pandémie.

Le second axe est celui de la communication afin que l'Europe qui, dans le monde, est le premier donateur, le premier investisseur, le premier fournisseur d'aide humanitaire, soit plus visible et que la vérité soit rétablie dans l'opinion publique.

Ce travail est engagé. Ce n'est pas naturel pour les institutions européennes, qui agissent généralement de manière plus discrète, mais qui prennent conscience que ce n'est plus possible étant donné l'approche d'autres puissances.

Monsieur Marie, s'agissant du plan de relance, le président de l'Eurogroupe a indiqué hier qu'il existait deux options. Le ministre de l'économie et des finances, Bruno Lemaire, a proposé de mettre en place, avec les autres gouvernements, un fonds sur la base d'un remboursement mutualisé permettant d'offrir des conditions de financement très favorables.

Les fonds pourraient aussi être prélevés sur le budget européen. Nous sommes prêts à examiner toute option qui apporterait les mêmes résultats. La Commission européenne y réfléchit.

Les moyens disponibles comprennent le budget européen – mais on a vu la difficulté à relever le niveau des dépenses et les ressources provenant des États. Pour ce qui est de la période 2014-2020, le niveau des dépenses est fixé à 1 % du PIB européen, et le niveau des ressources qui peuvent être appelées à 1,2 %. Cet écart est utilisable

pour que la Commission européenne puisse emprunter avec la garantie des États, puis prêter.

L'idée serait de relever significativement le plafond des ressources propres. La Commission européenne réfléchit à la manière d'élargir cet écart pour pouvoir emprunter de manière massive.

Cela pose toutefois beaucoup de questions juridiques, politiques et techniques.

Non seulement il n'y a pas encore d'accord, mais l'intégrer dans le budget européen pose encore d'autres questions. Il faut reconnaître que cette solution serait néanmoins la plus simple. C'est à la Commission européenne d'en démontrer la faisabilité. Ce sera l'enjeu de la visioconférence des chefs d'État ou de gouvernement de la semaine prochaine avant la proposition annoncée à la fin du mois.

S'agissant des ressources propres supplémentaires, nous avons suspendu la négociation du cadre financier pluriannuel en février, lors d'un Conseil européen extraordinaire des chefs d'État ou de gouvernement qui, sans aboutir, avait cependant permis d'avancer. On a vu comment trouver un compromis, mais deux points restent épineux.

Le premier, c'est la volonté des Pays-Bas, du Danemark, de la Suède, de l'Autriche et de l'Allemagne de conserver des rabais après 2020, alors que ceux-ci tombent en principe, le rabais britannique étant appelé à disparaître. Cela fait néanmoins augmenter leur contribution nette.

Le deuxième, c'est justement celui de l'introduction de ressources propres nouvelles. Le Président de la République, lors du Conseil européen, a insisté sur cet impératif. Nous avons en effet besoin de moyens supplémentaires. La capacité des États a des limites, et il faut bien trouver d'autres sources.

Nous avons proposé d'utiliser la ressource ETS, le système d'échange de permis d'émissions négociables en matière climatique, qui est un cadre européen aujourd'hui redistribué entre les États.

Il en existe d'autres. Ce peut être la taxe sur les services numériques ou le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. La Commission européenne a proposé d'autres moyens, mais cette discussion a été suspendue face à l'opposition de certains pays de l'est et de l'Allemagne. Il faudra la reprendre dans le cadre politique renouvelé dans lequel nous sommes. Cela nous paraît aujourd'hui plus indispensable encore qu'en février.

Quant au plan Marshall et au verdissement, le Conseil européen a adopté des conclusions d'ensemble le 26 mars. Elles ont été estompées par le débat qui s'engageait sur le fonds de relance et la mutualisation des dettes. Il n'en reste pas moins qu'elles sont importantes.

Elles définissent les objectifs du plan de relance et les investissements massifs qui doivent l'accompagner. Ces objectifs concernent la reprise économique et l'emploi, notamment dans les secteurs les plus affectés, les leçons à tirer de la crise en

matière de relocalisations industrielles et de garanties d'approvisionnement et la cohérence à retrouver autour du *Green Deal* et de la transformation numérique.

Le Premier ministre tchèque a estimé que la crise économique dans laquelle nous allons entrer nécessite de repousser le Pacte vert aux calendes grecques. Ce n'est pas l'avis de la majorité des chefs d'État ou de gouvernement.

La ministre Élisabeth Borne et un certain nombre de ses collègues ont signé une déclaration pour soutenir cette nécessité. Il faudra la réintégrer dans une stratégie économique différente, préciser les calendriers, les réglementations et les investissements afin de retrouver les trajectoires prévues, que ce soit en termes de lutte contre le changement climatique, de biodiversité ou d'économie circulaire.

Il est bien dans l'intention de la Commission européenne de le proposer dans les prochaines semaines. Le Parlement européen l'a répété, et la présidente de la Commission européenne l'a dit elle-même hier à la télévision française.

Monsieur Huré, concernant le centre de gestion de crise européen, on retrouve, certaines des idées portées par Michel Barnier il y a un certain temps dans le mécanisme de protection civile qui avait fait l'objet d'une proposition de sa part, dans le contexte des feux de forêt, et qui fonctionne maintenant à plein régime pour aider à rapatrier des Européens bloqués dans des pays tiers. Des centaines de vols sont organisés et financés à 75 % grâce à ce mécanisme. Ce mécanisme est également utilisé par la Commission européenne pour acquérir des stocks stratégiques d'équipements médicaux, voire de médicaments. C'est un des outils les plus utiles dans ce domaine.

Les chefs d'État ou de gouvernement nous ont demandé de réfléchir à ces mécanismes de crise et à la façon dont on peut les doter des moyens de réactivité et de coordination suffisants pour une prochaine fois. Nous avons commencé à y travailler. Nous ne partons pas de rien. Un certain nombre d'outils existent, comme le mécanisme européen de protection civile.

La Commission européenne dispose de son propre outil de coordination, le Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC). Le Conseil européen bénéficie de l'IPCR, que j'ai déjà évoqué. L'enjeu est de consolider voire de fusionner certaines structures, de les doter de moyens et de les préparer.

Le Parlement européen joue le rôle d'aiguillon à ce sujet. Je pense que des propositions seront faites dans les prochaines semaines.

**Mme Gisèle Jourda.** – Monsieur l'ambassadeur, je souhaiterais savoir quelle réponse sera apportée aux demandes des vignerons qui ont été touchés par la crise sanitaire. Ils ont subi d'énormes pertes du fait de la mise en place des droits à l'importation aux États-Unis et des droits de douane imposés par la Chine. L'écoulement des stocks n'ayant pu se faire, la crise que nous subissons a un impact dramatique sur la situation des exploitations.

Les vignerons privés, le secteur de la coopération et les syndicats réclament la mise en place de mesures exceptionnelles, portées par notre ministre de l'agriculture, et surtout l'activation des articles 219 et 222 du règlement relatif à l'organisation commune des marchés agricoles du 17 décembre 2013.

La profession demande aussi d'un commun accord le stockage des vins excédentaires. A-t-on bon espoir de voir ces demandes aboutir au niveau européen ? Plusieurs pays européens formulent la même demande et sont solidaires, comme l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Slovénie.

La situation de toutes les régions viticoles est critique, non seulement en Occitanie, mais également en Alsace.

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Madame la sénatrice, parmi tous les sujets économiques, l'agriculture est l'une des grandes priorités, non seulement parce que la situation est très grave dans certaines productions, mais aussi parce que c'est une responsabilité directe de l'Union européenne.

Nous avons mobilisé les États membres pour faire pression sur la Commission européenne et l'alerter sur ces situations très graves. Vous avez mentionné le secteur viticole, mais d'autres filières, comme le lait, la viande, les fruits et légumes ou l'horticulture connaissent de sérieuses difficultés. Elles touchent la France, mais aussi d'autres États membres. Vous avez mentionné l'Italie ou la Slovénie pour la filière viticole. Nous avons également mobilisé l'Autriche, le Portugal et l'Espagne.

La crise de la production laitière touche également beaucoup d'États. Aux Pays-Bas, c'est le secteur horticole qui est concerné, en Irlande, la filière bovine.

Nous avons donc voulu mobiliser les États membres collectivement et sommes parvenus à rassembler hier les Vingt-Sept autour d'une même position pour augmenter la pression sur la Commission européenne. Il faut reconnaître que si la Commission européenne est allée assez vite pour mettre en place des mesures d'allègement des charges administratives en faveur des agriculteurs – même si nous pensons qu'il faut faire plus –, elle est très réticente s'agissant des mesures de marché, ce qui nous paraît inacceptable.

Elle est rétive pour plusieurs raisons. Vous avez suivi d'autres crises. On avait eu beaucoup de mal, il y a trois ou quatre ans, à mobiliser la Commission européenne pour qu'elle prenne des mesures concernant le marché du lait. Il existe en quelque sorte une réticence doctrinale, mais aussi budgétaire, même si on peut encore dégager des moyens.

Il existe aussi une réticence politique. Nous travaillons à toutes les surmonter, mais cela demande du temps.

Le Président de la République est intervenu auprès de la présidente de la Commission européenne. Le ministre de l'agriculture est mobilisé sur tous les fronts. Il s'est encore entretenu avec le commissaire polonais il y a quelques jours. Nous demandons à la Commission européenne de prendre un certain nombre de mesures très concrètes pour mobiliser les instruments dont vous avez parlé, qui peuvent être du stockage privé, des mesures de retrait, de compensation ou de coordination.

S'agissant de la filière viticole, nous avons demandé la mise en place d'un dispositif de distillation de crise.

**Mme Gisèle Jourda.** – Pour nous, le dispositif de distillation constitue l'outil majeur. Toutes les caves sont pleines. C'est une urgence, car la récolte se profile.

**M. Benoît Huré.** – Le dogmatisme de la Commission européenne va peut-être fléchir face à la nécessité de rendre certaines productions souveraines. On l'a vu pour les masques. On peut le voir demain pour l'alimentation. Or, cela passe par un système de stockage. C'est vieux comme le monde !

**M. Jean Bizet, président.** – Je voudrais revenir sur la problématique agricole et le verrou idéologique de la gestion de crise, notamment sur le fameux article 222 de l'OCM unique, sur lequel avait travaillé Michel Dantin, ancien député européen, concernant la possibilité des ententes.

La commission des affaires européennes du Sénat déposera une proposition de résolution européenne à ce sujet dès que les circonstances lui permettront de le faire dans le respect du Règlement du Sénat, mais elle entend sans attendre adresser un avis politique aux institutions européennes.

Pour les crises qui s'annoncent, en matière alimentaire, j'imagine mal, comme l'a dit Benoît Huré, qu'on limite la production pour « maintenir les prix ». Même s'il n'est pas question de revenir à la politique des années 1960, avec des montagnes de lait, de beurre ou de viande, une politique encadrée destinée au stockage constituerait humainement et économiquement une bonne réponse. Je me permets d'insister à nouveau sur ce point.

Enfin, l'état d'esprit des États membres et des institutions européennes a-t-il fondamentalement changé en ce qui concerne le projet de cadre financier pluriannuel ? En d'autres termes, en restera-t-on à un budget européen limité à 1,074 % du PIB, dans la proposition annoncée pour les semaines qui viennent ?

**M. Philippe Léglise-Costa.** – S'agissant de la remarque de M. Huré, il faut reconnaître, sans chercher à être complaisant, que la Commission européenne a remarquablement évolué.

Elle va en effet très au-delà de son habitude sous l'effet de la crise, y compris par rapport à ses doctrines fondamentales. En matière de médicaments ou d'équipements de protection, elle a ainsi admis des dérogations aux règles de concurrence et a accepté des ententes et des coopérations entre entreprises pharmaceutiques ou autres.

Ce qu'elle a fait en matière d'aides d'État est exceptionnel. Certes, toutes les évolutions ne sont pas synchronisées mais, malgré tout, c'est une autre Commission européenne qui voit le jour. Deux versions se présentent dorénavant, une version que portent certains Allemands, qui considèrent que cette crise est une parenthèse, et une autre, qui est la nôtre, selon laquelle on ne reviendra pas à la normale et qu'il faut adapter l'Europe car le monde a changé. On le verra sur le budget et sur d'autres sujets. Ce sera l'un des éléments de la discussion politique des prochains mois.

J'aimerais revenir sur l'aspect doctrinal. J'ai moi-même été critique sur la manière dont le commissaire à l'agriculture a résisté face aux outils d'intervention, mais

la politique d'ensemble de la Commission européenne n'est plus celle-là. Il y a là un verrou qui est en train de sauter.

Ma deuxième remarque ne porte pas seulement sur l'alimentation et l'agriculture, mais vaut de manière générale. Comment faire pour s'assurer que l'Europe a la maîtrise de certains biens essentiels – alimentaires, médicaux ou autres ? Il faut pour cela combiner un certain nombre d'outils. L'outil central consiste à retrouver des capacités de production en Europe.

Thierry Breton est extrêmement actif sur ce sujet. Il rencontre les industriels et travaille avec eux pour s'assurer qu'ils sont capables de reprendre des productions ou de reconvertir certaines lignes. Il faudra faire figurer tous les outils nécessaires dans le plan de relance, y préciser les règles et la manière de financer les investissements pour que l'Europe retrouve la maîtrise de ses biens essentiels.

Cet objectif figurait déjà dans le programme de la Commission européenne, mais très centré sur les technologies avancées – défense, intelligence artificielle, 5G. Aujourd'hui, on voit qu'il faut revenir à l'essentiel et garantir la souveraineté de manière beaucoup plus large. Le Président de la République est très investi sur ce sujet.

Je reviens sur les questions agricoles, pour remarquer que la Commission européenne a agi de manière réactive concernant la pêche et accepté des mesures de stockage.

Vous avez, concernant l'article 222 de l'OCM, rappelé le rôle joué par Michel Dantin. La France avait également apporté sa contribution à l'époque. Il faudra voir, à l'avenir, s'il faut renforcer la PAC et faciliter la mobilisation de cet instrument.

Le projet de cadre financier pluriannuel, monsieur le président, a connu plusieurs versions. Nous sommes aujourd'hui dans une phase de réflexion et de concertation avec la Commission européenne et le président du Conseil européen, Charles Michel.

La présidente de la Commission européenne voudrait que le cadre financier pluriannuel soit adapté dès mai ou juin de façon à ce qu'il entre en vigueur dans les temps, ce qui implique de régler les difficultés restées en suspens fin février et revoir profondément ce budget pour qu'il soit adapté à la relance et à l'après-crise.

La Commission européenne propose de regrouper les négociations dans un cadre intégré qui serait adopté dans les prochaines semaines. C'est très ambitieux. Ce serait la meilleure solution. Il faut savoir si cela recueillera l'accord de tous.

On peut aussi prévoir, comme le suggère le Parlement européen, de fonctionner avec des budgets annuels en dehors du nouveau cadre financier. C'est possible. Le cadre financier n'est pas indispensable. Il avait été inventé à l'époque par Jacques Delors pour permettre une prévisibilité en matière de cohésion, mais les règles permettent de fonctionner avec des budgets annuels. C'est toutefois plus incertain. Cela pose des questions de reprogrammation, de prolongation des instruments existants. La règle veut, dans ce cas, que les plafonds atteints en 2020 constituent les plafonds de dépenses en 2021.

Par ailleurs, les rabais disparaîtraient s'agissant des recettes. Ceci avait été prévu en 2013, lorsqu'on avait adopté le cadre actuel. Il y aurait donc une négociation à mener avec les pays qui en sont actuellement bénéficiaires.

Cette possibilité permettrait à l'Union européenne de fonctionner et de tirer des leçons de la relance sans nouveau cadre financier pluriannuel. Elle peut se combiner avec notre idée d'un fonds de relance qui viendrait en complément.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci.



*Lundi 20 avril 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet président de la commission des affaires européennes, et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

## **Économie, finances et fiscalité**

**Audition de M. Thierry Breton,  
commissaire européen chargé du marché intérieur (par téléconférence)**

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Monsieur le commissaire, merci beaucoup d’avoir accepté d’être entendu aujourd’hui par la commission des affaires européennes et la commission des affaires économiques du Sénat, alors que vous êtes en première ligne pour ce qui concerne la réponse européenne au choc de l’épidémie qui nous frappe. Nous apprécions particulièrement votre présence ici au Sénat, même si nous regrettons que les nombreux sénateurs qui participent à cette réunion ne puissent être physiquement dans nos murs.

Vous êtes bel et bien au cœur du cyclone : vous avez en effet la mission d’assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et de donner un élan à la digitalisation de notre économie. Or l’épidémie a directement entamé ces deux fronts.

D’une part, le confinement, qui s’est imposé comme la solution la plus efficace pour enrayer la contagion à défaut de vaccin, conduit à remettre en cause les libertés fondatrices du marché intérieur et à rétablir des frontières dont l’effacement est une longue conquête. C’est donc le cœur de la construction européenne qui est touché ; mais les États membres ont vite réalisé que leur interconnexion les obligeait à organiser les flux indispensables au maintien des chaînes d’approvisionnement et au rapatriement de chaque Européen dans son pays de résidence.

La crise sanitaire a aussi révélé la dépendance industrielle dans laquelle se trouve l’Europe, d’abord en matière de médicaments et d’équipements sanitaires, mais pas seulement. Sentez-vous évoluer les esprits au regard de l’ambition que vous portez en ce qui concerne la stratégie industrielle et la révision de la politique européenne de concurrence ? Plus globalement, le concept d’autonomie stratégique, défendu par la France, vous semble-t-il mieux compris par nos partenaires, et sa valeur est-elle en passe d’être mieux reconnue dans le domaine industriel, mais aussi agricole, et même en matière de défense et d’espace, sujets qui relèvent aussi de votre portefeuille ? Selon vous, le projet de futur cadre financier pluriannuel, dont la Commission annonce une nouvelle version, attestera-t-il d’une évolution sur ce point ?

D’autre part, la crise sanitaire a brutalement précipité la digitalisation de l’économie européenne : une grande part des Européens a basculé en télétravail avec le confinement, au mépris parfois de la sécurité informatique. Voyez-vous cette mutation comme une chance ou comme un risque ? En outre, la Commission européenne a présenté un cadre pour la levée du confinement qui commence à se dessiner : elle conditionne notamment ce déconfinement à la possibilité de l’accompagner d’un suivi, voire d’une surveillance de la population, grâce à des applications numériques. Comment garantir que la contribution du numérique à la sécurité sanitaire, qui est un impératif absolu, n’empiète pas excessivement sur les libertés publiques ? Comment

éviter que les données collectées ne le soient pas au bénéfice des acteurs européens et que notre dépendance aux GAFA n'en soit accrue ?

Nous avons noté que la Commission européenne venait de revoir son programme de travail en raison de l'épidémie et que, de ce fait, serait reporté à 2021 le *Digital Services Act*, sur lequel nous fondions avec vous beaucoup d'espoirs à cet égard. Comment soutenir l'élan vers l'autonomisation numérique de l'Europe ?

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Monsieur le commissaire, nous nous réjouissons de votre arrivée à la Commission, et la situation actuelle n'a fait que renforcer notre appréciation.

Plus que jamais, cette crise met en évidence le besoin de coordination européenne non seulement pour parer à l'urgence économique, mais aussi pour préparer cette fameuse relance puis les futurs chantiers.

La réponse à cette crise, c'est bien sûr le mécanisme européen de stabilité (MES) pour 240 milliards d'euros, c'est aussi le fonds de relance, sur lequel, en tant que présidente de la commission des affaires économiques, je souhaite plus particulièrement vous entendre. Sur quels axes travaillez-vous ? Vers quels secteurs comptez-vous orienter ce fonds ? En quoi permettra-t-il, par exemple, d'accompagner l'évolution de nos économies vers un modèle plus résilient, peut-être plus souverain – je ne parle pas de souverainisme, car notre continent ne doit pas se fermer au reste du monde –, car nos défaillances sont apparues au grand jour ?

Dans le domaine industriel, nous sommes très intéressés par les champions européens. Alain Chatillon parlera tout à l'heure certainement du rapport d'information qu'il a rendu avec Martial Bourquin sur Alstom-Siemens. Mon collègue Franck Montaugé, qui vous avait auditionné dans le cadre de la commission d'enquête sur la souveraineté numérique, vous interrogera précisément sur ce point.

Par ailleurs, vous avez récemment appelé de vos vœux la création d'un « Fonds de reconversion industrielle européen ». Quels en seraient les missions et les moyens ? Comment s'assurer que l'on mise sur les secteurs d'avenir et les plus innovants, sans oublier pour autant l'industrie traditionnelle ?

Vous pourrez également nous rappeler les actions de l'Union européenne afin de coordonner autant que possible l'approche des pays membres quant à l'utilisation des technologies numériques pour lutter contre le Covid-19. On pense au traçage. Vous pourrez également nous dire ce que vous pensez de l'initiative conjointe d'Apple et de Google, ainsi que de celle d'Orange.

**M. Thierry Breton, commissaire européen chargé du marché intérieur.** – Je vous remercie de m'avoir convié à cette audition pour faire un point d'étape sur la situation consécutive à cette pandémie et sur ce que certains appellent « le monde d'après ».

Les Français, les Européens, les humains dans leur ensemble vivent une période inédite et très singulière et le combat contre ce virus est commun.

Aucun pays n'était préparé à une telle pandémie. Lorsque la crise est apparue en Chine à la fin de l'année dernière, ce pays non plus n'était pas prêt à subir ce

choc. Il a d'ailleurs lancé un appel au secours auprès de la Commission européenne en lui demandant des masques, des gants, des lunettes de protection, des respirateurs artificiels. Nous avons immédiatement mobilisé 56 tonnes de matériel ainsi que des moyens financiers, sans ostentation comme le souhaitait la Chine.

La pandémie s'est ensuite répandue en Europe. Entre-temps, la Chine a mis en place des lignes de production de moyens de protection des personnels de santé, des patients et de l'ensemble de la population. À cette heure, elle produit quotidiennement environ 150 millions de masques, dont elle exporte une partie. Dès que la pandémie a pris de l'ampleur en Europe, avant même qu'elle ne soit saisie par les États membres – la santé ressort de la compétence exclusive des États membres, ce qui m'apparaît légitime –, la Commission européenne a entrepris de superviser l'approvisionnement de ces derniers en protections nécessaires. En quelques semaines, la production a été multipliée par deux à trois. Surtout, j'ai sollicité l'ensemble des industriels du secteur textile pour qu'ils convertissent certaines de leurs lignes de production et je puis témoigner de leur formidable réactivité. À ce jour, on compte en Europe 500 fournisseurs de masques, alors qu'on n'en comptait que 10 voilà trois mois. J'espère que, à terme, nous serons autosuffisants, en particulier lors de la phase de déconfinement. À l'avenir, il nous faudra être autonomes.

S'agissant des respirateurs artificiels, là aussi la mobilisation a été très forte. Par exemple, un consortium s'est créé autour d'Air Liquide, réunissant notamment des constructeurs automobiles et aéronautiques. Auparavant, Air Liquide fournissait entre 500 et 1 000 respirateurs artificiels chaque année ; dans les cinquante prochains jours, l'entreprise en aura fourni 10 000 !

Certains pays, comme l'Allemagne, ont immédiatement fermé leurs frontières, ce qui n'est pas allé sans poser quelques problèmes – il est vrai qu'il fallait éviter que ne se mette en place un trafic autour des moyens de protection. J'ai d'ailleurs dû batailler avec les ministres allemands de l'économie et de la santé. Quasi quotidiennement, j'ai dû m'assurer que chaque fois qu'un pays fermait ses frontières temporairement, il les rouvre le plus rapidement possible. La Bulgarie, la République tchèque et l'Allemagne les ont entièrement rouvertes ; la Slovaquie et la Roumanie les ont rouvertes partiellement. Quelques tensions subsistent, par exemple, avec la Hongrie, qui devraient s'estomper. Ce problème a été évoqué au cours du Conseil européen du 26 mars et j'espère bien que tout sera réglé lors du Conseil européen qui se tiendra jeudi prochain.

Ces réactions, on ne les a pas observées qu'en Europe. Ainsi, aux États-Unis, certains États américains ont tout bonnement fermé leurs frontières. C'est le cas, par exemple, des États de New York et du New Jersey. C'est absolument inédit ! Il faut prendre ces réactions comme des réactions humaines, émanant de responsables politiques ayant comme objectif la protection de leurs compatriotes.

L'Europe, je veux le dire, s'est très bien comportée dans cette affaire et a agi rapidement. Chaque fois que j'ai eu l'occasion de rencontrer un responsable gouvernemental d'un pays ayant fermé sa frontière, je lui ai d'abord dit que je comprenais très bien cette décision, avant d'évoquer avec lui la manière de s'entraider et de trouver des solutions.

Ainsi, pour le passage des camions, nous avons mis en place des corridors spéciaux, les « *Green lanes* », et avons eu recours aux services de Copernicus pour identifier où se situaient les engorgements critiques en matière de transit. Ces blocages sont désormais derrière nous et le marché intérieur fonctionne de nouveau correctement, ce qui est important notamment pour les flux de matériel de santé.

Je veux corriger un point, s'agissant du numérique : il ne s'agit pas d'utiliser ces technologies pour surveiller nos concitoyens et l'Europe a été très claire à ce sujet. J'en parle d'autant mieux que c'est moi-même qui traite cette question.

La situation actuelle est véritablement extraordinaire, et à mesure que le nombre de personnes confinées de par le monde augmentait, je me suis demandé si le réseau internet allait tenir. L'ancien président de France Télécom que je suis sait que les réseaux n'ont pas été conçus pour une situation de cette nature. L'explosion actuelle des activités en ligne telles que le télétravail, l'éducation à distance, les échanges sur les réseaux sociaux ou la fourniture de contenus, y compris de divertissement, requière énormément de bande passante – dans certains pays, Netflix et Youtube occupent habituellement plus de la moitié de la bande passante ! C'est pourquoi j'ai appelé les principaux utilisateurs de réseaux à réduire leur consommation de bande passante. En particulier, j'ai demandé aux fournisseurs de vidéos de réduire la qualité de celles-ci – sans que cela nuise aux téléspectateurs. Ils ont réagi en moins de vingt-quatre heures, libérant chacun 25 % de la bande passante.

Nos réseaux de télécommunications sont robustes, plus qu'ils ne le sont dans d'autres continents très développés, mais il valait mieux prévenir.

À partir du moment où la Commission s'est vue confier la mission de faire le point sur l'état des stocks de matériel de santé et de veiller au bon approvisionnement là où ils sont le plus nécessaires – nous avons envoyé un million de masques en Italie –, nous avons réalisé qu'il nous fallait des outils pour anticiper l'évolution des pics épidémiques. Il existe des modèles mathématiques fondés sur l'expérience acquise au cours des dernières pandémies. Mais ce qui a tout changé, c'est le confinement d'une large partie de la population, ce qui a rendu difficile de savoir vers quel pays il faudrait acheminer prioritairement le matériel nécessaire. Pour que ces modèles mathématiques soient pertinents, il fallait qu'ils intègrent la dimension du confinement. C'est dans ce contexte que j'ai réuni l'ensemble des opérateurs télécoms européens pour leur demander de nous confier des métadonnées agrégées, totalement anonymisées, afin d'anticiper les conséquences du confinement sur les pics pandémiques. Un seul opérateur par pays a été nécessaire, les modèles mathématiques nous permettant de faire ensuite des extrapolations statistiques. Les données récoltées sont appelées à être ensuite détruites.

Le règlement général sur la protection des données (RGPD) reste le socle de notre réflexion sur ces sujets et nous avons veillé à ce que les propositions de la Commission soient pleinement conformes à celui-ci. Il n'est pas question de *tracking*, technique qui utilise la géolocalisation, mais de traçage. Aujourd'hui, lorsqu'un médecin reçoit un patient atteint du Covid-19, il lui demande déjà qui il a fréquenté pour s'assurer que son environnement n'a pas été également infecté. Les applications de traçage permettront d'automatiser ce processus, en particulier par l'utilisation du Bluetooth, et uniquement sur la base du volontariat.

Pendant la phase de déconfinement, le virus n'aura pas disparu. Cette application, à laquelle seul son détenteur aura accès, ainsi que, éventuellement, son médecin, permettra d'identifier les personnes – des amis ou des gens dans la rue – avec lesquelles il aurait été en contact plus de dix ou quinze minutes, et à une distance de moins de deux mètres. S'il est porteur du virus, alors il sera possible de contacter ces personnes par SMS pour leur recommander de se faire tester.

Tous les États membres avec lesquels nous avons discuté de ce projet de traçage ont accepté, jeudi dernier, les lignes directrices proposées par la Commission, telles que je viens de vous les décrire. Certains rétorquent que des pays tels que la Corée du Sud et Israël ont eu recours à la géolocalisation. Certes, ces deux pays sont des démocraties, mais ce sont deux pays en guerre. Il est important d'utiliser la technologie tout en respectant nos valeurs. Si un nombre important de nos concitoyens européens a recours à cette technique du traçage, cela nous aidera à réussir cette phase de déconfinement. Il nous faudra être très transparents, expliquer ce qu'on fait, ce qu'on ne fait pas, ce qui est fait des données, qui y a accès.

Pour que les systèmes Bluetooth, ceux d'Apple et ceux de Google, qui fonctionnent respectivement sous iOS et sous Android, puissent communiquer entre eux, les deux entreprises ont accepté de les rendre interopérables.

J'en viens maintenant à la crise économique sans précédent que nous vivons, qui touche tous les secteurs à l'exception de quelques-uns, comme ceux de la santé ou des télécoms. On pense d'abord au tourisme, au transport aérien, à l'ensemble des services de proximité, à la distribution, à l'automobile, à l'aéronautique, au textile, etc. Certains enregistrent des baisses d'activité de 80 à 90 % et ont un besoin urgent de trésorerie. Les États membres ont joué le jeu et ont dû s'adapter très rapidement.

La Commission, quant à elle, a réagi immédiatement, d'une part, conformément aux traités, en dérogeant à la règle des 3 % de déficit pour permettre aux États membres d'intervenir en tant que de besoin. D'autre part, en ce qui concerne les aides d'État, la Commission a assoupli les contraintes qui pesaient sur elles, directement ou indirectement. Sont donc désormais autorisées, si nécessaire, les prises de participation minoritaire ou majoritaire dans le capital de certaines entreprises. Tout cela a été fait en une semaine.

La Banque centrale européenne a également joué son rôle et annoncé un plan de rachat de dettes souveraines à hauteur de 750 milliards d'euros pour permettre un refinancement immédiat.

Il faut maintenant veiller à ce que l'ensemble des États membres ait accès à des financements d'un montant exorbitant par rapport au droit commun, chacun avec son histoire budgétaire. Vous me connaissez, j'ai toujours jugé nécessaire de maintenir un niveau d'endettement acceptable. Et comme vous le savez, la France est passée en dix ans d'une dette représentant 62 % de son PIB à 100 % aujourd'hui – à la même époque, lorsque j'étais à Bercy, la dette de l'Allemagne représentait 67 % de son PIB ; elle en est à 60 % aujourd'hui. Je remarque au passage que, la crise ayant été identique des deux côtés du Rhin, nous aurions donc pu nous maintenir à 60 %.

Je n'ai pas changé de point de vue, sauf que nous vivons une crise systémique exceptionnelle qui rend d'autant plus nécessaire l'accès aux financements. Il

n'existe pas un seul pays au monde qui dispose de suffisamment de réserves pour financer cette crise : tous les États vont devoir emprunter massivement. S'ils ne le pouvaient pas, ils seraient tous en faillite. Il n'est plus temps de disserter sur les différences existant entre les pays du nord de l'Europe et les pays du sud de l'Europe : le virus frappe tout le monde. Mais il faut maintenir l'intégrité des marchés intérieurs. C'est pourquoi j'ai défendu avec mon collègue Paolo Gentiloni l'idée qu'il fallait que nous disposions d'un outil particulier pour apporter des financements dans cette situation si particulière. On a parlé de « coronabonds ». La question n'est pas là : il faut chiffrer les financements qui seront nécessaires pour protéger notre tissu industriel sur l'ensemble du continent européen, en veillant à ce qu'ils soient accessibles de manière égale à tous les États membres et à ce qu'ils soient dimensionnés de façon à garantir des conditions loyales de concurrence sur les marchés mondiaux.

Autre problème : la demande n'est plus là. Certains ont envisagé le recours à l'hélicoptère monétaire, mais là n'est pas le sujet comme l'a dit d'ailleurs très justement Jacques de Larosière, dans un récent article. L'enjeu est le suivant : il faut aider les entreprises à passer ce cap et à rebondir, notamment au regard de la politique industrielle telle qu'elle avait été arrêtée juste avant la crise et qui s'articulait autour de trois axes : la relation à l'environnement, la qualité de l'air, la santé ; le numérique ; et une refonte des rapports de force internationaux – certains parlent de confrontation – entre les États-Unis, l'Europe et la Chine.

Il nous faudra ainsi revoir la façon dont sont organisées nos chaînes de production et sans doute produire davantage en Europe.

Nous n'avons guère idée du monde sur lequel va déboucher cette crise. Une chose est certaine cependant : généralement, les crises de cette ampleur sont des accélérateurs de tendances. De fait, les trois tendances que je viens d'énoncer s'en trouveront accélérées sensiblement et il nous appartient de nous y préparer. C'est tout l'objectif du calibrage financier nécessaire à notre économie au sens large. C'est pourquoi j'ai redéfini la politique industrielle européenne à l'échelle non pas des secteurs, mais des écosystèmes économiques. L'industrie automobile représente 5 millions d'emplois ; l'écosystème automobile, ceux qui vivent autour de l'automobile – les distributeurs, les réparateurs, etc. –, représente 15 millions d'emplois. Ce sont ces écosystèmes, qui sont au nombre d'une quinzaine en Europe, qu'il faut préserver, qu'il faut aider à passer ce cap, avec des moyens appropriés.

Je suis heureux que l'Eurogroupe soit parvenu à un accord, cette crise étant la plus grave jamais survenue selon certains, en prenant deux décisions significatives.

Premièrement, un financement de 540 milliards d'euros. La Banque européenne d'investissement (BEI) prêtera ainsi 200 milliards d'euros aux PME, immédiatement ; 240 milliards d'euros, mobilisables sans condition, seront essentiellement dédiés aux dépenses de santé *via* le Mécanisme européen de stabilité, conçu à l'origine pour permettre aux États en difficulté financière de se financer sur les marchés ; enfin, la Commission va constituer un fonds doté de 100 milliards d'euros afin d'aider les États qui n'en ont pas les moyens à financer les mesures de chômage partiel, dans le but de maintenir leurs forces vives jusqu'au redémarrage de l'activité.

Deuxièmement, l'Eurogroupe a convenu de la possibilité de mettre en place un quatrième pilier pour constituer un plan Marshall – pour reprendre les termes

d'Ursula von der Leyen – qui aiderait l'industrie européenne à passer ce cap et à rebondir. Avec mon collègue Paolo Gentiloni, nous avons chiffré l'ensemble du paquet à environ 1 500 à 1 600 milliards d'euros. Voyez ce qu'ont fait les États-Unis, qui ont dégagé l'équivalent de 10 % de leur PIB pour aider leurs entreprises, ou l'Allemagne, qui, avec une rapidité qui nous a surpris, a voté un budget complémentaire de 356 milliards d'euros, ce qui représente là aussi 10 % de son PIB, en complément des 650 milliards d'euros d'emprunts garantis par l'État fédéral, dans le but de soutenir son industrie. J'ai d'ailleurs dit à mes interlocuteurs allemands tout le bien que je pensais de ce plan.

J'y insiste en tant que commissaire au marché intérieur : il faudra éviter les disparités entre les pays européens, mais aussi entre l'Europe et les États-Unis et la Chine, qui ont eux aussi recours à l'endettement. Dans un second temps se posera la question du traitement de cette dette : faudra-t-il la monétiser, par exemple ? C'est un autre sujet, et, à ce jour, il faut tout faire pour sauver notre tissu industriel.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Je tiens comme vous à souligner la réactivité de l'Allemagne, dont le plan de soutien représente 10 % de son PIB, alors qu'une telle intervention n'est pas dans sa culture. Pourriez-vous nous éclairer sur le fonctionnement du fonds qui devrait être mis en place ? Enfin, comme tous les États vont être obligés d'emprunter, ne faut-il pas craindre, à terme, un retour de l'inflation ? Mais peut-être sera-t-il temps d'évoquer cette question plus tard, une fois l'urgence passée...

**M. Thierry Breton.** – J'ai en tête les problèmes que vous soulevez. J'ai été chef d'entreprise et ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Je connais bien la situation. J'ai toujours été un défenseur d'une certaine orthodoxie budgétaire ; toutefois nous vivons un moment particulier. L'Allemagne a réagi vite parce que l'ensemble de son tissu industriel est touché, mais tous les pays d'Europe sont dans la même situation. C'est pourquoi nous devons très rapidement mettre en place un mécanisme d'accès facilité aux financements. La crise appelle un plan Marshall. Quant aux modalités, il appartient aux États membres de les définir. On peut créer un fonds géré par la Commission. Plusieurs dispositifs sont envisageables. Mon rôle n'est pas de me substituer aux États membres, mais de chiffrer l'ampleur des besoins. C'est pourquoi, avec Paolo Gentolini, nous avons cosigné une tribune dans la presse où nous les évaluons à environ 1 500 milliards d'euros.

Vous avez évoqué le risque de surendettement. Historiquement, il existe quatre manières de le résoudre. La première solution est le recours à une inflation massive ; ce n'est pas mon choix. On peut aussi augmenter significativement les impôts, mais il faut être prudent, car il faut accompagner la relance, surtout dans des pays comme la France qui ont déjà un taux d'imposition parmi les plus élevés au monde. J'ai des visioconférences régulières avec les représentants de tous les écosystèmes industriels. Prenez l'exemple de l'automobile : les stocks de voitures s'accumulent faute d'acheteurs. La détresse de la filière est compréhensible. Cela vaut pour d'autres secteurs. Or ce n'est pas en augmentant les impôts que l'on relancera la demande ! La troisième solution est l'annulation des dettes, ce qui serait inédit, et il me semble que ce n'est pas prêt d'arriver. Reste, enfin, la monétisation de la dette. J'avais envisagé cette idée devant la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, il y a quelques années, lorsque j'avais évoqué la perspective d'un fonds européen de défense, qui a d'ailleurs été créé par la suite. J'avais imaginé un fonds financé par des emprunts à

très long terme, afin de profiter des taux d'intérêt nuls ou négatifs pour mener des missions d'intérêt général, quitte à ce qu'il soit abondé, en partie, par le produit de certains impôts.

La dette est un millefeuille composé de plusieurs strates héritées du passé qui s'accumulent au fil de l'histoire. Il est tout à fait possible d'isoler la strate consacrée au financement de la crise sanitaire que nous connaissons, qui pourrait peut-être représenter *in fine* 15 % de l'ensemble, et de trouver des moyens pour la refinancer à très long terme. Nous devons trouver des solutions innovantes. J'y réfléchis avec mes collègues, mais il est encore trop tôt pour en parler.

**M. Alain Chatillon.** – La crise sanitaire a mis en évidence le quasi-abandon de certaines productions sur le territoire européen, ce qui met en danger des chaînes de production entières : je pense, par exemple, aux principes actifs de l'industrie pharmaceutique, à certaines matières premières textiles ou aux minerais rares.

Nous suivons avec grand intérêt la mise en œuvre des projets importants d'intérêt européen commun (Pieec) comme celui qui aboutit en ce moment au lancement d'un champion européen de la batterie électrique. Il faut accélérer leur déploiement : où en est-on aujourd'hui ? Le Pieec sur l'hydrogène verra-t-il bientôt le jour ? La Commission envisage-t-elle aussi un Pieec en matière d'intelligence artificielle, comme l'a demandé le Sénat ?

Au-delà, quelles politiques envisagez-vous pour encourager les entreprises à relocaliser sur le sol européen ? Quels sont les leviers les plus efficaces selon vous : investissement, fiscalité, taxe carbone aux frontières, environnement réglementaire, etc. ?

Dans le cadre de la gestion de la crise économique et de la préparation de la relance, la Commission européenne a annoncé que 240 milliards d'euros pourraient être mobilisés au titre du mécanisme européen de stabilité et une centaine de milliards d'euros par la Banque européenne d'investissement (BEI). Dans un souci d'efficacité, il est crucial que les critères d'éligibilité à ces aides soient souples et clairs. Pourriez-vous déjà nous indiquer les critères qui devraient être retenus ? Certaines catégories d'entreprises sont-elles plus particulièrement visées que d'autres ?

Notre commission des affaires économiques est très engagée sur la régulation des géants du numérique. Elle a fait adopter une proposition de loi sur ce thème à l'unanimité au Sénat, avec, pour principale disposition, la neutralité des terminaux. La Commission européenne semblait très allante sur le sujet, mais nous nous inquiétons des délais inhérents aux procédures institutionnelles alors qu'il y a urgence : la crise risque de renforcer la position dominante de certains grands acteurs. Pouvez-vous nous dire si la régulation économique du numérique, que nous appelons de nos vœux, fait partie de vos priorités de l'après-crise ?

**M. Franck Montaugé.** – Lors de la présentation de la nouvelle stratégie industrielle de la Commission, vous avez indiqué que les entreprises allaient devoir, de plus en plus, prendre en compte dans leurs chaînes d'approvisionnement, outre le prix, l'empreinte carbone, la numérisation et la proximité des lieux de production par rapport aux clients. La France s'est finalement ralliée à la déclaration commune de onze États membres qui souhaitent que le plan de relance n'oublie pas l'enjeu environnemental et



le climat. Les patrons des grandes entreprises ont tendance à privilégier naturellement, dans l'urgence, le redressement de leur société. Cependant, il ne faut pas opposer croissance et décroissance, mais plutôt voir comment la croissance peut être compatible avec la vie sur la terre et contribuer au bien-être. Dès lors, quelles initiatives entendez-vous prendre pour que les modèles décisionnels des États et des entreprises intègrent les problématiques économiques, sociales et culturelles ? En particulier, est-il envisageable d'intégrer dans les normes comptables International Financial Reporting Standards (IFRS) les enjeux liés au climat ou au développement durable ?

En ce qui concerne le numérique, le Sénat, dans le prolongement des travaux de la commission d'enquête sur la souveraineté numérique, qui vous avait auditionné et dont le rapporteur était Gérard Longuet, a adopté, à l'unanimité, une proposition de loi visant notamment à garantir la neutralité des terminaux, la lutte contre les acquisitions prédatrices et la protection des internautes. L'Allemagne s'est engagée dans une voie similaire. La crise conduira-t-elle à des inflexions des orientations de la politique européenne en matière numérique pour garantir sa souveraineté par rapport aux GAFAs, qui justement travaillent sur les modalités d'interopérabilité entre leurs plateformes ?

**M. Henri Cabanel.** – M. Le Maire s'est félicité de l'accord obtenu au terme de la réunion de l'Eurogroupe jeudi dernier, qui prévoit 540 milliards d'euros pour lutter contre la crise et un éventuel fonds de relance. Mais l'unité est-elle réelle ou n'est-elle que de façade ? Comment le fonds de relance sera-t-il abondé ?

Les crédits non utilisés des fonds structurels pourront être employés pour pallier les effets négatifs de la crise. Les pêcheurs pourront bénéficier de mesures spécifiques de soutien en cas d'arrêt temporaire de l'activité ou pour financer le stockage : selon quelles modalités concrètement ?

Enfin, le Parlement européen a voté, à une très large majorité, une résolution appelant à une mutualisation de la dette, par le biais d'obligations garanties par le budget européen, et à la création d'un fonds de solidarité européen d'au moins 50 milliards d'euros. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Agnès Constant.** – Vous préparez des lignes directrices pour encadrer la mise au point d'applications de traçage. L'objectif est de garantir le respect de la vie privée de nos concitoyens. En particulier, je me félicite que vous ne reteniez que des systèmes reposant sur la base du volontariat. Les GAFAs réfléchissent à des applications. Vous avez échangé personnellement avec les dirigeants de Google et d'Apple. Ne faudrait-il pas toutefois privilégier une solution européenne ?

En outre, comment envisagez-vous la transformation numérique de la santé ? Celle-ci est déjà amorcée, comme en témoigne le plan « Ma santé 2022 », qui a permis le développement de l'espace numérique de santé. Sera-t-il nécessaire, à terme, de modifier le RGPD pour simplifier l'utilisation des données numériques et améliorer la prise en charge sanitaire des citoyens ?

**M. Thierry Breton.** – Les Pieec constituent un instrument que nous voulons développer. La crise renforce l'analyse que nous avons faite lorsque nous avons présenté la nouvelle stratégie industrielle de l'Europe. J'avais indiqué à l'époque que nous entrons dans l'ère de la « glocalisation », l'articulation du global et du local.

La crise sanitaire a mis en évidence, vous avez raison, le quasi-abandon de la production sur le territoire européen de certains principes actifs en pharmacie, comme la pénicilline. Il est nécessaire d'en rapatrier la production. Les entreprises pharmaceutiques ont d'ailleurs spontanément commencé à le faire.

Les terres rares se trouvent majoritairement en Chine. J'ai lancé une mission pour recenser l'ensemble des minéraux et des terres rares dont nous disposons en Europe, avec la perspective, éventuellement, de réactiver certaines activités minières, dans le respect évidemment des exigences environnementales. J'ai déjà évoqué le cas du textile et le rapatriement rapide de certaines productions avec la crise.

Nous avons commencé à réfléchir au Pieec sur l'hydrogène. Sur l'intelligence artificielle, nous avons une approche un petit peu différente. J'ai souhaité que nous menions en amont une vraie réflexion sur les données en Europe. Sans elles, pas d'intelligence artificielle ! Ces données nous appartiennent. Il est donc nécessaire d'en avoir une bonne maîtrise, de savoir ce que l'on en fait, comment elles sont constituées, car ce sont elles qui nourrissent les algorithmes d'intelligence artificielle et les machines apprenantes. L'Europe est le premier continent à développer une véritable stratégie offensive en la matière. J'avais indiqué, avant la crise, que les données industrielles allaient devenir un enjeu crucial et que l'Europe était très bien placée : c'est encore plus vrai maintenant, d'autant que ces avancées contribueront au maintien de notre tissu industriel. Nous avons donc lancé un Pieec pour définir des architectures susceptibles de porter des *clouds*, des serveurs accessibles à distance, localisés par secteurs et permettant d'héberger des *stacks*, des piles de données, susceptibles d'être agrégées pour développer des applications d'intelligence artificielle. Notre objectif est de construire des plateformes qui permettront ensuite de concevoir les applications.

La régulation du numérique est une priorité. Les plateformes américaines ou chinoises ont capté les données personnelles parce qu'elles avaient l'avantage d'être adossées à des marchés intérieurs vastes, mais nous avons été les premiers en Europe à développer des applications à partir de données industrielles, car nous avons la base industrielle la plus évoluée, et c'est pour cela que je me bats pour la maintenir. J'espère que nous parviendrons à proposer le *Digital Services Act* avant la fin de l'année et que la crise ne perturbera pas trop notre agenda numérique.

J'ai toujours dit que ce n'était pas aux pays de s'adapter aux plateformes, mais que celles-ci devaient se conformer à nos règles. J'entretiens une relation personnelle avec les dirigeants des grandes plateformes et à chaque fois que j'aborde un problème, elles font preuve de réactivité et de maturité. Cela ne signifie pas qu'il ne faudra pas encore réglementer en matière de protection des données personnelles, de lutte contre les *fake news*, contre l'incitation à la haine et au terrorisme, contre la contrefaçon, etc., mais il faut noter aussi que, dans cette période particulière, les comportements évoluent. Je ne suis pas naïf, mais je sens une inflexion de la part des GAFA. Notre dialogue est permanent. Comme je le disais à Mark Zuckerberg, en matière de données numériques, tout ce qui n'est pas interdit n'est pas forcément autorisé !

Vous posez la question de l'intégration des enjeux climatiques, environnementaux et de développement durable dans les normes comptables. Il faut reconnaître que ces enjeux sont de plus en plus pris en compte par les entreprises. On observe une véritable prise de conscience. Les grandes entreprises publient un rapport

annuel sur le développement durable et celui-ci est souvent un critère de rémunération des dirigeants. L'empreinte carbone est une nouvelle exigence. Faut-il pour autant inscrire ces exigences dans les normes comptables ? Nous n'en sommes pas là, mais on ne s'interdit rien.

Avec la crise, la solidarité revient en force, alors que l'on avait le sentiment auparavant que l'individualisme était roi, qu'il s'agisse de la solidarité avec les personnels de santé, que l'on applaudit tous les soirs, de la solidarité entre les pays, que je constate chaque jour lorsque l'on essaie de répartir certains matériels médicaux en fonction de l'évolution de l'épidémie, ou de la solidarité entre les continents, entre l'Europe et la Chine par exemple. On ne sortira de la crise que si nous sommes solidaires les uns les autres.

Une mutualisation de la dette ? Nous n'en sommes pas encore là. Mais à chacun son rôle : le mien est de définir les besoins et de les chiffrer. J'ai fait des propositions et la présidente de la Commission les a reprises en évoquant un plan Marshall. Il s'agit désormais de savoir comment les financer et de faire en sorte que chaque pays partage le sentiment de l'urgence. L'essentiel est de mettre en œuvre rapidement ce plan. Peu importe qu'il prenne la forme d'un fonds, d'obligations, etc. Je n'aime pas l'expression « mutualisation des dettes », qui laisse croire que l'on voudrait mutualiser toutes les dettes passées. Non ! Il est simplement question d'isoler les dépenses qui correspondent à la période particulière que nous traversons. L'enjeu est de réaffirmer notre solidarité et de faire en sorte que chaque pays ait un accès équitable aux financements. Il ne s'agit pas de demander à certains de payer plus que d'autres puisque chacun y aura accès en fonction de sa part dans le PIB européen. Il reste aux vingt-sept à se mettre d'accord sur le montant et les modalités. L'option d'un fonds intégré au cadre financier pluriannuel est aussi sur la table.

Mme Constant a évoqué mes discussions avec les présidents d'Apple et de Google. Je précise que les applications de suivi, et non de *tracking*, seront développées en Europe, par des entreprises européennes, sur la base des lignes directrices claires que les États membres ont adoptées à l'unanimité jeudi dernier et qui sont accessibles sur internet. L'application, que chacun sera libre d'installer ou non sur son téléphone, permettra de savoir s'il l'on a, au cours de ses déplacements, croisé des personnes infectées par le virus et qui ont déclaré dans l'application qu'elles étaient malades. L'application fonctionnera grâce au Bluetooth. Donc, ce que nous demandons à Google et Apple est simplement de garantir l'interconnexion entre les téléphones par le biais du Bluetooth, qu'ils fonctionnent sous Android ou iOS. En aucun cas on ne leur demande de concevoir l'application.

Enfin, la stratégie pour les données que j'avais présentée contenait tout un volet sur les données de santé. Je suis convaincu que l'on peut traiter cette question en respectant le RGPD.

**M. Didier Marie.** – Après la crise financière de 2008, qui a affaibli durablement nos entreprises, la Chine a investi massivement dans des entreprises stratégiques, d'infrastructures ou de télécommunications notamment, dans nos pays. Comment éviter que la crise sanitaire ne donne une nouvelle occasion à ce pays, ou à d'autres, de prendre le contrôle d'entreprises européennes stratégiques ?

Vous avez dit que nous étions allés trop loin dans la mondialisation, mais comment relocaliser ?

Enfin, la Commission européenne a considéré que la Chine était à la fois un rival et un partenaire stratégique. Comment l'Europe peut-elle faire entendre sa voix à l'échelle internationale entre la Chine et les États-Unis ?

**M. Olivier Henno.** – Comment voyez-vous la politique de la concurrence de demain ? Peut-elle rester essentiellement fondée sur le prix au consommateur ? Comment peut-on lutter contre le *dumping* social et environnemental ?

**Mme Mireille Jouve.** – L'agriculture est apparue comme le front le plus important après la santé dans la crise actuelle. La question de notre indépendance alimentaire revient souvent dans les débats. Or elle pourrait être fragilisée si certaines de nos filières ne parvenaient pas à surmonter la crise. La Commission européenne a annoncé des mesures de soutien au secteur agricole, mais le déconfinement risque d'entraîner un déstockage important de produits alimentaires susceptible de faire chuter les cours. Comment évaluez-vous ce risque ? Comment réguler l'écoulement des produits ?

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Notre collègue Jean-François Rabin, empêché d'intervenir directement, souhaiterait vous demander si la crise actuelle ne doit pas nous inciter à compléter le programme Horizon Europe avec un nouvel axe consacré au sanitaire ?

**M. Thierry Breton.** – Monsieur Marie, vous avez raison d'évoquer l'attitude de la Chine. Comme je le disais, la crise historique que nous traversons va certainement jouer un rôle d'accélérateur sur de nombreux plans, y compris en avivant les tensions entre la Chine et les États-Unis – on le constate chaque jour. Je partage totalement à cet égard l'excellente analyse de M. Jean-Yves Le Drian parue aujourd'hui dans le journal *Le Monde*. J'évoque beaucoup ce sujet avec mon collègue Josep Borrell, Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Nous devons maintenir un *level playing field*, c'est-à-dire un système équitable qui permet à la concurrence de s'exercer dans des conditions justes, entre nous – en limitant les disparités au sein du marché intérieur – mais aussi entre les continents. Les Américains ont débloqué en quelques jours plus de 2 200 milliards d'aides pour soutenir leurs entreprises, dont 25 milliards pour leurs compagnies aériennes. Les Chinois font la même chose. Nous devons donc mobiliser des montants comparables si nous ne voulons pas affaiblir nos entreprises et risquer de les voir être la proie d'un prédateur soutenu par ces États. C'est la raison pour laquelle je me bats pour protéger nos entreprises.

Je n'ai jamais été un ardent défenseur des nationalisations par principe, mais, en l'occurrence, si l'État doit intervenir pour protéger une entreprise, il devra le faire, fût-ce de manière temporaire, car il faut préserver l'équité et la juste concurrence. Les nationalisations constituent un instrument pour défendre des entreprises stratégiques menacées.

Avec Phil Hogan, commissaire au commerce, nous travaillons aussi sur d'autres instruments pour interdire les participations ou les prises de contrôle de la part

d'entreprises contrôlées directement ou indirectement par des États étrangers. Nous sommes donc très attentifs sur ce sujet et nous nous sommes dotés des instruments pour y faire face. La France a ainsi prévu 20 milliards d'euros pour aider les entreprises stratégiques ; l'Allemagne, 100 milliards. Il ne s'agit pas pour autant de dilapider l'argent : n'oublions pas en effet que nous l'empruntons et que nous engageons notre avenir et celui de nos enfants. Mais nous devons maintenir notre appareil productif, la compétitivité de notre économie et dépenser dans les mêmes proportions que les autres continents.

Il convient aussi d'éviter que l'Europe ne devienne le terrain de jeu de la Chine et des États-Unis. C'est pour cela que j'ai toujours plaidé pour que l'Europe acquière une plus grande autonomie en matière de défense et de sécurité. Il est essentiel d'avoir la maîtrise de notre outil de défense, de renforcer notre coopération, de mieux doter le Fonds européen de défense pour préparer l'avenir et garantir notre indépendance. J'espère que la crise nous permettra d'aller plus loin en contribuant à lever les réticences de certains États. On se rend de plus en plus compte que, même si nous pouvons avoir des alliances, nous sommes de plus en plus seuls en ce qui concerne notre autonomie et notre défense.

Monsieur Henno, je n'ai pas attendu la crise pour déplorer que le seul but de la politique de concurrence soit de garantir au consommateur des prix bas. La vraie politique de la concurrence doit permettre aux entreprises de rester au centre du jeu. La stratégie industrielle européenne que j'ai présentée avant la crise s'inscrit dans ce sens. Elle me semble plus d'actualité que jamais.

Madame Jouve, l'agriculture est un sujet central. Elle ne relève pas de ma compétence directe, mais de celle du commissaire à l'agriculture ; en revanche, je suis chargé de l'agroalimentaire. Nous sommes très attentifs aux problèmes de déstockage avec le déconfinement. Je l'ai évoqué hier avec la filière laitière. Nous sommes conscients des difficultés et essayons de trouver des solutions.

Il ne me semble pas enfin nécessaire de modifier les programmes d'Horizon Europe pour financer le sanitaire. Grâce à l'accord de l'Eurogroupe, il est déjà possible de mobiliser plus de 200 milliards d'euros au titre du MES qui pourront bénéficier aux industries de santé.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Je complète les propos de Mme Jouve sur l'agriculture.

Depuis plusieurs années, le Sénat plaide pour repenser la place de l'agriculture par rapport à la politique de la concurrence. Depuis cinquante ans, on a mis l'accent sur les consommateurs, mais on a oublié les producteurs. Il est temps de s'occuper d'eux. Avec Sophie Primas, nous allons déposer une proposition de résolution européenne pour faire activer les articles 219 et 222 du règlement sur les organisations communes des marchés des produits agricoles (OCM).

**M. Thierry Breton.** – Vous avez pu constater que je suis aux côtés du Sénat. Chacun à notre place, nous nous battons. Je tiens à saluer votre action sur le terrain aux côtés des maires qui jouent un rôle essentiel pendant la crise.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Nous vous remercions de votre participation.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.*

*Vendredi 24 avril 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Institutions européennes**

### **Audition de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, à la suite du Conseil européen du 23 avril 2020 (par téléconférence)**

**M. Jean Bizet, président.** – Madame la ministre, merci d'avoir accepté notre sollicitation pour cet échange par audioconférence au lendemain d'un Conseil européen très attendu. Nous vous entendons un mois à peine après notre dernière réunion, qui suivait le Conseil européen du 26 mars, au tout début de la période de confinement.

Ce laps de temps aura été dense : en quatre semaines, l'Union européenne est parvenue à construire une réponse tous azimuts à la crise sanitaire qui la frappe aujourd'hui, comme elle frappe l'ensemble de la planète, ainsi qu'au choc économique qui en découle et qui s'annonce très profond.

Dans leur déclaration commune du 26 mars 2020, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres avaient mandaté les présidents du Conseil européen et de la Commission européenne pour coordonner leur action en vue de la levée progressive du confinement. C'est chose faite grâce à l'accord intervenu la semaine dernière sur des lignes directrices communes pour encadrer cette étape. Il devrait permettre de garantir un équilibre entre l'impératif de sécurité sanitaire et le respect de nos valeurs fondamentales.

Il leur était demandé de s'accorder sur un plan de relance et d'investissement sans précédent. Une feuille de route commune, élaborée par le président Michel et la présidente von der Leyen, a donc été discutée hier au Conseil européen. Elle appelait notamment à un effort d'investissement commun et massif, qui viendrait compléter le plan de 540 milliards d'euros arrêté par l'Eurogroupe le 9 avril et reposant sur le Mécanisme européen de stabilité (MES), la Banque européenne d'investissement (BEI), et le nouveau dispositif SURE de financement du chômage partiel.

Il semblerait pourtant que le Conseil européen n'ait pas réussi hier à convenir d'une capacité commune d'endettement à la hauteur de la crise. L'Union européenne se trouve à un moment de vérité : son unité serait mise en péril si elle laissait à l'abandon les États les plus frappés par le virus, d'autant que ceux-ci se trouvent être les plus fragiles financièrement. Sa place dans le monde serait menacée si elle n'apportait pas une réponse économique aussi forte que le choc subi.

Thierry Breton, que nous avons auditionné lundi, a précisément insisté sur la nécessité d'assurer des conditions loyales de concurrence entre les continents et de doter l'Europe d'un plan de relance d'ampleur comparable à celui engagé par nos partenaires américain et chinois, autour de 10 % de leur PIB.

Pouvez-vous nous dire, madame la ministre, si les positions des États membres sont en voie de converger sur ce sujet ? La solution qui consisterait à utiliser plutôt le budget européen pour financer cette relance est-elle mieux reçue par nos partenaires les plus rétifs que l'hypothèse d'un fonds dédié ? Le débat sur la création de nouvelles ressources propres de l'Union européenne a-t-il repris ? S'agira-t-il, avec ce plan de relance, de financer des prêts aux États ou des transferts vers les secteurs ou régions les plus affectés ?

Imaginons qu'un accord soit trouvé sur les modalités de financement de la relance au prochain Conseil européen, début mai. Voyez-vous se dégager un consensus sur les priorités de ce plan ?

On évoque un consensus grandissant autour de la notion d'autonomie stratégique de l'Union européenne : quelle en sera la traduction concrète dans le nouveau cadre financier pluriannuel que prépare la Commission ? Le budget consacré à la politique agricole, dont le caractère stratégique est désormais reconnu, sera-t-il revu à la hausse ? L'articulation de la politique de concurrence avec la politique industrielle sera-t-elle modifiée pour restaurer l'autonomie de l'Union européenne là où la crise a montré que c'était nécessaire ?

Nous voyons à cet égard un début encourageant d'assouplissement des règles de concurrence au bénéfice des secteurs les plus touchés, comme l'agriculture ou le transport aérien, mais cela reste timide.

La commission des affaires européennes du Sénat entend pousser les feux, notamment sur ces deux dossiers urgents. Je lui proposerai dès la semaine prochaine d'adresser à la Commission européenne un avis politique pour la survie de nos agriculteurs.

Avant de vous laisser nous éclairer sur tous ces sujets, je suggère de donner la parole à Emmanuel Capus, vice-président de la commission des finances, puis à Ladislas Poniatowski, qui représente ce matin la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

**M. Emmanuel Capus.** – Madame la ministre, l'ordre du jour du Conseil européen qui s'est tenu hier visait notamment à déterminer une feuille de route commune pour la relance de l'économie européenne, mise à l'arrêt de façon brutale par l'épidémie de Covid-19. L'accord trouvé par l'Eurogroupe le 9 avril dernier constituait une base de discussion, mais éludait la question d'une possible mutualisation des dettes entre les États membres.

Le recours à un fonds de relance, dont la nature était à définir, a ainsi permis de renvoyer au Conseil européen la délicate tâche de clarifier les caractéristiques de ce nouvel instrument budgétaire. Or au terme des échanges qui se sont tenus hier, force est de constater que cette question n'a pas encore été résolue et que les désaccords entre les États membres persistent toujours.

Ce fonds de relance pourrait prendre plusieurs formes. Il pourrait se traduire par l'émission de titres de dettes communs, abaissant ainsi le coût de l'emprunt pour les États membres. Néanmoins, cette option n'évite pas le problème de la progression de la dette publique, qui devient insoutenable pour certains États membres.



Ce fonds pourrait également permettre des transferts budgétaires entre États membres, mais il reste à définir les pays bénéficiaires et l'articulation d'un tel dispositif avec le budget de l'Union européenne.

Toutes les options restent ouvertes et renvoient, comme toujours, à l'un des problèmes existentiels de l'Union européenne : où faut-il placer le curseur de la solidarité entre les États membres ?

Un prochain Conseil européen devrait se tenir début mai afin de poursuivre ces débats. D'ici là, nous pouvons toutefois nous réjouir que les États membres se soient accordés sur les trois volets de l'accord de l'Eurogroupe, à savoir la mobilisation d'une ligne de crédit du MES, le dispositif de refinancement des mécanismes de chômage partiel et la mobilisation de la BEI.

Madame la ministre, la crise économique résultant de la crise sanitaire appelle à la prise de mesures urgentes pour nos entreprises. Or le chemin d'une relance budgétaire coordonnée au sein de l'Union européenne s'annonce long et difficile. Dans cette perspective, plusieurs inquiétudes doivent être relayées.

Premièrement, si le plan de relance budgétaire au niveau de l'Union européenne n'est pas assez ambitieux, le soutien de l'économie reposera uniquement sur l'action de la BCE, qui a montré ses limites lors de la dernière crise.

Deuxièmement, la réduction des déséquilibres financiers au sein de la zone euro devrait être l'un des objectifs du plan de relance après-crise. Elle devra permettre le rattrapage des régions les plus en difficulté économiquement et encourager l'investissement dans les États membres qui bénéficient d'excédents budgétaires, comme l'Allemagne ou les Pays-Bas.

En effet, la fragilité de la zone euro tient à son hétérogénéité, qui rend d'autant plus difficile la résilience en cas de choc économique comme celui que nous connaissons.

Troisièmement, l'articulation de ce fonds de relance avec le budget pluriannuel de l'Union européenne doit être débattue. Le président de l'Eurogroupe, Mário Centeno, s'est exprimé en faveur d'une dissociation de ces deux instruments. Le plan de relance doit être opérationnel très rapidement, au plus tard l'été prochain. Sa mise en œuvre doit être facile et innovante, plus satisfaisante que celle des fonds structurels de la politique de cohésion.

Je m'interroge dans ce contexte sur l'avenir de l'instrument budgétaire et convergence et de compétitivité (IBBC), anciennement désigné comme le budget de la zone euro. Ne devrait-il pas être intégré au sein de ce fonds de relance ?

Enfin, la perspective d'un nouvel accord *a minima* ferait porter un lourd tribut politique à l'Union européenne, dont la crédibilité a déjà été entamée par la paralysie des négociations liées au Brexit et par son incapacité à surmonter les blocages lors des négociations du prochain cadre financier pluriannuel.

L'Union européenne ne peut se le permettre. Elle doit être en grande partie la solution à cette crise et se doit d'être au rendez-vous pour apporter une réponse globale, concrète et efficace.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Madame la ministre, j’interviens au nom du président Cambon, que je vous prie d’excuser.

Nos préoccupations sont de deux ordres et liées, d’une part, aux problèmes de libre circulation, d’autre part aux problèmes budgétaires.

S’agissant de la libre circulation en Europe, j’ai bien noté qu’une feuille de route a été fixée hier. J’aimerais que vous nous rappeliez la position de la France, notamment sur le problème de la fermeture de l’espace Schengen. Quelles modalités de réouverture allez-vous défendre compte tenu des tensions transfrontalières et de la difficulté d’harmoniser cette remise en vigueur de la libre circulation ?

Notre deuxième préoccupation est d’ordre budgétaire. Elle concerne le fonds européen de défense, ainsi que l’aide au continent africain.

La commission des affaires étrangères du Sénat a toujours défendu le fonds européen de défense, dont le projet de budget à venir avait déjà été considérablement rogné, alors qu’il est très important pour les différents pays européens et les industriels de l’armement, qui occupent une grande place dans le redémarrage économique. Ne craignez-vous pas que le fonds européen de défense, qui a du mal à sortir la tête de l’eau, ne finisse par être tué par le fonds de relance ?

Enfin, lors de leur dernier sommet, les chefs d’État des vingt-sept pays européens devaient exprimer leur solidarité vis-à-vis du continent africain, mais rien n’a été dit, l’ordre du jour étant sûrement trop chargé pour qu’on puisse aborder ce sujet.

Une des préoccupations du Président de la République est cependant d’aider les pays africains dans cette crise. L’Europe s’est montrée très frileuse dans le soutien qu’elle a apporté à la France pour soutenir son action sur ce continent afin de lutter contre le terrorisme et le djihadisme. Ne va-t-on pas encore rater le coche ?

**M. Jean Bizet, président.** – Madame la ministre, vous avez la parole.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d’État auprès du ministre de l’Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes.** – Messieurs les présidents, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je suis très heureuse d’échanger avec vous. Il est important de pouvoir se retrouver au lendemain de la visioconférence des chefs d’État ou de gouvernement, qui nous a permis d’échanger sur ce que nous devons encore faire ensemble pour sortir de la crise.

Avant de revenir en détail sur les discussions d’hier et la reprise, il nous faut regarder la situation avec lucidité, non pour tirer tous les enseignements de cette crise, mais pour revenir sur ce qui n’a pas fonctionné, notamment nos capacités d’alerte et de réaction collective, qui n’ont pas été activées suffisamment tôt, sur la fermeture unilatérale de certaines frontières et sur les actes de solidarité tangibles, qui ont pu tarder à se manifester.

Il faut aussi reconnaître que les domaines où l’Europe a su jouer un rôle déterminant méritent d’être valorisés.

Je pense à la réponse de la BCE et au soutien massif à la recherche pour trouver un vaccin. 150 millions d’euros ont été rapidement déployés, avec une

conférence de financement mondiale qui se tiendra le 4 mai prochain à l'initiative de la Commission européenne et le soutien de la France afin que l'OMS, le GAVI et toutes les institutions publiques, parapubliques et privées puissent contribuer à un fonds commun de recherche.

Je pense aussi aux 600 000 Européens qui ont pu être rapatriés grâce à nos efforts coordonnés, dont 51 000 avec l'aide de moyens mutualisés sur la base d'un financement européen.

Je pense également à la mobilisation de moyens pour financer les systèmes nationaux de santé au profit des plus fragiles, qui représentent 3,5 milliards d'euros, ou pour aider les secteurs les plus touchés grâce au redéploiement de fonds destinés à financer les dépenses induites par la crise à hauteur de 37 milliards d'euros, notamment dans les régions, au titre de l'initiative d'investissement en réaction au Coronavirus.

Enfin, des mesures de marché en faveur du lait et de la viande ont été prises ces derniers jours et des mesures de flexibilité exceptionnelles ont été mises en œuvre en matière de versement des aides relatives à la politique agricole commune (PAC) et au fonds pêche. La France a pesé de tout son poids. Nous poursuivons le combat avec Didier Guillaume pour aider aussi la filière viticole.

La priorité est maintenant d'élaborer une stratégie de sortie de crise. Une partie de la discussion d'hier était très importante pour acter le fait que nous devons le faire ensemble. Nos destins sont liés, et l'efficacité et la rapidité de la reprise dépendent de notre capacité à définir des réponses communes.

Le premier élément pour réussir la sortie de crise repose sur la coordination des stratégies nationales de déconfinement. La Commission européenne a formulé des orientations de bon sens pour que chaque pays réfléchisse à la sortie du confinement. Le Président de la République a dit hier que le travail que mène Jean Castex sous l'autorité du Premier ministre s'inscrit pleinement dans ces recommandations.

Il ne s'agit pas d'une harmonisation, qui serait illusoire puisque les calendriers et les modalités doivent d'abord dépendre de la situation sanitaire nationale. Il est néanmoins important que nous parvenions à nous coordonner, en particulier sur la question des frontières et de la levée progressive des contrôles en fonction de l'évolution de la situation sanitaire en France, dans les pays qui nous entourent et dans les pays tiers.

Il faut que la levée des contrôles s'effectue de façon progressive C'est le travail que nous conduisons en ce moment avec mes collègues Jean-Yves Le Drian, Christophe Castaner et Laurent Nunez. Nous avons réuni hier le Comité de coopération transfrontalière pour réfléchir à l'ensemble des questions que pose ce déconfinement et qui ont des répercussions des deux côtés de la frontière.

Par ailleurs, les applications mobiles pourront contribuer à rétablir dès que possible une forme de liberté de circulation. Nous cherchons à faire en sorte que ces applications respectent les règles européennes sur les données personnelles et à les rendre interopérables. Il existe un projet franco-allemand très avancé à ce sujet. Il est extrêmement utile que le débat se poursuive au niveau européen. Le Parlement européen

s'est saisi du sujet. La France a demandé une réunion des ministres chargés du numérique pour avancer ensemble.

Le deuxième enjeu est celui de la relance économique, principal sujet au cœur des discussions d'hier entre chefs d'État ou de gouvernement. La question est de savoir comment reconstruire ensemble notre économie, et surtout comment faire en sorte que le marché intérieur demeure un bloc cohérent, sans distorsion majeure.

Deux principes guident notre position dans la manière de penser les outils de la relance et ce qu'ils doivent financer.

Le premier principe est celui du renforcement de notre autonomie stratégique et de notre capacité à produire sur notre sol des biens stratégiques en matière économique, industrielle, alimentaire et de défense. Le fonds européen de défense reste donc une priorité de la France.

Le deuxième principe repose sur la solidarité. Le virus a frappé les pays aveuglément, avec des intensités différentes, mais personne n'est responsable. Il est donc très important d'être solidaires, car nous sommes extrêmement interdépendants les uns des autres et aucun pays, si riche soit-il, ne peut se relever seul. Sans client ni fournisseur, les usines ne tourneront pas.

La situation dans laquelle nous nous trouvons est inédite. La récession prévue à ce stade se situe autour de 9 %. Le taux de chômage pourrait doubler mais les évaluations montrent que ce peut être encore plus profond. Nous évaluons l'ensemble des mesures budgétaires déjà annoncées dans la zone euro à 3 % du PIB et les garanties de liquidité à 16 %.

Beaucoup de choses ont été faites depuis le 26 mars. L'Eurogroupe a pu, grâce à un travail franco-allemand, sous la houlette de Bruno Lemaire et d'Olaf Scholz, proposer un compromis sur la protection des travailleurs. Ajoutés au mécanisme SURE de financement du chômage partiel, la mobilisation de la BEI en faveur des entreprises et le recours possible au MES sans réelle conditionnalité, avec les mêmes conditions pour tous les États membres, représentent 540 milliards d'euros. Ces mesures d'urgence ont été validées hier et devront être effectives au 1<sup>er</sup> juin.

La situation exige cependant que nous allions plus loin, d'où l'idée française d'un fonds de relance, véritable outil de solidarité financière destiné à faire en sorte que la reprise puisse se produire le plus rapidement possible.

Nous défendons quatre priorités.

La première concerne le montant. Les États-Unis, la Chine et l'Allemagne elle-même prévoient à ce stade des fonds de relance massifs. L'Europe ne peut se placer elle-même en situation de déséquilibre ou de désavantage.

Deuxième priorité : chercher à financer l'investissement et à rester compétitifs en cohérence avec l'agenda vert ou les activités numériques. Le but est de préparer l'avenir, de protéger notre capacité à exporter et de faire en sorte que la consommation des citoyens et des entreprises soit basée sur la production européenne afin de ne pas perdre en compétitivité. Il nous faudra naturellement soutenir les secteurs

les plus touchés – aérien, automobile – qui, si nous ne les relançons pas par l'investissement, ne seront plus en capacité d'être compétitifs.

Troisième priorité : le mode de financement. Nous cherchons à agir vite et massivement. Nous pensons pouvoir nous appuyer sur le budget européen, les garanties des États ou les ressources propres pour lever de l'argent sur les marchés financiers et obtenir ainsi un effet très en amont. C'est pourquoi l'endettement commun, avec des modalités à définir, est une option que nous défendons.

Quatrième priorité : l'utilisation du budget pluriannuel de l'Union européenne, encore en négociation. Il nous semble important de rendre le fonds de relance et le budget cohérents. Ce fonds de relance constitue une poche d'argent. Il serait intéressant que le budget de la zone euro ou la politique de cohésion contribuent à le déployer. Il est très important de renforcer les outils les plus efficaces. Il faut donc établir une connexion entre le budget lui-même, qu'il nous faut renforcer notamment dans le domaine agricole et celui de la défense, et le fonds de relance, qui peut utiliser les canaux déjà existants dans le budget européen.

Les discussions d'hier ont ouvert toutes ces possibilités. Nous allons continuer à y travailler dans les prochaines semaines avec la Commission européenne, l'Eurogroupe, ainsi qu'avec Charles Michel et les chefs d'État ou de gouvernement.

Nous cherchons à préserver les trois impératifs que sont l'ambition, la solidarité, et l'effet de levier. Nous ne voulons pas d'un accord au rabais.

Il existe encore des désaccords – c'est normal –, mais je suis relativement optimiste. Nous n'avons pas le choix si nous voulons être crédibles. La solennité des discussions qui ont eu lieu hier montre bien que nous devons avoir un dialogue technique sur les meilleurs outils et sur la façon de rembourser les sommes qui auront été levées.

Vous l'avez dit, ce système ne peut reposer que sur des prêts. Les pays qui en ont le plus besoin risquent de se retrouver, à terme, avec des remboursements trop élevés.

Je voudrais, pour conclure, aborder deux sujets qu'on ne peut mettre de côté.

Le premier concerne le respect de l'État de droit et des libertés fondamentales. Les mesures d'urgence sont légitimes, la situation étant exceptionnelle, mais nous ne voulons pas que ces mesures mettent en danger les valeurs fondamentales de protection des citoyens contre des jugements ou des positions arbitraires.

C'est pourquoi nous cherchons à soutenir autant que possible les efforts de la Commission européenne autour du commissaire Reynders, pour qu'elle puisse examiner les mesures d'urgence prises par les États membres.

J'ai demandé hier que le Conseil des affaires générales, où je siège, soit régulièrement informé du suivi de ces mesures, de leur mise en œuvre et que la discussion puisse rapidement s'engager sur le sujet si des manquements sont constatés.

Par ailleurs, comme le Président de la République nous y a invités, au niveau national comme au niveau européen, nous devons réfléchir à l'après-crise et à la refondation européenne. Ce que nous vivons ne peut être qu'une simple parenthèse. Les citoyens européens ne le vivent pas comme tel, nous le voyons bien. Une réflexion stratégique s'impose.

La conférence sur l'avenir de l'Europe, que la France a initialement proposée, offre un cadre à une réflexion sur nos compétences, nos modes de décision, notre souveraineté et sur la façon d'être plus solidaires et réactifs en y associant les citoyens, qui demandent plus d'Europe.

Ce qui compte, c'est que nous puissions avancer rapidement, pour montrer à nos concitoyens que l'Europe n'esquivera pas le débat d'après-crise, mais qu'elle cherche avant tout à être utile. C'est plus un débat sur l'utilité et la crédibilité de l'Europe que nous devons lancer plutôt qu'un débat existentiel, qui peut rester très conceptuel et très détaché de la vie quotidienne. Le « monde d'après » doit se construire avec les citoyens et, bien sûr, avec les représentants que vous êtes.

Quant à l'Afrique, monsieur le sénateur Poniatowski, il s'agit d'une priorité que nous portons au niveau national mais également à l'échelon de l'Union européenne, avec nos partenaires africains et l'ensemble de la communauté internationale. Vous l'avez vu hier, les chefs d'État ou de gouvernement se sont mis d'accord sur une aide renforcée à hauteur de 16 milliards d'euros. Le but est d'avoir une action en matière sanitaire, humanitaire, économique et en matière de recherche. Nous devons en effet inclure le continent africain dans le développement d'une protection à long terme contre le virus.

Il est très important d'adopter un consensus sur la nécessité d'un fonds de relance qui puisse agir rapidement et massivement, face à une crise qui nous surprend tous et qui demande des réponses très créatives.

**M. Jean Bizet, président.** – La parole est aux commissaires.

**M. André Gattolin.** – Madame la ministre, je voudrais revenir sur le filtrage des investissements étrangers au sein du marché intérieur et le risque de voir des entreprises stratégiques de l'Union européenne tomber sous le contrôle de pays tiers, question que nous n'avons pu évoquer lors de l'audition de Thierry Breton.

Le règlement européen en la matière a été établi avant la crise du Covid-19. Je pense que la France voulait aller plus loin en matière de contrôle. Il s'agit d'un compromis qui doit entrer en vigueur en octobre prochain. Est-il suffisant ou doit-il être renforcé ?

Par ailleurs, la Commission européenne est intervenue pour sauver une entreprise stratégique allemande dans le domaine de la santé d'une tentative de rachat par un pays tiers. Qu'en est-il exactement ? Que va-t-il se passer avant l'entrée en vigueur de ce règlement sur le filtrage des investissements étrangers ? Existe-t-il une veille permanente sur ces questions et une capacité d'intervention rapide dans ce domaine ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Madame la ministre, la moitié du nombre de victimes du Covid-19 en Europe se répartit entre l'Italie, la France et l'Espagne. La gestion de la crise diverge selon les pays et les moyens politiques.

Hier, le Président de la République a évoqué notre dépendance concernant le matériel de protection. Il est primordial que les Vingt-Sept aillent au-delà de la coopération sanitaire et s'entendent pour acquérir une véritable souveraineté médicale et sanitaire. Quelles solutions concrètes la France propose-t-elle en termes de protection et d'approvisionnement ?

Les vols de livraisons de masques entre États membres sont un véritable coup de poignard porté au concept de solidarité et au contrat moral censé unir les États. Quelle est la position française en la matière ?

L'élaboration d'une politique médicale européenne est-elle envisagée sérieusement face au risque de deuxième vague du Covid-19 ou d'autres maladies gravissimes comme Ebola ? Des coordinations sont-elles à l'étude en cas de deuxième vague de contamination ?

Par ailleurs, la crise du Covid-19 suspend-elle les problèmes relatifs à la gestion de migrants transitant par la Turquie ? Où en sommes-nous ?

Enfin, pourriez-vous nous parler des relations avec le Royaume-Uni dans cette gestion de crise ?

**M. Jean Bizet, président.** – Il est important de ne pas oublier nos amis britanniques dans ce qui se dessine pour demain.

**M. Yvon Collin.** – Madame la ministre, on sait que la question de la mutualisation des dettes est sensible. Le commissaire à l'économie, Paolo Gentiloni, a appelé l'Union européenne à faire preuve de solidarité en créant un fonds européen financé par l'impôt et capable d'émettre des obligations à long terme. Que pense la France de cette démarche ? L'Allemagne l'accepterait-elle davantage, alors que l'idée des « *coronabonds* » ne fait pas l'unanimité ?

En ce qui concerne la politique monétaire, la BCE, afin de rassurer les marchés face au spectre de la crise de la zone euro, est intervenue avec un plan de sauvetage qui aboutira au total à des rachats de titres à hauteur de 1 050 milliards d'euros d'ici fin 2020. C'est une bonne chose, mais on sait qu'il est souhaitable de limiter la hausse des taux d'intérêt pour garantir la transition efficace de la politique monétaire des pays les plus en difficulté. Or si la clé de répartition des achats des titres est maintenue dans son cadre actuel par la BCE, cela reviendra à soutenir davantage le marché des titres allemands et bien moins le marché italien. En Italie, on observait au mois de mars que le taux des obligations à dix ans avait bondi de 1 % à 3 % en l'espace de deux semaines. Ne pensez-vous pas qu'il serait urgent d'assouplir cette fameuse clé de répartition ?

Enfin, la Commission européenne a rendu éligibles aux fonds structurels les dépenses liées à la crise sanitaire. Comment va s'organiser la flexibilité promise dans la gestion des fonds, et quel type d'actions pourrait en bénéficier ?

**Mme Mireille Jouve.** – Madame la ministre, le 12 mars dernier, un Airbus A350 d'une compagnie chinoise livrait du matériel médical à l'Italie, ce soutien démontrant à la fois la faiblesse de la solidarité européenne et la dépendance de l'Union européenne vis-à-vis d'États tiers pour la fourniture de produits médicaux essentiels.

La vice-présidente de la Commission européenne, Věra Jourová, a qualifié cette dépendance de « morbide ». Face à la pandémie, les Vingt-Sept ont réagi à l'échelon national, avec toutefois des solidarités transfrontalières, notamment pour l'accueil de patients.

Bien que la santé soit une prérogative nationale, ne pensez-vous pas qu'il faudra tirer les enseignements de la crise du Covid-19 et penser à l'Europe sanitaire ? La Commission européenne va-t-elle intégrer la santé publique parmi ses nouvelles priorités, éventuellement dans le cadre financier pluriannuel ?

S'agissant de la politique migratoire, la crise sanitaire annonce une crise économique sur le plan mondial. L'Afrique sera fortement touchée. Le continent devrait entrer en récession, comme le souligne la Banque mondiale, ce qui n'était pas arrivé depuis 25 ans. Le moratoire décidé par le G20 sur la dette africaine est une bonne nouvelle, mais cela ne suffira pas, et beaucoup de pays vont perdre leur acquis de développement.

Cette prévision d'effondrement de certaines économies nationales devrait de nouveau accroître la pression migratoire aux frontières de l'Europe. L'Union européenne se prépare-t-elle à l'éventualité d'une nouvelle crise en la matière ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Madame la ministre, vous avez évoqué deux points très importants, l'autonomie stratégique et la stratégie de sortie de crise.

S'agissant de l'autonomie stratégique, la feuille de route de la présidente de la Commission européenne présentée au Conseil européen du 23 avril m'apparaît assez décevante, car elle n'esquisse pas l'émergence d'une Europe de la santé. Quelle est la position du Gouvernement sur ce point ? Ne pensez-vous pas qu'il est temps d'imaginer une véritable organisation européenne de la santé, avec des objectifs multiples, telles que la recherche et les études, l'approvisionnement médical, la gestion commune des crises ou la mise en commun de moyens, afin de promouvoir véritablement une Europe qui protège et qui parle à l'ensemble des citoyens européens ?

Par ailleurs, les doutes sur l'efficacité et l'indépendance réelle de l'OMS plaident dans le sens d'une véritable organisation européenne de la santé.

En second lieu, s'agissant de la stratégie de sortie de crise, l'Europe réagit, sur le plan financier, de manière bien plus efficace qu'en 2008-2010. Ne pensez-vous pas qu'au-delà des emprunts très importants qui vont être lancés, il est nécessaire d'évoquer l'hypothèse de nouvelles ressources propres ? Je pense notamment à l'idée avancée maintes fois d'une taxe européenne sur les transactions financières. Quelle est la position du Gouvernement à ce sujet ?

Enfin, au moment de la reprise, ne croyez-vous pas qu'il est important d'éviter une forme de concurrence fiscale déloyale qui profiterait à certains pays et en pénaliserait d'autres, dont la France pourrait malheureusement faire partie ?



**Mme Christine Lavarde.** – Madame la ministre, lors du Conseil européen du 12 décembre, l'Union européenne avait affirmé la priorité qu'elle entendait donner à la croissance verte. Le cadre financier pluriannuel doit contribuer de manière notable à l'action en faveur du climat. Il a été reconnu que toutes les politiques pertinentes de l'Union européenne devaient être compatibles avec l'objectif de neutralité climatique.

Le plan d'investissement pour une Europe durable a été dévoilé le 15 janvier dernier. Il fait état d'un besoin supplémentaire de 260 milliards d'euros par an d'ici 2030 pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques qui ont été fixés à cette échéance. Au cours de la prochaine décennie, 1 000 milliards d'euros seront mobilisés, dont 503 milliards d'euros de dépenses portées par le budget de l'Union européenne, soit 25 % des dépenses du cadre financier.

Selon le communiqué de presse du Conseil européen qui s'est tenu hier, le fonds de relance doit avoir une taille suffisante, être orienté vers les secteurs et les zones géographiques les plus touchées par le Covid-19 et dédié à la gestion de la crise.

Le Conseil européen a missionné la Commission européenne pour analyser ce besoin et clarifier le lien avec le cadre financier, mais rien n'est dit sur le fléchage des investissements.

Dans une interview donnée au journal Le Parisien mercredi, vous avez mentionné un soutien au secteur sanitaire et médical, alors que la stratégie pour l'énergie et le climat de la France, rendue publique hier, a pour objectif de décarboner tous les secteurs de l'économie et que le ministre de l'économie Bruno Le Maire affirme vouloir faire redémarrer l'économie en garantissant une croissance durable.

Dans quelle mesure le plan de relance décidé hier par le Conseil européen sera-t-il compatible avec les objectifs ambitieux mais coûteux que s'est fixés l'Union européenne en matière de croissance durable ?

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Monsieur Gattolin, le filtrage des investissements étrangers est en effet déterminant. Les mesures qui sont décidées nous semblent suffisantes. La Commission européenne a encouragé tous les pays à les mettre en œuvre dès à présent, ce que la France fait pour sa part.

Nous avons, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative (PLFR) qui a été approuvé hier en commission mixte paritaire, validé le fait que la France mette de l'argent sur la table pour pouvoir prendre des participations dans des entreprises considérées comme stratégiques. Nous défendons l'idée qu'il convient d'interdire les participations étrangères dans les actifs stratégiques et de permettre aux Européens de prendre des positions dans ces entreprises. Si celles-ci ont besoin d'argent, il faut en effet qu'elles le trouvent quelque part. Ce règlement est une étape majeure pour protéger notre autonomie et notre souveraineté.

Madame Garriaud-Maylam, s'agissant des équipements médicaux, des médicaments, de la sécurité sanitaire et de la coordination en cas de seconde vague, les enjeux sont à présent considérés comme stratégiques. La Commission européenne propose aujourd'hui des achats groupés de matériels, ainsi que la mise en œuvre d'une réserve stratégique d'équipements médicaux. Elle achètera pour le compte des États un certain nombre d'équipements qui seront ensuite répartis sur le territoire comme des

réserves pouvant notamment servir en cas de crise sanitaire, car nous voyons bien aujourd'hui les manquements et les leçons à tirer de ce qui s'est passé. Ce sont là les prémisses de ce qui nous permettra de réagir ensemble à court ou moyen terme.

Concernant le Brexit, à propos duquel j'ai eu ces derniers jours encore des échanges avec Michel Barnier, les discussions se poursuivent dans un cadre qui, compte tenu de la pandémie, n'était pas initialement celui qui était prévu. Nos priorités européennes demeurent inchangées, je le répète.

Nous pensons qu'il ne peut y avoir d'accord si nous ne nous sommes pas entendus sur les conditions de concurrence entre le Royaume-Uni et le marché intérieur, les questions de gouvernance et la façon dont nous gérons les éventuels manquements, la question de la pêche et, plus largement, les conditions commerciales. Les Vingt-Sept partagent l'idée qu'il ne peut y avoir d'accord sans tout cela. Notre position reste ferme. Les travaux consistent à comparer les textes juridiques qui ont été produits de part et d'autre. Michel Barnier, au cours du Conseil affaires générales auquel je participais mercredi, a demandé que nous puissions être informés de la conduite de ces négociations afin de pouvoir donner des orientations politiques si les choses n'avancent pas comme nous le souhaitons. La négociation est certes importante, mais ce sont les Britanniques qui en ont la clé. Il est nécessaire que nous donnions leur chance aux négociations, car on risque un choc supplémentaire lié au Brexit dans le contexte actuel de la crise. Les Britanniques sont probablement ceux qui en souffriraient le plus. Je rappelle que l'accord de retrait qui a été adopté protège beaucoup de secteurs. Il reste un enjeu en matière de pêche, à propos duquel nous avons une position très ferme.

Enfin, s'agissant des migrations, question qui fait le lien avec celle de Mme Jouve, nous travaillons très activement avec la Grèce pour lui apporter toute l'aide possible en matière de gestion de la situation migratoire, notamment sur les îles. Nous continuons à travailler avec la Commission européenne et le commissaire Schinas sur la préparation du nouveau pacte migratoire qui aurait dû être dévoilé dans les tout prochains jours si l'épidémie ne nous avait pas touchés. Nous voyons bien l'importance d'une véritable solidarité et la nécessité de coordonner nos moyens. Il ne s'agit ni d'être une forteresse ni d'ouvrir totalement nos frontières, mais il faut que nous puissions nous organiser, notamment en termes humanitaires, pour accueillir les migrants dans de bonnes conditions et combattre autant que possible toutes les filières migratoires illégales, alors qu'il existe des voies officielles pour l'immigration économique vers l'Europe.

Monsieur le sénateur Collin, vous m'avez interrogé sur l'endettement et la meilleure façon de convaincre nos partenaires de lever de l'argent pour bénéficier d'une capacité d'investissement maximale à court terme.

Le budget européen offre un certain nombre de possibilités pour le faire. C'est là un élément rassurant pour nos partenaires, qui voient que la méthode communautaire, reposant sur un contrôle par le Conseil et le Parlement européen, peut constituer une voie de compromis pour avancer dans un cadre plus organisé.

La Commission européenne propose de lever elle-même de l'argent dans un cadre communautaire qui ne soit pas un fonds dédié, mais qui puisse inclure les transferts vers les États les plus touchés. Cette capacité d'investissement et d'action rapide nous semble intéressante.

Notre proposition initiale présente des avantages, mais aussi des inconvénients. L'un d'eux réside dans le fait que la ratification des 27 parlements est nécessaire pour créer un tel mécanisme, qui constituerait un nouvel instrument, ce qui demande du temps. C'est pourquoi le budget européen présente le double avantage d'apporter des garanties de contrôle, de supervision et de prévisibilité, et de permettre d'aller plus vite.

Je ne commenterai pas ici la politique monétaire de la BCE. Ce qui compte pour la France, c'est sa capacité d'action massive. Elle a permis de maintenir un écart entre les taux de financement qui reste gérable. Bien sûr, nous aimerions que l'Italie puisse se financer dans des conditions les plus avantageuses possible étant donné la situation économique. C'est pourquoi nous soutenons l'action de la BCE, qui a pris par ailleurs des mesures très importantes sur l'élargissement des titres éligibles en collatéral dans les opérations de refinancement des banques. Ce sont des mesures très ambitieuses, qu'il faut soutenir.

Enfin, les fonds structurels constituent en effet un mécanisme de diffusion important de l'action européenne. Je rappelle que je me suis personnellement engagée à simplifier l'accès de notre pays à ces fonds européens, sous le contrôle des autorités de gestion que sont les régions mais aussi de l'État. Les procédures actuelles génèrent beaucoup de complexité. Nous réalisons actuellement, avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires, dans le cadre d'une mission d'inspection placée sous l'autorité du Premier ministre, un énorme travail avec les régions et les autorités de gestion afin de simplifier l'accès à ces fonds. Ils étaient utiles avant, ils le sont encore plus aujourd'hui, les instruments de relance et de soutien économique au développement des territoires étant plus que jamais nécessaires.

Madame Jouve, concernant les questions de dépendance vis-à-vis de puissances extérieures à l'Union européenne, je tiens à être ici extrêmement claire : la Chine a demandé à l'Union européenne son soutien fin janvier-début février parce qu'elle manquait d'équipements de protection médicaux au moment où elle a été frappée par la crise. Nous avons pleinement joué le jeu de la solidarité internationale.

En retour, nous avons eu, à un moment donné, besoin de soutien, les stocks d'équipements médicaux s'étant trouvés sous tension. Nous avons considéré cet acte de solidarité comme un acte de réciprocité.

Bien sûr, la solidarité aurait pu et aurait dû s'exprimer plus massivement. Encore faut-il en avoir les moyens. Toute l'ambition que nous portons est de pouvoir relancer une production, des réserves stratégiques, au niveau national et au niveau européen, non seulement pour nous-mêmes, mais aussi pour pouvoir faire preuve de solidarité.

Il est vrai que nous n'avons pas eu la capacité d'appuyer l'Italie à un moment donné, mais nous avons ensuite activé tous les mécanismes européens. C'est pourquoi l'avancée sanitaire dont vous parlez est au cœur de nos ambitions.

Comment y parvenir ? C'est la question que pose Yannick Vaugrenard. L'équipement médical est au nombre des secteurs que nous cherchons à développer dans le cadre de la relance, par le biais de fonds européens, nationaux, et aussi privés.

M. Vaugrenard m'interroge également sur les ressources propres. Ce débat est plus que jamais d'actualité. Des ressources propres nouvelles sont nécessaires pour générer de vrais transferts grâce à ce fonds de relance et pour que le budget européen puisse jouer un rôle dans de nombreux domaines, alors que les moyens de tous les États sont limités.

Nous soutenons la taxe sur les transactions financières, ainsi qu'un mécanisme carbone aux frontières qui puisse à la fois assurer une plus grande compétitivité des biens produits et surtout une plus grande efficacité sur le plan climatique. C'est aussi une source de financement évident pour la transition écologique et, plus largement, pour les ambitions européennes. Nous soutenons également le principe d'une taxe sur le plastique et le fait que l'*Emission Trading Scheme* (ETS) puisse servir de source financement.

Sur le plan de la coopération et de la coordination fiscale, la France joue un rôle moteur. Les annonces faites par Bruno Le Maire dans le cadre du PLFR à propos du fait que nous n'octroierons pas d'aides publiques aux entreprises qui ne jouent pas le jeu fiscal et qui ont des établissements dans les paradis fiscaux sont cohérentes en ce sens.

Enfin, Christine Lavarde m'a demandé ce que nous allons financer avec le fonds de relance. Nous allons financer à la fois le redémarrage des secteurs les plus durement impactés, un plus large verdissement d'un certain nombre d'activités et une numérisation plus importante de certains secteurs.

Ce fonds de relance nous permettra aussi de financer des investissements qui garantiront notre compétitivité en matière de recherche et d'infrastructures, afin d'abaisser les coûts de production, mutualiser nos moyens et ainsi continuer à vendre aux Européens tout en exportant.

**M. Jean-François Rapin.** – Madame la ministre, dans votre exposé liminaire, vous avez parlé de célérité s'agissant du plan de relance. Or selon le directeur général du MES, Klaus Regling, il serait impossible d'établir rapidement un plan financé par l'émission de dettes communes. Il évoque une durée d'un à trois ans pour créer un tel dispositif. Qu'en pensez-vous ?

Il considère par ailleurs que le plan d'urgence de 540 milliards d'euros agréé par l'Eurogroupe, et qui mobilise le MES, la BEI et la Commission européenne constitue une forme de mutualisation des dettes qui pourrait être approfondie. Quel est votre sentiment ? On évoque aussi une solution, celle des « *coronabonds* », qui permettraient de soutenir la relance dans des conditions appropriées pour tous les États membres.

L'un des arguments du Président de la République en faveur de la création de dettes communes est de prévenir la montée de mouvements populistes dans les pays qui ne bénéficieraient pas suffisamment de cette solidarité européenne face aux difficultés économiques. Il se dit aussi qu'on pourrait craindre qu'un risque similaire puisse émerger dans les États membres où cette solidarité serait considérée comme excessive et vécue comme une contrainte. Je pense en particulier aux États les plus riches.

**M. Gérard Poadja.** – Madame la ministre, Emmanuel Macron a appelé, lors du Conseil européen, à aller plus loin en matière de souveraineté européenne, un concept que la France pousse depuis près de trois ans. Selon le Président de la République, les choses sont en train d’avancer en matière de souveraineté économique, industrielle, stratégique, militaire, technologique, environnementale. L’Europe est en ce sens au rendez-vous de l’histoire.

Pouvez-vous nous préciser les mesures concrètes que l’Europe est en train de prendre, sous l’impulsion de la France, pour assurer sa souveraineté à l’heure où la crise du Covid-19 fait apparaître notre forte dépendance industrielle et économique à l’égard des puissances américaine et chinoise ?

**Mme Nathalie Goulet.** – Madame la ministre, un amendement déposé par notre groupe, ainsi que par le groupe communiste, républicain et citoyen, et celui des indépendants à la suite de la déclaration de Bruno Le Maire relative à l’interdiction de verser des aides aux entreprises qui disposeraient de filiales dans les paradis fiscaux a été adopté par le Sénat. Cet amendement n’a pas été retenu en commission mixte paritaire, malgré les annonces du ministre. Je ne comprends pas pourquoi cette mesure ne figure pas dans la loi, alors qu’elle n’est pas d’ordre réglementaire.

De la même façon, l’interdiction d’aide à des sociétés qui verseraient des dividendes n’y figure pas non plus, mais se retrouve dans un autre texte.

Pensez-vous pouvoir porter ces deux mesures au niveau européen à des fins d’harmonisation ? La circulaire sortie ce matin sur ce sujet évoque les entreprises sans plus de précisions, ce qui n’est pas du tout la même chose que le fait de disposer de filiales ou d’établissements dans des territoires non coopératifs.

Il serait également extrêmement utile de porter ces mesures au niveau européen afin d’obtenir une harmonisation sur les questions d’évasion fiscale.

**M. Didier Marie.** – Madame la ministre, quelle est votre position à l’égard de la proposition de l’Espagne de renforcer le budget européen en mettant en place une dette de très long terme et de porter le plan de relance à hauteur de 1 500 milliards d’euros grâce à de nouvelles ressources propres, que vous avez déjà évoquées ?

Par ailleurs, si l’on aboutit – ce qui est probable – à un renforcement du budget ou à un fonds autonome, ce plan de relance se traduira-t-il par l’octroi de prêts, ce qui conduirait les États les plus pauvres à s’endetter davantage ? Cela peut fonctionner avec l’appui de la BCE, mais accentuer les difficultés de ces États à se refinancer si les taux d’emprunt sur les marchés remontent.

En outre, ce plan de relance sera-t-il fléché vers les pays, les régions et les secteurs les plus touchés ? Si tous les pays y ont accès sans discrimination, les inégalités risquent de s’aggraver, les pays les plus touchés n’ayant pas les moyens de répondre. On voit par exemple que l’Allemagne utilise plus la dérogation des aides d’État que l’Italie, du fait de ses capacités financières.

Enfin, quelles garanties la France peut-elle obtenir pour que le plan de relance permette d’inventer un nouveau modèle de développement plaçant en son cœur

le *Green Deal*, quand on voit aujourd'hui un certain nombre de lobbies et d'États, notamment à l'est de l'Europe, remettre en cause ces objectifs ?

**M. Richard Yung.** – Madame la ministre, je me joins à la question de Didier Marie à propos du niveau de notre plan de relance. La BCE a accompli sa tâche, concernant le volet monétaire de la relance ; mais est-on à la hauteur sur le volet budgétaire ? Les plans de relance de l'Allemagne ou des États-Unis sont de l'ordre de 10 % du PIB. Le PIB de l'Union européenne s'élevant à environ 20 000 milliards d'euros, le nôtre devrait donc atteindre 2 000 milliards d'euros. Est-ce réalisable ? Cela fait-il partie de vos réflexions ?

Par ailleurs, s'agissant du Brexit, on a l'impression que les Britanniques ne sont pas engagés dans la négociation. On a maintenant perdu plus d'un mois. A-t-on raison ou tort d'être pessimiste à ce sujet ?

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Monsieur Rapin m'interroge sur le MES et les conditionnalités.

Ce qui comptait pour nous, comme pour l'Italie et pour beaucoup de pays, c'était de ne pas mettre en place une conditionnalité *ad hoc*. Aujourd'hui, la conditionnalité porte sur le respect des règles européennes. Cela va de soi puisque, *a priori*, lorsqu'on fait partie de l'Union européenne, on respecte les règles européennes.

Le MES permet en effet une forme de mutualisation de la dette, avec un effet de levier : les garanties sont mises en commun pour permettre de lever de la trésorerie à destination des États. Néanmoins, il repose sur un système de prêts et un remboursement par l'État bénéficiaire. Son intérêt est d'offrir à des pays dont l'accès au marché financier est détérioré une capacité de refinancement à de meilleurs taux, mais sans transfert. C'est plus une ligne de survie qu'un réel mécanisme de solidarité. C'est pourquoi nous cherchons à aller plus loin.

Votre remarque au sujet du populisme dans certains pays qui n'auraient pas bénéficié de suffisamment de solidarité, mais également dans ceux qui pourraient considérer que cette solidarité est imposée, est très pertinente. La Chancelière Merkel a toutefois souligné que l'Allemagne ne pouvait aller bien que si l'Europe allait bien.

Ce débat politique est une étape importante pour rentrer dans une discussion plus technique respectant la demande des uns et des autres, notamment de la Finlande, et permettant de convenir d'un calendrier pour le plan de relance. Le temps que nous nous donnons est essentiel pour trouver un compromis respectant les sensibilités nationales. C'est là toute la complexité de l'Europe. La meilleure réponse à apporter aux populistes est de construire des solutions efficaces qui soient le fruit d'un compromis respectant les nécessités de chacun.

Monsieur le sénateur Poadja, vous m'avez interrogée sur la souveraineté. En France, l'autonomie stratégique est considérée comme une nécessité depuis bien longtemps. Nous savons, parce que nous sommes une puissance nucléaire et que nous siégeons au Conseil de sécurité des Nations unies, qu'il est nécessaire de faire entendre plus fortement la voix de l'Europe. Quand le Président de la République en parlait il y a trois ans, ce thème était considéré comme une lubie française. Nous avons franchi hier une grande étape : la Commission européenne a en effet été mandatée par l'ensemble

des chefs d'État ou de gouvernement pour proposer des actions concrètes pour résorber les poches de dépendance là où elles existent. Il faut cependant être vigilant sur la mise en œuvre et avoir les moyens de le faire. Il faut être dans la réalité et non dans l'habillage.

Dans quels domaines cherchons-nous à prendre des mesures ? D'abord dans celui des investissements stratégiques, mais aussi dans celui de la sécurité alimentaire, des équipements médicaux, des médicaments, de certains biens sur lesquels nous voulons définir nos propres normes, comme la 5G, dans le respect du règlement général pour la protection des données (RGPD). Nous avons réussi, peut-être parce que la crise a agi comme un révélateur, à convaincre nos partenaires qu'il en allait de notre crédibilité et de notre utilité, dans un monde où la Chine et les États-Unis ne se privent pas d'imposer leurs normes.

Madame la sénatrice Goulet, je ne reviendrai pas ici sur les discussions qui ont eu lieu en CMP. Il serait malvenu que l'exécutif commente le travail des parlementaires.

Pour ce qui est de l'évasion fiscale, la France a beaucoup œuvré au sein de l'OCDE pour que la liste des pays non coopératifs soit mise à jour régulièrement et qu'il existe une certaine cohérence à ce niveau avec les travaux de l'Union européenne. Il faut que nous arrivions à faire suivre cette voie à l'ensemble des pays qui nous entourent.

Il est important de conserver un marché intérieur. Nous parlons beaucoup de mesures de relance et d'aides d'État, et il est certain que des distorsions de plus en plus importantes pourraient voir le jour au sein du marché intérieur. L'enjeu fiscal est également un sujet où des distorsions peuvent apparaître. Il est donc important que nous continuions à travailler pour les éviter, et vous pouvez compter sur notre engagement. Je serai ravie de poursuivre cette discussion technique dès que nous pourrons nous retrouver.

Monsieur le sénateur Yung, si l'on compte ce que chaque pays a mis sur la table, c'est plus de 3 % du PIB européen et 3 000 milliards d'euros qui ont déjà été activés. Nous cherchons à mettre sur la table un volume d'environ 1 000 milliards d'euros supplémentaires au niveau européen au titre du fonds de relance. Je pense que nous pouvons y parvenir. Il faut montrer, secteur par secteur et région par région, pourquoi nous avons besoin de cet argent. Thierry Breton travaille en ce sens pour consolider tous les besoins qui remontent des différents pays.

Quant au Brexit, dont vous évoquez le report, nous n'avons pas à dicter leur conduite aux Britanniques. Néanmoins, la France essaye de trouver un bon accord, en particulier sur les questions de pêche, que nous savons extrêmement sensibles, pour assurer des conditions de concurrence loyale.

Je terminerai par les questions du sénateur Marie. La proposition espagnole tient en trois points. Nous sommes d'accord pour ce qui est du volume et de la capacité d'endettement afin de favoriser un effet de levier et une action rapide. Pour ce qui est de la durée perpétuelle des titres de dettes proposés, nous pensons qu'il y a là un point de crispation potentiel. Nous défendons donc une maturité longue qui permette d'étaler le coût de la reprise dans le temps. Il nous semble donc important de pouvoir soutenir les

principes de la proposition espagnole, tout en recherchant les voies d'un compromis. Ceci permettrait de financer un véritable transfert avec une clé de remboursement qui dépend du poids économique de chacun.

**M. Pierre Cuypers.** – Madame la ministre, la consommation de biocarburants s'est effondrée depuis la mi-mars. Il en résulte une saturation des infrastructures de stockage et une baisse de la production de nombreux acteurs industriels.

Dès le début avril, la filière éthanol a saisi le Gouvernement d'une demande de déclenchement d'une clause de sauvegarde à l'échelle européenne visant à limiter les importations d'éthanol à des prix bradés. On aurait en effet perdu plus de 20 euros à l'hectolitre.

Quelle est la position du Gouvernement et quelle sera celle des autres États membres, en particulier l'Allemagne ? Un principe de subsidiarité pourrait-il se dégager d'une négociation communautaire ?

**M. Raymond Vall.** – Madame la ministre, vous avez survolé le sujet du Pacte vert. Pensez-vous qu'il puisse être remis en cause ?

Enfin, que pensez-vous de la demande de la filière viticole, qui souhaite pouvoir recourir davantage à la distillation ?

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Je remercie Pierre Cuypers pour sa question. S'agissant de l'éthanol et des clauses de sauvegarde, il existe une coordination entre les différents ministères, et notamment le ministère de l'agriculture.

J'essaierai de vous répondre par écrit. Cela demande à entrer dans la technique. Il semble important de faire bénéficier de clauses de sauvegarde et de protection l'intégralité des secteurs qui se voient touchés par la crise. Nous allons y travailler.

S'agissant de la question du sénateur Vall, le Pacte vert n'est évidemment pas remis en question. La crise climatique, les enjeux de transition énergétique, le fait que nous devons coûte que coûte arriver à la neutralité carbone en 2050 n'ont pas disparu à cause du virus.

C'est pourquoi la France, aux côtés de ses partenaires du groupe de travail sur la croissance verte, tient à être un acteur qui pèse dans la construction du fonds de relance. Nous cherchons également à voir comment les investissements que nous allons promouvoir dans les différents secteurs sont utiles dans le cas de la transition environnementale. Il nous faut être cohérents. Il n'y a aucune hésitation côté français. La Commission européenne est consciente qu'elle ne doit pas affaiblir le Pacte vert. Certains pays y ont vu l'occasion de réduire les exigences qui leur étaient imposées. Ce n'est pas notre vision des choses, et le Parlement européen l'a rappelé.

Concernant la filière viticole et la capacité de distillation, nous allons regarder avec mes collègues Agnès Pannier-Runacher et Didier Guillaume comment vous apporter des réponses. Cela intègre à la fois des questions industrielles et agricoles, et je préfère ne pas m'engager.



**M. Jean Bizet, président.** – Madame la ministre, serait-il possible que vos services nous apportent dans les jours qui viennent quelques précisions au sujet des décisions agricoles, notamment au sujet du déclenchement de mesures de crise prévues aux articles 219 et 222 du règlement portant organisation commune de marchés, dit « OCM », concernant les filières de la viande, des légumes et du vin et, par ailleurs, au sujet des assouplissements en matière de mobilisation des fonds structurels et d'aide aux plus démunis ?

Enfin, vous l'avez dit, ces périodes de crise sont des révélateurs voire des accélérateurs d'évolution. Si nous sommes aujourd'hui touchés par une pandémie virale, nous pouvons également être victimes demain d'un virus informatique mondial. J'insiste donc sur la digitalisation de nos économies, la souveraineté européenne de nos plateformes et la lutte pour la cybersécurité, sujets sur lesquels la commission des affaires européennes accentuera ses travaux.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Pour ce qui est de l'activation des mesures de marché, je vais me rapprocher du cabinet de Didier Guillaume afin qu'il vous envoie les détails.

Je vous ferai également parvenir tous les éléments utiles concernant les assouplissements des fonds structurels dans le cadre de l'enveloppe *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII) et *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* (CRII +). Je me suis personnellement impliquée à ce sujet auprès du commissaire en charge de la politique de cohésion, Elisa Ferreira, pour lui faire part de nos demandes.

L'idée de régionaliser les systèmes de santé pour aider à financer les dépenses de ce secteur est sûrement intéressante pour beaucoup de pays, mais n'a pas de pertinence en France. Par ailleurs, la clé de répartition sur les fonds non programmés ne permettait pas de cibler les régions les plus touchées, puisqu'il n'y a pas de lien entre la programmation des fonds européens et la propagation du virus. Cela a donc été revu dans un sens qui devrait permettre de gagner beaucoup en matière de flexibilité. Je vais vous faire parvenir un document permettant d'avoir une vision claire de ce que cela signifie pour vos régions afin que vous puissiez suivre la mise en œuvre de ces dépenses.

S'agissant de l'aide alimentaire, les assouplissements que nous avons obtenus sont absolument nécessaires dans cette période où certains se retrouvent en grande précarité.

Prenez soin de vous. Merci pour votre engagement et votre soutien.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci beaucoup.

*Lundi 27 avril 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Économie, finances et fiscalité**

### **Audition de M. Paolo Gentiloni, commissaire européen à l'économie (par téléconférence)**

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Monsieur le Commissaire européen, merci d'avoir accepté notre sollicitation pour cet échange par visioconférence, auquel MM. Vincent Éblé et Albéric de Montgolfier, respectivement président et rapporteur général de la commission des finances, ont également annoncé leur participation. Nous vous entendons quelques jours après la réunion du Conseil européen consacrée à la réponse économique de l'Union européenne à la pandémie de Covid-19, qui fait de nombreuses victimes dans notre pays comme dans le vôtre. L'Union subit un choc économique brutal et profond en raison du confinement qui paralyse l'activité. La Banque centrale européenne (BCE) annonce un recul à deux chiffres du produit intérieur brut (PIB) européen cette année. Ce choc symétrique appelle une réponse inédite et commune pour assurer la pérennité du marché intérieur. Son élaboration pose la question du degré de solidarité que les États européens sont prêts à déployer pour sauver la construction européenne.

D'ores et déjà, les mesures convenues par l'Eurogroupe, le 9 avril dernier, ont été approuvées au Conseil européen. Elles reposent sur trois volets : la mobilisation de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Mécanisme européen de stabilité (MES), et la création d'un dispositif de financement du chômage partiel, le programme SURE - « *Support to mitigate unemployment risks in emergency* ». Ce mécanisme implique un emprunt de la Commission européenne, mais semble aussi supposer un appel à la contribution financière des États membres : pouvez-vous le confirmer et nous en expliquer les raisons ?

En tout état de cause, cela ne suffira pas. Pour préparer la reprise économique, nous devons compléter cet arsenal par un quatrième instrument. Un accord de principe s'est dégagé au Conseil européen sur ce point, mais le débat reste vif sur le contour de l'instrument : doit-il s'agir d'un instrument *ad hoc* ou faut-il l'articuler avec le budget de l'Union ? Doit-il être financé par des emprunts de la Commission ou des États membres, ou par de nouvelles ressources propres ? Doit-il donner accès à des prêts ou aussi à des subventions, avec ou sans conditionnalités ? Doit-il permettre de financer des projets communs identifiés ou, plus largement, la réponse économique à la crise du Covid-19 ? En ce cas, doit-il être ciblé sur les secteurs ou régions les plus affectés ?

Et quelle doit être sa taille ? Votre collègue Thierry Breton, que nous avons entendu la semaine dernière, plaide pour un fonds de 1 500 milliards d'euros, car la réponse européenne doit être de taille comparable à celle des États-Unis et de la Chine, afin d'éviter des distorsions de concurrence : partagez-vous cette opinion ?

Enfin, comment imaginez-vous la sortie de cette période exceptionnelle : un retour aux règles du pacte de stabilité et de croissance vous semble-t-il envisageable ?

**M. Vincent Éblé, président de la commission des finances.** – Merci d'avoir répondu à notre invitation dans ces conditions un peu particulières, mais celles-ci ne doivent pas nous empêcher d'échanger !

Fin mars, vous déclariez : « Le projet européen risque de sombrer. Il est clair que si les divergences économiques entre pays européens augmentent et si la crise accroît les différences entre divers pays européens au lieu de les diminuer, il sera très difficile de maintenir en l'état le projet européen. » Depuis lors, des décisions ont été prises, mais le projet européen est loin d'être sauvé...

Jeudi dernier, après l'accord de l'Eurogroupe, le Conseil européen s'est en effet accordé sur trois volets, comme vient de le rappeler mon collègue Jean Bizet : la mobilisation d'une ligne de crédit de 240 milliards d'euros *via* le MES ; 100 milliards d'euros pour le refinancement des mécanismes de chômage partiel ; et enfin des prêts de la BEI à hauteur de 200 milliards d'euros pour l'investissement des entreprises. L'ensemble des mesures s'élève à 540 milliards d'euros, pour une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> juin 2020.

Toutefois, comme vous l'avez-vous-même souligné, il faudrait faire beaucoup plus pour lancer un véritable « plan de relance » européen et les États membres ne sont parvenus à aucun accord sur ce point, le Président du Conseil européen concluant seulement à la nécessité de « travailler à la mise en place d'un fonds pour la relance ». Les États membres s'en remettent d'ailleurs à la Commission européenne pour « analyser les besoins exacts » et « présenter d'urgence une proposition ».

Sans dévoiler, à ce stade, ce que proposera la Commission, pouvez-vous nous indiquer votre appréciation actuelle des capacités de rebond de l'économie européenne ? Quelle serait, selon vous, la dimension souhaitable d'un fonds de relance européen ? Sur quels pays et catégories de dépenses devrait-il être ciblé ? Selon quelles modalités son financement pourrait-il être assuré : une contribution des États membres, l'affectation d'une ressource commune, l'émission de titres garantis par les États ?

La crise actuelle a d'ores et déjà un impact majeur sur nos finances publiques et, même si le pacte de stabilité et de croissance permet la mise en œuvre d'une clause dérogatoire pour récession économique sévère, les niveaux de déficit et de dette publics explosent dans l'Union européenne. Quelle est votre analyse sur ce point ? Comment articuler notre relance budgétaire avec la politique de la BCE afin de la rendre soutenable ?

**M. Paolo Gentiloni, Commissaire européen à l'économie.** – Je vous remercie pour votre invitation.

Il est certain que la pandémie aura, et a déjà, un impact sur l'économie européenne et mondiale. La Commission publiera, le 7 mai, ses *spring forecasts*, prévisions de printemps, mais le FMI anticipe déjà une contraction de 3 % du PIB de la planète en 2020 et de 7,5 % dans l'Union européenne. Une centaine de pays ont déjà demandé son aide. La crise est donc globale. Une réponse européenne est indispensable : aucun État ne pourra s'en sortir seul. Nous devons aussi préserver notre marché unique, l'un des acquis les plus importants de la construction européenne.

La priorité a d'abord été de sauver des vies dans les pays atteints par la pandémie. La Commission s'est efforcée de coordonner les actions des différents États membres et de lever les tensions qui risquaient de restreindre la circulation des équipements médicaux et des produits fondamentaux.

Des décisions importantes ont été prises. La BCE a ainsi adopté son *Pandemic emergency purchase program*, plan de rachat d'urgence de dettes. La Commission a décidé de réorienter les fonds structurels disponibles vers des opérations visant à faire face à la crise. L'Union européenne a aussi exploité toute la flexibilité de son cadre réglementaire en adoptant un cadre temporaire qui autorise les aides d'État ou en activant la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance.

Ces assouplissements sans précédent ont permis aux États de soutenir leur économie, en plus d'assurer la liquidité. Mais il fallait aussi prendre des mesures à l'échelle européenne : c'est le sens des dispositions adoptées par les ministres des finances, au terme d'une réunion de dix-sept heures, et qui furent approuvées par le Conseil européen jeudi dernier. Il s'agit, vous l'avez évoqué, des prêts garantis par la BEI, du concours du MES pour financer des dépenses dans le domaine de la santé - chaque pays pouvant emprunter auprès du MES dans la limite de 2 % de son PIB - et du programme SURE qui est doté de 100 milliards d'euros et vise à financer les mesures de maintien dans l'emploi ou de chômage partiel - *Kurzarbeit* en Allemagne, *cassa integrazione* en Italie - par exemple. Concrètement, la Commission pourra emprunter sur le marché grâce à des garanties des États membres à hauteur de 25 milliards d'euros. Ces garanties constituent une marque de solidarité, dont l'impact sur la dette et le déficit des États membres sera nul : la Commission est notée AAA par les agences de notations ; et l'on peut raisonnablement penser que ces garanties ne seront pas appelées. Simplement, la Commission n'avait pas les marges suffisantes, en fin de cycle de l'actuel budget pluriannuel, pour lancer ces actions sans la garantie des États.

Les discussions se poursuivent au niveau du Conseil pour préciser les détails du mécanisme, les dépenses éligibles et l'horizon temporel. Il s'agit aussi de s'assurer que les sommes engagées seront bien dépensées en faveur du but recherché. Ce programme sera temporaire et extraordinaire, à la différence des mécanismes de réassurance chômage permanents entre États - qui figurent dans le programme de Mme Ursula von der Leyen - nous en reparlerons l'an prochain. Ces instruments doivent être opérationnels dès le 1<sup>er</sup> juin. Les discussions avancent et je pense qu'elles auront trouvé une issue positive d'ici-là.

Ce paquet de trois filets de sécurité, pour un montant cumulé de 540 milliards d'euros, ne constitue, toutefois, qu'un point de départ. Comme l'a dit la présidente de la Commission, il faudra aller plus loin si l'on veut relancer nos économies et réduire les divergences entre les États. Avec mon collègue Thierry Breton, nous avons signé une tribune dans la presse : nous plaidons pour un plan de relance européen de 1 500 milliards d'euros. Nous sommes pour l'heure à un tiers de ce montant, qui peut apparaître ambitieux, mais correspond à l'ampleur des besoins. J'ai d'ailleurs constaté depuis trois semaines des évolutions positives au sein de toutes les instances européennes. Le Conseil européen du 23 avril a ainsi entériné les décisions de l'Eurogroupe et a chargé la Commission de faire des propositions concernant un fonds de relance européen qui serait lié au budget de l'Union. Placer le fonds sous l'égide de la Commission est une excellente idée, même si, naturellement, nous devons définir

avec les États une perspective commune afin qu'il soit suffisamment doté pour être efficace.

Le but de ce fonds est de contribuer à la relance de l'économie européenne, mission qui repose avant tout sur les États. Il s'ajoutera aux programmes d'aides que ces derniers ont déjà mis en place, tout en visant, et c'est crucial, à limiter les divergences entre les pays, entre ceux qui sont en situation d'aider leurs entreprises et ceux qui ont plus de mal à réagir, car ils sont déjà très endettés. On perçoit clairement, à cet égard, les différences de puissance de feu entre les États à travers les demandes de liquidités ou d'autorisations d'aides d'État que nous recevons. Le fonds commun doit non seulement servir à financer la relance, mais aussi à préserver la cohérence du marché unique, qui est un bien commun de l'Union, la base de la prospérité des 27 États membres, non d'un ou deux pays. Il serait ainsi un instrument de convergence car les partenaires ont été trop habitués, au-delà du marché unique et de la politique monétaire, à mener chacun sa politique économique en solitaire. Cette crise sanitaire, qui est une crise commune, doit être l'occasion de renforcer la coordination en matière économique. C'est ce que demandent les présidents successifs de la BCE depuis plusieurs années.

Trois points restent en discussion à Bruxelles. Le calendrier, tout d'abord. On a comparé le fonds de relance à un plan Marshall, qui fut lancé en 1947, soit deux ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Mais l'Europe ne peut attendre deux ans, même si les États membres et la Commission ont agi très rapidement.

Il convient aussi de déterminer son montant. J'ai évoqué 1 500 milliards d'euros, car tel est l'ordre de grandeur des besoins. Pour l'instant, nous n'en sommes qu'à 540 milliards...

Enfin, il faut décider quelle part de ce fonds servira à des prêts, quelle autre à des subventions. Les prêts sont utiles car la Commission peut emprunter à des taux très bas à longue durée. Mais, en même temps, comme l'a dit Mme Ursula von der Leyen, on a aussi besoin de *grants*, de subventions : les prêts, aussi avantageux soient-ils, accroissent la dette, or certains pays sont déjà très endettés. On ne peut donc pas envisager un fonds de relance uniquement dédié à des prêts.

**M. André Gattolin.** – (*L'orateur adresse d'abord quelques mots en italien au Commissaire européen.*) Je vous remercie, Monsieur le Commissaire, pour la clarté de votre exposé. J'avais eu l'occasion de vous rencontrer à plusieurs reprises lorsque vous étiez président du Conseil italien.

Il avait été décidé, l'an dernier, de lancer un débat sur l'avenir de l'Europe et de l'Union européenne. Le Parlement européen avait commencé à y réfléchir. Ce débat a été repoussé en septembre à cause de la crise, mais celle-ci en montre clairement la nécessité !

L'Union européenne ne pourra exister face aux États-continentaux que sont les États-Unis et la Chine, ni financer les investissements industriels ou technologiques dont elle a besoin, sans un budget d'au moins 3 % de son revenu national brut (RNB) à l'horizon 2050. À travers les discours de Mme Ursula von der Leyen, ou le vôtre, on semble s'acheminer, d'une manière ou d'une autre, même s'il s'agit d'une situation de crise, vers un futur cadre financier pluriannuel (CFP) mobilisant environ 2 % du RNB.

La crise révèle le déficit que nous avons à combler, notamment en matière d'investissements industriels souverains. L'effort que l'Europe s'apprête à faire, à côté de l'action des États membres, repose sur deux modes de financements : un financement fédéral centralisé de l'Union, d'une part, et des contributions des États membres, d'autre part. Cela pose la question du renforcement de l'Union et de la coopération interétatique en son sein. Vous avez été à l'origine du traité du Quirinal, qui avait pour objet de renforcer les relations bilatérales entre la France et l'Italie. La crise sanitaire illustre la nécessité de telles coopérations, ne serait-ce que pour réaliser les relocalisations de productions stratégiques, en matière de santé par exemple. Une planification s'impose pour en définir les modalités, éviter qu'elles ne profitent seulement au pays hôte et que les produits ne soient accaparés par certains en cas de crise, comme on le voit avec les respirateurs artificiels, alors qu'ils ont été produits grâce à une coopération. Nous devons donc inventer des procédures, assurant une forme de responsabilité, d'*accountability*, qui seraient intermédiaires entre la souveraineté nationale et la souveraineté européenne.

Comment réaliser les investissements européens dont nous avons besoin en veillant à la coordination avec les plans nationaux ? Comment garantir des éléments de souveraineté européenne dès lors que les productions sont localisées dans les États ?

**M. Vincent Éblé, président de la commission des finances.** – Le rapporteur général Albéric de Montgolfier n'ayant pu se joindre à notre visioconférence, je relaie les questions qu'il souhaitait vous poser.

La première concerne le plan d'action relatif au régime de TVA, toujours en discussion au sein de l'Union européenne. Certes, des avancées ponctuelles ont été enregistrées au cours des dernières années, notamment en matière de vente à distance, mais, en septembre dernier, la Commission européenne évaluait toujours la perte de TVA dans l'Union européenne à 137 milliards d'euros en 2017, soit plus de 11 % des recettes totales attendues. Traiter la fraude à la TVA constitue donc une piste de financement complémentaire. Quels sont vos projets en la matière ?

Parallèlement au besoin nouveau de financement pour traverser la crise, la baisse des recettes et, plus généralement, des ressources est un enjeu, et elle est à redouter tant au niveau des États membres que de l'Union européenne. Disposez-vous de données sur ce point ?

Le Conseil européen s'est accordé, la semaine dernière, sur la mise en place d'un fonds de relance, sur la base de l'accord de l'Eurogroupe, sans pour autant en définir les contours. Le scénario privilégié serait celui d'une intégration de ce fonds dans le budget pluriannuel de l'Union européenne. Quelles en sont les raisons ? Le dissocier n'aurait-il pas permis une mise en œuvre plus rapide ?

Au sein du budget pluriannuel, quelle distinction faites-vous entre la mobilisation du futur fonds de relance, celle de l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité, le programme d'appui aux réformes structurelles et le renforcement annoncé de la politique de cohésion ? La multiplication des instruments et la complexité qui en découle ne risquent-elles pas de nuire à l'efficacité de la relance ?

Enfin, la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance a été activée, offrant aux États membres une réelle flexibilité budgétaire pour répondre à la crise. À quelle échéance, selon vous, serait-il raisonnable de revenir à une application normale du pacte ? Comment parvenir, dans ce cadre, à atténuer les écarts entre les États membres du nord et du sud de l'Europe ?

**M. Paolo Gentiloni.** – Je remercie André Gattolin pour sa première question. Elle est si générale que l'on pourrait organiser un séminaire entier sur ce thème ! Je n'apporterai donc qu'une réponse brève : l'Europe ne sera plus la même après la pandémie. Nous aurons besoin d'une aide publique accrue, pesant plus dans nos économies ; la demande de protection, de la part des citoyens, des travailleurs, comme des entreprises, sera également plus forte ; l'Europe devra jouer un rôle géopolitique plus important que celui qui a été le sien jusqu'à présent.

Nous devons, en particulier, trouver un équilibre entre la protection de nos systèmes industriels, de leurs chaînes de valeur, et la nécessité pour l'Union européenne de demeurer un champion du commerce et des relations économiques multilatérales internationales. Cela ne répond pas seulement à une vision du monde, il y va de la préservation de nos intérêts. Il y aura des changements à apporter à la suite de cette pandémie, pour plus de résilience, plus de protection, mais il conviendra de trouver le juste équilibre entre ce qu'il faut changer et ce qu'il faut maintenir.

Sur le renforcement du rôle géopolitique de l'Union européenne, nous en parlons depuis longtemps sans aboutir à grand résultat ; une occasion nous est offerte aujourd'hui. La crise va créer des tensions au niveau mondial, en particulier entre les deux grandes puissances économiques actuelles. Nous ne sommes pas neutres dans cette opposition, mais nous avons un intérêt stratégique à ne pas rester de simples spectateurs ou des acteurs de troisième rang : nous devons jouer un rôle en tant qu'Europe !

Nous parviendrons à exercer cette capacité géopolitique seulement si nous sommes capables d'agir, ensemble, sur le plan de la diplomatie, de la défense, du commerce et de la monnaie unique. L'utilisation de ces quatre instruments fera de nous une grande puissance, dans le sens du multilatéralisme, du dialogue et de la paix ; sans cela, ce sera très difficile !

Effectivement, la fraude à la TVA est élevée et cela nous laisse une marge pour récupérer des ressources autonomes pour l'Union européenne. Je travaille actuellement à un plan, associé à une proposition législative, contre l'évasion fiscale et la fraude aux taxes, en particulier à la TVA. J'espère présenter ce plan à la fin du mois de juin.

Pourquoi les chefs d'État ou de Gouvernement n'ont-ils pas retenu l'option du fonds dédié, comme le suggérait la France ? À mon sens, au regard de la structuration de l'Union européenne, de ce que l'on aurait dû discuter durant la Conférence sur l'avenir de l'Europe et qui sera peut-être discuté plus tard dans l'année, ce serait une bonne chose que ce fonds s'inscrive dans un cadre communautaire, et non intergouvernemental. Mais il faut effectivement des clarifications : sur les relations avec d'autres fonds ou instruments, sur le dimensionnement juste pour une bonne articulation entre tous ces instruments, etc...

Quoi qu'il en soit, c'est la préférence du Conseil européen et il n'est pas certain que l'autre proposition aurait donné lieu à une mise en œuvre plus rapide. Les prochaines semaines nous diront si les conclusions du Conseil européen du 23 avril nous ouvrent bien la voie vers un dispositif aussi robuste et clair que nécessaire.

Par ailleurs, le mécanisme d'activation de la clause dérogatoire - qui repose sur la demande de la Commission européenne, acceptée par le Conseil européen - vaut aussi pour sa suspension. Selon les règles en vigueur, la clause peut être introduite en cas de grave récession affectant l'ensemble de l'économie européenne. Il faudra, pour mettre fin à son application, que la Commission considère que l'économie européenne

n'est plus en crise sérieuse. Franchement, même si ce n'est pas envisageable dans les prochains mois, j'espère que nous n'aurons pas à attendre dix ans !

**M. Jean-Yves Leconte.** – À propos de la diversité des réponses nationales, vous évoquez des puissances de feu différentes, mais on pourrait aussi bien parler de différences dans la conception du soutien à l'économie, aux entreprises et aux personnes en difficulté... Quoi qu'il en soit, ces solutions divergentes sont des facteurs de déconstruction du marché commun, avec des phénomènes de concurrence déloyale, qui engendreront des tensions dans le futur. L'Europe doit être à l'avant-garde de cette crise ; sans cela, elle sortira avec une image aussi abîmée que pendant la crise financière de 2008 et le débat sur son avenir sera clôturé avant même d'avoir débuté. Comment pouvez-vous encadrer l'émergence de solutions convergentes entre pays ?

On a bien compris qu'il n'était pas encore possible de trouver une issue au débat sur les *coronabonds*, mais avez-vous le sentiment d'un accord sur la nécessité d'augmenter le budget pluriannuel européen ? Avec quelles nouvelles ressources propres ?

La Bulgarie et la Croatie envisagent d'accélérer leur adhésion à l'euro, dans l'objectif d'obtenir ainsi des budgets supplémentaires. Qu'en pensez-vous ?

En 2008, des personnes affectées par la crise ont pu retrouver des emplois dans d'autres pays de l'Union européenne. La mobilité européenne n'étant plus possible, quelle réponse sociale peut-on apporter ?

Depuis le début de cette audition, il n'est question ni de climat ni d'écologie. Le plan de relance qu'il est prévu de déployer sera-t-il un plan en plus ou se conjuguera-t-il avec les objectifs du *Green deal* ?

**Mme Mireille Jouve.** – Il semblerait que des investisseurs extérieurs à l'Europe, notamment des fonds saoudiens, tentent de profiter de la crise économique pour acquérir des actifs et des technologies stratégiques. Des entreprises comme Nokia ou Total seraient dans le viseur de fonds souverains. Comment la Commission européenne entend-elle protéger la souveraineté économique de nos entreprises stratégiques ? Quels instruments pourraient être mis en place pour filtrer les investissements étrangers prédateurs ?

**M. Franck Menonville.** – Je voulais moi aussi aborder le thème du filtrage des investissements étrangers, sur lequel nous avons travaillé au sein de la commission. Ma question est donc similaire à la précédente : comment pouvons-nous renforcer le dispositif de filtrage, au moment où des pans entiers de notre économie et des entreprises stratégiques doivent être protégés ?

**M. Paolo Gentiloni.** – Comment répondre au risque de divergence entre les différentes économies et de déconstruction du marché intérieur ? Comment peut-on avoir une réaction autre que celle que nous avons eue après la crise financière ?

Déjà, nous sommes dans la bonne direction ! En effet, au moment de la crise financière, un État en difficulté pouvait demander de l'aide, mais, pour l'obtenir, il devait répondre à des conditions très strictes. La crise actuelle, elle, affecte tous les pays et a des conséquences sur l'ensemble de l'Europe ; il s'agit d'éviter que ce phénomène, commun à tous, ait des conséquences très différentes entre pays. Comment le faire quand on a une politique monétaire commune, mais pas de politique économique commune ? En introduisant des outils, des projets et des financements communs à cet effet !



La finalité générale du plan de soutien de 540 milliards d'euros de l'Eurogroupe, comme du plan de relance que nous allons mettre en place, est bien de bénéficier à l'ensemble des pays européens, en évitant que, d'une crise commune dont nul n'est responsable, certains puissent sortir vainqueurs et d'autres perdants. Nous avons bien avancé dans cette direction, je l'ai dit, mais il reste encore beaucoup de chemin à faire. Ce ne sera pas facile : il faudra trouver des accords entre des positions qui divergent depuis des dizaines d'années. Pour cela, il me semble nécessaire de regarder, non pas derrière, mais devant !

Quelles ressources nouvelles ? Cette question n'est pas facile. Au-delà de la piste de la fraude à la TVA, que j'ai déjà évoquée, il est difficile pour moi d'y répondre ici en détail...

Effectivement, la Croatie et la Bulgarie cherchent à se rapprocher de la zone euro. Pour cela, elles suivent, accompagnées par la Commission européenne et la BCE, un parcours très strictement défini, comprenant étapes et conditions à remplir. Les efforts de ces deux pays doivent être appréciés, mais le parcours à accomplir reste celui qui a été établi.

Même si l'on a bien vu à quel point le système européen, comparé au système américain, était résilient - nous n'avons pas eu d'explosion soudaine du chômage -, cette crise aura des conséquences sociales très sérieuses, avec des phénomènes de pauvreté. Il faudra donc renforcer nos mécanismes de lutte contre la pauvreté ou de chômage partiel, et le plan global de relance comprend bien un pilier social.

Sur le *Green deal*, la Commission européenne est très claire : non seulement il ne faut pas oublier ce processus dans le plan de relance, mais l'opportunité de changement qui se présente à nous doit même être utilisée pour apporter des corrections dans le sens de la soutenabilité sociale et écologique de nos systèmes. Il faut être conscient que ce ne sera pas immédiat sur les plans économique et culturel, que des oppositions fortes se manifesteront. Pour autant, ce serait une erreur tragique que de remettre le *Green deal* à dix ans au motif de la crise.

Nous le savons, le système de filtrage des investissements n'est pas très puissant au niveau européen et se concentre autour des questions de sécurité. Des mesures sont prises au niveau des États membres pour renforcer leur *golden power* et, à notre tour, nous travaillons à l'échelle de l'Union européenne. Associé au fonds de relance, pourrait ainsi être proposé un fonds paneuropéen destiné à apporter un soutien commun à nos entreprises les plus stratégiques. J'espère que cette proposition pourra voir le jour dans les prochains mois, mais pour l'instant, je l'ai dit, les réactions sont plutôt nationales.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Différentes écoles se sont créées au sujet du fonds de relance - école espagnole, école française, école allemande -, et l'on imagine aussi un accroissement de la contribution des États membres afin de porter le budget européen à 2 % du RNB. Avez-vous le sentiment qu'une de ces écoles pourrait s'imposer dans les jours à venir ?

Vous avez souligné qu'aucun État ne pouvait sortir seul de cette crise. Quel regard portez-vous sur le cas de la Grande-Bretagne qui se retrouve désormais seule du fait du Brexit, notamment pour lutter contre cette pandémie ?

Un commentaire enfin : votre périmètre d'action, tout comme celui de M. Thierry Breton, est bien circonscrit. Mais, comme nous le soulignons depuis

longtemps au Sénat, rien ne pourra être mis en place sans une évolution de la politique de concurrence. Or il reste beaucoup à faire en la matière...

**M. Paolo Gentiloni.** – Je suis naturellement de l'école bruxelloise pour ce qui concerne le fonds de relance ! Mais celle-ci reste à définir, et c'est le travail que nous menons actuellement. Les contributions ont été nombreuses : nous avons eu l'idée française d'un fonds dédié, l'idée espagnole d'un fonds basé sur des prêts perpétuels et une convergence sur le fait qu'il fallait l'inscrire dans le cadre du budget européen - ce qui, je le répète, est une décision positive dès lors que le fonds construit est le bon en termes de dimension, de *timing* et de proportion entre prêts et subventions. *In fine*, la réponse ne pourra être que politique.

Nous prenons actuellement des décisions sur des mécanismes très nouveaux : il faut accepter, pour cela, une logique de compromis et de convergence. Le point-clef est de comprendre que nous discutons, non pas du meilleur moyen d'avoir une architecture européenne, mais du risque que nous courons de mettre en péril l'édifice européen bâti au cours des dernières décennies. Si les divergences sont trop nombreuses sur le plan financier, s'il y a trop de différences au sein du marché intérieur, avec des niveaux de vie qui ne sont plus convergents entre pays européens, alors qu'ils l'ont été pendant des dizaines d'années, il sera complexe de gérer la situation sur un plan politique. Mais, si nous gardons cela en tête, alors nous pouvons converger vers une solution extraordinaire, une solution qui laissera probablement une trace dans l'édifice européen.

Qu'en est-il du Royaume-Uni ? Voilà près de quatre ans que le référendum sur le *Brexit* a eu lieu ; c'est une histoire très longue et la négociation entre la Commission européenne et Londres se poursuit. Nous avons un très bon négociateur en la personne de Michel Barnier. Il sera difficile de trouver un accord avant la fin de l'année, mais nous développons de bonnes coopérations dans un certain nombre de domaines. Je ne suis donc pas pessimiste. Cela étant, il faut se référer à l'Union européenne telle qu'elle existe aujourd'hui, et avoir conscience que la seule façon de nous en sortir, c'est ensemble !

Enfin, la vice-présidente de la Commission, Margrethe Vestager, a réalisé un excellent travail au cours des dernières semaines. Comme nous l'avons évoqué pour les règles du pacte de stabilité, il faudra, à un certain point, revenir à un cadre plus solide, mais sans perdre de vue les nécessités nouvelles que la pandémie a ouvertes pour nos entreprises et nos chaînes de valeur. Mme Vestager, M. Breton et moi-même y travaillerons ensemble et nous trouverons des solutions ! Je suis optimiste car tout le monde est conscient que le marché intérieur, s'il doit changer ses règles, reste un atout pour l'Union européenne.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Merci du temps que vous nous avez accordé et de la qualité de vos réponses.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.*

## Justice et affaires intérieures

### Audition de M. Wojciech Wiewiórowski, Contrôleur européen de la protection des données (par téléconférence)

**M. Jean Bizet, président.** - Monsieur le Contrôleur, merci d'avoir accepté cette audition par visioconférence avec la commission des affaires européennes du Sénat français.

Vous êtes chargé de veiller dans l'Union européenne au respect du droit des citoyens à la protection de leur vie privée lors du traitement de données à caractère personnel. Vous avez donc un rôle éminent à jouer dans les circonstances actuelles, puisque la levée du confinement imposé par la pandémie de Covid-19 devrait s'accompagner d'un suivi de la population par le biais d'applications numériques susceptibles de traiter des données personnelles relatives à l'état de santé, aux relations ou aux déplacements de chacun.

La Commission européenne a publié, le 16 avril, une « boîte à outils » qui recommande notamment l'installation d'applications nationales de traçage sur une base volontaire. Ce volontariat est à distinguer du consentement, dont la mise en oeuvre dans les conditions prévues par le règlement européen général sur la protection des données (RGPD) peut être difficile. Nous souhaiterions que vous nous éclairiez sur cette distinction entre volontariat et consentement.

Dans la foulée de la Commission, le Comité européen de la protection des données (CEPD) a publié, le 21 avril dernier, des lignes directrices sur l'utilisation de la géolocalisation et des outils de traçage des contacts dans le contexte de l'épidémie de Covid-19. Le Comité préconise que l'usage de ces outils, qui doivent être intégrés dans une stratégie sanitaire globale, soit strictement limité à ce qui est nécessaire et proportionnel. Il recommande de publier les codes sources des applications et de préférer le *tracing* au *tracking*, ce dernier impliquant la géolocalisation, et insiste sur la nécessité d'anonymiser les données de géolocalisation utilisées pour modéliser la diffusion de l'épidémie et évaluer l'efficacité des mesures de confinement.

Des applications sont déjà mises en oeuvre dans les premiers pays qui sortent du confinement : Norvège, République tchèque, Italie. Elles ne respectent pas toutes vos préconisations, la Norvège ayant par exemple recours à la géolocalisation. Vous ont-elles été soumises pour consultation avant leur mise en oeuvre ? Le comité que vous présidez avait plaidé pour qu'une étude d'impact concernant la protection des données soit menée avant de mettre en oeuvre ces applications : cela a-t-il été fait chaque fois ?

Ces initiatives nationales semblent désordonnées et soulèvent la question de l'interopérabilité de ces diverses applications. Croyez-vous possible qu'émerge une solution européenne ? Au moins sept pays européens, dont la France, soutiennent l'initiative *Pan-European Privacy-Preserving Proximity Tracing* (PEPP-PT) ; mais l'Espagne et la Suisse soutiennent désormais un autre projet, *Decentralized Privacy-Preserving Proximity Tracing* (DP-3T), qui privilégie le stockage décentralisé des données... L'architecture centralisée de stockage des données privilégiée par PEPP-PT

vous semble-t-elle effectivement de nature à permettre une collecte excessive d'informations sensibles sur la population ?

Je vous laisse d'abord la parole pour répondre à ces premières questions. Mes collègues vous en poseront certainement d'autres ensuite.

**M. Wojciech Wiewiórowski, Contrôleur européen de la protection des données.** - Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir invité pour cet échange de vues. Je suis désolé de devoir m'adresser à vous en anglais, mais mon niveau en français ne m'aurait pas permis d'entrer dans la complexité des questions que nous allons aborder.

Je souligne l'importance de ce que nous allons nous dire aujourd'hui, puisque les décisions que nous allons être amenés à prendre feront sentir leurs effets non seulement à court terme, mais également à plus long terme.

Au préalable, j'aimerais préciser le rôle, d'une part, du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), ou *European Data Protection Supervisor* (EDPS), et, d'autre part, du Comité européen de la protection des données, ou *European Data Protection Board* (EDPB).

Le Contrôleur européen de la protection des données est une autorité indépendante de contrôle des institutions et organes de l'Union européenne. Il est aussi le conseiller principal, sur ces sujets, de la présidence de la Commission et des institutions européennes impliquées dans le processus législatif. Mais je ne supervise en aucune manière les autorités nationales telles que la Commission nationale de l'informatique et des libertés en France (CNIL). Les gouvernements de chaque pays sont contrôlés par ces instances nationales et d'autres organes similaires. Et, comme vous le savez certainement, la CNIL a publié la semaine dernière un avis sur le projet d'application mobile « StopCovid » et sur les implications de sa mise en oeuvre.

Le Comité européen de la protection des données, quant à lui, rassemble les autorités de contrôle indépendantes de l'Union européenne telles que la CNIL. En tant que Contrôleur, j'en suis également membre.

En dépit du fait que ces deux institutions sont désignées par le même acronyme en français, le Contrôleur et le Comité sont deux entités distinctes, dont la composition et les compétences diffèrent. Le rôle du Contrôleur est de contribuer à trouver une solution paneuropéenne efficace de traçage, applicable dans tous les pays de l'Union européenne et nous avons été les premiers à appeler de nos vœux une telle approche. Je suis donc ravi de voir que les orientations de la Commission sont en accord avec notre position, qui est aussi celle du Comité.

Avoir une approche paneuropéenne ne signifie pas qu'il faille adopter une application unique partout en Europe, mais cela implique un cadrage identique partout.

Les données et les technologies peuvent faire partie de la solution, mais elles n'en sont qu'un élément et ne sont en aucun cas la panacée. Cela veut dire que les autres mesures qui sont actuellement mises en oeuvre doivent être maintenues ; sans un

système de santé solide, sans accès aux tests, nous ne pourrions pas sortir de la situation dans laquelle nous nous trouvons actuellement.

Il est aussi nécessaire de comprendre qu'il est important que ces données et ces technologies soient utilisées comme des outils de responsabilisation plutôt que comme des outils de contrôle, de mainmise, de stigmatisation ou de répression des individus. Je crois fermement que la révolution numérique nous a donné des outils puissants qui, s'ils sont utilisés de manière responsable, pourront être d'un grand soutien pour les gouvernements, au moment où ils essaient de résoudre la quadrature du cercle : protéger les vies tout en levant les restrictions en vigueur.

Je voudrais aussi souligner que ce n'est qu'en travaillant ensemble, tous les Européens ensemble, que nous réussirons à retrouver notre Europe : notre Europe, espace de liberté, nous a été comme « volée » par cette épidémie, nous ne pouvons actuellement pas profiter de l'Union européenne telle que nous la connaissions avant la crise.

La question de la responsabilité doit être posée en ce qui concerne le fait d'utiliser à bon escient les outils disponibles, mais elle doit aussi être posée si nous n'utilisons pas ces outils existants : serait-ce responsable ?

Je vais maintenant répondre à certaines questions que vous avez soulevées dans votre propos introductif, monsieur le président.

Je veux souligner que les situations diffèrent d'un pays à l'autre, tout comme les solutions et options retenues par chacun. Vous avez raison de le souligner : nous nous focalisons pour l'instant sur plusieurs applications de traçage, certaines d'entre elles étant déjà en passe d'être déployées. Ainsi, certaines de ces applications sont déjà utilisées pour s'assurer que les personnes placées en quarantaine respectent bien leurs obligations. Mais c'est un autre sujet.

Aujourd'hui, il existe deux approches possibles s'agissant des applications de traçage des contacts : une approche centralisée et une approche décentralisée. Ce n'est pas un choix binaire et nous devons avoir à l'esprit que certaines fonctionnalités sont communes aux deux types d'applications.

Les débats autour de ces deux approches sont nombreux en ce moment et très polarisés. Pour nous, autorités de contrôle et de protection des données, ce à quoi correspond cette nomenclature n'est pas très clair. Ainsi, une forme de serveur centralisé est toujours nécessaire. La question principale est de savoir ce qui est centralisé et pour quelle raison, mais c'est surtout une question d'efficacité : la solution retenue est-elle efficace pour le traçage épidémiologique ?

Je n'entrerai pas dans le détail de ces deux approches, mais je serai ravi, à l'occasion, de vous en détailler les différences techniques. Les autorités de protection des données n'ont à ce jour pas tranché en faveur de l'option décentralisée ou de l'option centralisée.

Il convient également d'adopter une approche très nuancée s'agissant de l'évaluation des possibilités offertes par certaines applications. Vous avez indiqué que

l'application norvégienne collectait des données de géolocalisation. Pour le traçage des contacts, il est possible d'inclure une option de géolocalisation. Ce qui pose question concernant l'application norvégienne, c'est que cette option de géolocalisation y est activée par défaut. Or, ce qu'il faudrait, c'est que chacun, individuellement, puisse choisir ou non de partager sa géolocalisation.

Vous avez raison, l'utilisation de ces applications doit se faire sur une base volontaire, mais cette approche est à distinguer du consentement. Si des données doivent être stockées ou transmises aux autorités de santé d'un pays, nous estimons que la base légale appropriée pour le traitement de ces données est l'intérêt public.

L'approche volontaire, qui consiste pour un utilisateur à télécharger l'application et à l'installer sur son *smartphone*, implique que, si l'utilisateur désinstalle l'application, les données déjà collectées ne sont pas systématiquement effacées : il subsiste la possibilité que les autorités traitent ces données dans l'intérêt public. Mais il est essentiel que ce traitement de données soit soumis à des garde-fous.

Pour les autorités de protection des données, voici quelles sont les conditions *sine qua non*.

D'une part, ces données doivent être utilisées et conservées de manière temporaire, et il doit être précisé ce qu'il en sera fait une fois l'épidémie terminée.

D'autre part, l'objectif du traitement des données doit être clairement explicité et on doit savoir qui y aura accès. En outre, la façon dont ces données sont traitées doit faire l'objet d'un contrôle.

Vous m'avez demandé si l'impact sur la vie privée des dispositifs mis en oeuvre a fait l'objet d'une évaluation. Malheureusement, je ne peux pas vous confirmer qu'une telle évaluation a été faite dans tous les cas.

Au regard de l'introduction en Europe de ce type de dispositif, voici ce qui me paraît être le plus important.

Premièrement, je pense que la situation dans laquelle ces données et technologies sont les plus efficaces, c'est lorsqu'on s'en sert pour responsabiliser le public, et non à des fins de contrôle ou de discrimination des individus. La confiance dans les autorités publiques est essentielle à cet égard. Est-ce que le citoyen peut avoir confiance en elles ? Si la réponse à cette question est positive, les citoyens seront nombreux à accepter le recours à ces technologies et leur efficacité sera ainsi renforcée. -C'est donc une question qui doit être abordée en premier lieu dans tous les pays de l'Union européenne, et à tous les niveaux. Plus une solution est ouverte, plus elle suscitera la confiance.

Deuxièmement, cette technologie n'est pas la panacée et elle ne fonctionnera pas toute seule, sans les autres outils déjà mis en oeuvre.

Troisièmement, il faut que ce soit clair pour tous les acteurs : la protection des données ne fait pas partie du problème ; elle fait partie de la solution.

Comme je l'ai dit, la protection des données implique de la transparence et du contrôle ; elle nécessite de la confiance. Le choix entre une approche centralisée et une approche décentralisée autour des applications fait débat, et cette question n'est pas résolue. Il faut examiner chaque situation au cas par cas.

**M. Jean Bizet, président.** - Je vous remercie. Nous passons à une série de questions des membres de la commission.

**M. Jean-Yves Leconte.** - On parle beaucoup des applications qui seraient installées sur des téléphones portables, mais la menace principale n'est pas là : des dizaines de milliers de personnes en Europe seront mobilisées pour mener des enquêtes sanitaires, remonter les chaînes de contamination, identifier les personnes avec lesquelles des malades ont été en contact et établir des fichiers, sans aucun volontariat, qu'on utilise ou pas des applications. Avez-vous des recommandations sur la manière dont devront être traitées toutes ces données ?

Dans le contexte actuel, de nombreuses élections, notamment pour les conseils municipaux, sont envisagées par vote électronique. En Pologne, le gouvernement envisage de procéder aux élections présidentielles exclusivement *via* la poste, alors que seront transmises des informations personnelles des citoyens... Avez-vous établi des recommandations particulières sur les dispositifs de vote à distance ? En tant que conseil de l'Union européenne, et par rapport à la situation polonaise, avez-vous fait des préconisations sur les menaces pesant sur les données personnelles ?

**M. André Gattolin.** - Je vous félicite pour la clarté et la précision de vos propos, d'ordre juridique, qui se distinguent dans le débat public que l'on peut avoir en France ou dans d'autres pays.

Selon vous, le système de traçage n'est pas la panacée même s'il est un instrument important et qu'il faut maintenir un dispositif de santé publique. Vous n'avez pas directement évoqué les tests de détection du virus, alors qu'ils me semblent essentiels.

Le protocole Robert (*ROBust and privacy-presERVing proximity Tracing*), développé par l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria) et un grand organisme allemand, le Fraunhofer AISEC, qui est un protocole de traçage - et non de *tracking* - est une très bonne solution, car ce n'est pas une application de surveillance ni de délation. Et si je comprends bien, juridiquement, il ne serait pas soumis à la règle du consentement posée par le RGPD. Néanmoins, comme il repose sur le volontariat et le déclaratif, il pourrait faire émaner des signalements personnels de faux cas positifs au coronavirus.

Il existe également un risque de « *Covid bombing* », c'est-à-dire le fait d'utiliser ce type d'applications pour ostraciser un magasin ou un autre lieu, en les désignant comme foyers de Covid-19, sans fondement réel. Le RGPD est particulièrement intéressant dans ce cadre, car il pose le principe de l'exactitude des données et prévoit des sanctions contre les fausses déclarations, et donc contre ce « *Covid bombing* ».

**M. Olivier Henno.** - À partir du moment où le traçage est réalisé sur une base volontaire, ne craignez-vous pas une discrimination ou une culpabilisation de ceux qui, n'ayant pas choisi de télécharger l'application, se trouveraient malades ? Le volontariat est-il une solution tenable à long terme ? Au fur et à mesure, la preuve de l'efficacité de l'application et la culpabilisation de ceux qui ne l'ont pas téléchargée risqueraient de faire basculer du volontariat vers l'obligation - ce qui ne serait pas conforme au principe de respect de la dignité humaine consacré par l'Union européenne.

**M. Pierre Médevielle.** - Merci pour vos explications claires. Nous avons souvent ce type de débats sur le partage et la protection des données ; j'interviens régulièrement pour ma part sur la protection des données de santé. J'ai participé récemment à un forum à Paris, et au Cybertech de Tel-Aviv. Les Européens, et en particulier les Français, sont toujours réticents à partager leurs données de santé ; cette phobie est incompréhensible alors que les GAFAM ont déjà ces données et s'apprêtent à en faire commerce. Il faut donc relativiser le danger... J'ai peur que nous ne tombions dans un débat purement juridique alors que nous sommes en situation d'urgence absolue, en guerre contre un virus.

Prenons exemple sur des pays ayant agi avec succès contre le virus, notamment la Corée du Sud, Taïwan ou le Vietnam, de culture confucéenne... Au Vietnam, le premier cas de Covid-19 a été connu le 23 janvier ; le 1<sup>er</sup> février, le pays fermait frontières et écoles et décrétait le confinement. Ne devons-nous pas, comme eux, faire preuve d'intelligence collective, et placer la protection des populations au-dessus des intérêts et des libertés individuels ? Si l'Union européenne n'a pas les moyens d'imposer ou au moins de conseiller à ses États membres une solution collective, nous nous battons longtemps contre ce virus...

Le préfet de mon département de Haute-Garonne me signalait qu'un individu, testé positif dans un squat, a refusé d'être hospitalisé et même soigné, et est reparti chez lui. Ne faut-il pas prendre des mesures plus autoritaires afin de ne pas instaurer un « droit de contaminer » ?

**M. Jean Bizet, président.** - Je partage vos analyses sur ce point.

**Mme Colette Mélot.** - La crise actuelle a révélé la nécessité, pour l'Europe, de s'affranchir de sa trop forte dépendance par rapport à d'autres pays, notamment la Chine. La protection des données est un sujet important pour développer notre autonomie stratégique. La plupart des outils numériques utilisés en Europe requièrent des logiciels développés aux États-Unis. Nous avons pourtant un arsenal juridique essentiel grâce au RGPD, à la CNIL et aux autres régulateurs, mais nous manquons d'outils techniques pour mettre en oeuvre notre stratégie de protection des données.

Où en est le développement de systèmes d'exploitation européens pour ordinateurs et téléphones portables respectueux du principe de « *privacy by design* » ? L'Union européenne n'a-t-elle pas intérêt à promouvoir le développement et l'utilisation de tels outils en *open source* pour garantir la protection des données personnelles, en appui de sa réglementation concernant les données personnelles ?

**M. Wojciech Wiewiórowski.** - Merci pour toutes ces questions, auxquelles je vais essayer de répondre succinctement. La plupart d'entre elles touchent aux



interrogations philosophiques fondamentales de protection des données et de la vie privée.

Sur les données de santé, vous avez raison : les volumes de données transmises dans la lutte contre le Covid-19 sont absolument colossaux. Il est vrai que les entités et les personnes impliquées dans le traitement de ces données sont pour la plupart nouvelles. Mais les initiatives et les solutions juridiques se trouvent souvent au niveau national. La CNIL est la mieux placée pour vous répondre pour le territoire français. Le Comité européen de la protection des données a commencé à examiner cette question : la semaine dernière, il a publié un avis sur l'utilisation des applications de traçage, et un autre sur l'utilisation scientifique des données de santé. Ce dernier a été préparé par deux rapporteurs : le membre français et le Contrôleur européen de la protection des données. Ce sujet était donc au coeur des débats.

Malheureusement, je ne peux pas vous répondre sur la situation en Pologne. Le Contrôleur européen de la protection des données n'a aucune compétence pour commenter les procédures de vote à distance au sein des États membres - même s'il s'agit de mon pays d'origine et que j'aimerais beaucoup vous partager mon avis personnel sur ce sujet. C'est à la Commission européenne qu'il pourrait revenir de faire des observations. Il n'y a pas de directive communautaire sur le déploiement des systèmes de vote électronique, puisqu'ils sont de la compétence de chaque État membre.

Les applications ne sont effectivement pas une panacée, il faut aussi des tests, et que ceux-ci soient accessibles. Sans doute les ai-je mentionnés trop rapidement. Avoir des tests accessibles est essentiel pour le bon déploiement de ce système. L'application mobile ne sera efficace que si, lors de son déploiement, les personnes risquant d'avoir été infectées ont la possibilité de se faire tester. L'application ne dira jamais si vous êtes infecté, mais seulement si vous vous êtes trouvé à proximité d'une personne infectée... À vous d'évaluer s'il est nécessaire ou non que vous vous fassiez tester. Par exemple, si je reçois l'information que j'ai été proche d'une personne infectée à un moment où je me trouvais chez moi, la personne se trouvait probablement de l'autre côté du mur... Alors que si je reçois une telle notification concernant un moment où j'étais dans les transports en commun, il est clair que je dois me faire tester pour vérifier que je n'ai pas été contaminé...

Certes, il y a en outre un risque de « faux positifs » : dans ce cas, des personnes seront informées qu'elles risquent d'avoir été contaminées, alors qu'il n'y avait en réalité aucun risque à ce moment-là, aucune possibilité qu'elles se soient trouvées en contact, à ce moment-là, avec une personne infectée. En effet, ce n'est pas l'individu qui est tracé, mais son téléphone. Or on peut laisser son téléphone dans sa voiture, sur un parking...

Les personnes qui travaillent sur le développement de telles applications ou dans le domaine de la santé estiment qu'un soutien social et psychologique est très important pour les personnes qui reçoivent l'information qu'ils ont été en contact avec une personne infectée - et donc qu'ils ont un risque d'être infectés - *via* une application. Dans un système de traçage manuel, il est plus facile d'informer ces personnes potentiellement contaminées de ce qu'ils peuvent faire ou ne pas faire, après avoir reçu cette information ; avec une application numérique, ce n'est plus possible. Et nous ne sommes pas sûrs que tous comprendront que la notification donnée par l'application

n'est qu'une information sur la possibilité d'avoir été contaminé et non un verdict de contamination.

Une de vos questions portait sur le protocole Robert qui reprend les principes de l'utilisation volontaire, de la transparence, de la préservation de l'anonymat et de l'interopérabilité. Son but est de préserver l'aspect privé des données ainsi que la sécurité. À notre connaissance, il s'agit d'un modèle centralisé, mais où il est garanti que les autorités n'auront pas accès aux données personnelles des utilisateurs ni à leur localisation. Cependant, comme nous ne savons pas précisément comment les données seront traitées sur le serveur, il ne nous est pas possible de donner un avis. Malgré tout, ce protocole semble intéressant du point de vue de la sécurité des données.

Une autre question concernait l'éventuelle discrimination des personnes choisissant de ne pas utiliser l'application de traçage. Je vous confirme qu'il s'agit d'un problème que nous étudions actuellement. Je serais le premier à conseiller à tout un chacun de télécharger cette application, dans la mesure où il est établi que le dispositif est soumis à un contrôle efficace ; en même temps, je serais le dernier à conseiller des solutions obligatoires. En premier lieu, comment peut-on s'assurer que l'obligation est respectée ? Un agent de police pourra-t-il contrôler dans la rue qu'un citoyen a bien son téléphone sur lui, qu'il a téléchargé la dernière version de l'application et que sa batterie est suffisamment chargée pour que le *Bluetooth* soit opérationnel ? Je ne peux l'imaginer... Je partage les inquiétudes que vous avez exprimées quant à la stigmatisation des personnes qui ne téléchargeraient pas l'application ; pour autant, ce n'est pas l'obligation de télécharger qui doit primer ; nous devons nous focaliser sur la confiance.

La question du partage des données et de leur utilisation par des entités commerciales a été posée. Je suis très heureux de constater que tout le monde a conscience que les données relatives à la santé ne sont pas seulement utiles du point de vue de la santé publique, mais peuvent aussi donner lieu à une utilisation commerciale. Cela veut dire que tout le monde se pose la question de l'accès à ses données personnelles et de leur utilisation. Je peux vous dire que, quand Google et Apple se sont alliés pour le développement des applications utilisables sur les téléphones portables, ils ont insisté sur le fait qu'ils ne collecteraient pas de données d'ordre médical, parce qu'ils avaient conscience que ce serait la première question qui leur serait posée en Europe et que les différents législateurs, en Europe, sont très au fait de la crainte de leurs concitoyens quant à l'utilisation de leurs données personnelles à des fins autres que la santé publique. Il est certain qu'il y a de plus en plus de données partagées dans le contexte de cette crise du Covid-19, mais je suis heureux de constater que les défis que cela soulève en matière de protection des données et de la vie privée ont été identifiés par les utilisateurs et les développeurs de ces solutions technologiques comme extrêmement importants.

Concernant l'utilisation de solutions développées dans des pays asiatiques comme la Corée du Sud, le Japon et le Vietnam, même les représentants de ces pays ont reconnu que les solutions efficaces dans leur société ne sont pas nécessairement transposables dans d'autres sociétés. Ce sont exactement les propos qu'a tenus le principal développeur de la solution mise en oeuvre à Singapour : la société singapourienne est très différente des sociétés européennes, les compétences y sont très différentes, c'est une société très urbaine ; c'est aussi une société où les données

biométriques, par exemple les empreintes digitales, figurent sur la carte d'identité depuis plus de soixante-dix ans. Les sociétés de la Corée du Sud ou de Taïwan ne diffèrent pas seulement des nôtres par leurs conceptions philosophiques : ces pays vivent sous la menace permanente d'une invasion par un ennemi extérieur et sont isolés géographiquement. Le recours aux solutions pratiquées à Taïwan ou en Corée du Sud, ou même en Nouvelle-Zélande, qui est également isolée géographiquement, ne serait pas nécessairement couronné de succès en France. Je ne peux pas répondre à la question concernant la nécessité d'isoler un pays ou un autre de ses voisins et l'intérêt de telles méthodes : ce type de question dépasse largement ma compétence de Contrôleur européen de la protection des données.

En revanche, en relation avec l'exemple du squatter qui a été donné tout à l'heure, je suis tout à fait d'accord avec l'idée que nous devons pouvoir prendre des mesures exceptionnelles dans des circonstances exceptionnelles, mais le droit européen, en particulier le RGPD, est conçu pour faire face à ce type de situation.

Pour finir, j'aborderai la question de la souveraineté stratégique de l'Union européenne dans le domaine numérique, posée par la sénatrice Colette Mélot. Si l'on prend l'exemple des systèmes d'exploitation (« OS ») des téléphones mobiles, leur niveau d'« européanisation » est proche de zéro, parce que tous les téléphones, en Europe, utilisent des technologies proposées par des sociétés américaines. Le problème n'est pas que ces produits soient fabriqués hors de nos frontières, par des producteurs américains, chinois, chiliens ou sud-africains, mais que ces producteurs respectent le droit applicable sur le territoire européen. Si certains pays et certains producteurs ont été en mesure de démontrer que leurs produits sont conformes au droit européen et respectent les droits des citoyens européens, il est très difficile de l'affirmer pour d'autres. Certains pays partagent nos valeurs, mais d'autres ne les partagent pas. Je ne vais pas essayer de vous convaincre que la Chine s'approche des préoccupations qui sont les nôtres en Europe, mais je vous appellerais à examiner les caractéristiques concrètes des solutions proposées plutôt que les pays d'où ces solutions émanent.

Les solutions en *open source* sont une bonne manière de garantir la transparence, mais je crois que le système de supervision et de contrôle développé en Europe, qui garantit que les solutions développées respectent la vie privée, est bon, même dans les cas où ces solutions ne sont pas à 100 % en *open source*. Quand je monte dans un avion, je suis bien convaincu que 100 % des équipements ont été vérifiés et fonctionnent correctement, même si la transparence ne va pas jusqu'à me permettre de vérifier sur internet l'ensemble des systèmes dont ma vie dépend...

En résumé, ce modèle de supervision et de contrôle développé en Europe repose sur quatre piliers : premièrement, les initiatives administratives prises par les autorités de protection des données ; deuxièmement, le contrôle par les parlements - c'est votre rôle ; troisièmement, le contrôle par la société civile, les ONG ; quatrièmement - la base de tout l'édifice -, un droit européen bien rédigé, qui comprend deux volets : le droit communautaire et le droit national de chaque pays membre.

Permettez-moi de saluer l'action du Sénat français, qui consulte bien évidemment la CNIL, mais également l'autorité européenne de protection des données, afin de bien appréhender les aspects européens des défis actuels et des solutions proposées.

**M. Jean Bizet, président.** - Monsieur le Contrôleur, je vous remercie au nom de tous les membres de la commission des affaires européennes d'avoir bien voulu répondre à nos questions lors de cette visioconférence.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.*

*Jeudi 30 avril 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Agriculture et pêche**

### **Renforcement des mesures exceptionnelles de la Politique agricole commune (PAC), pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, et affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence : avis politique de M. Jean Bizet (par téléconférence)**

**M. Jean Bizet.** – Mes chers collègues, nous le savons tous, l’agriculture, comme le reste de l’économie européenne, traverse actuellement la crise la plus grave depuis 1945 et, puisque la Politique agricole commune (PAC) est, avec la pêche, l’une des deux seules politiques intégrées, la Commission européenne joue ici, à la place des États membres, le rôle de décisionnaire principal, pour faire face aux événements.

Disons-le clairement : jusqu’à la semaine dernière, le commissaire européen à l’agriculture, M. Janusz Wojciechowski, ne semblait pas prendre la mesure de la gravité de la situation, en ne prévoyant que des mesures techniques. Fort heureusement, la Commission a finalement annoncé, le 22 avril, le déclenchement des mesures d’urgence de gestion des crises, prévues aux articles 219 et 222 du règlement dit « OCM unique », relatif à l’organisation commune des marchés agricoles. Par là même, l’exécutif européen se dote enfin de pouvoirs spéciaux.

Nous ne pouvons que nous féliciter de cette évolution, que nous avions appelée de nos vœux, avec notre collègue Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, dans un courrier conjoint au commissaire Wojciechowski, dès le 10 avril.

Pour autant, ce geste politique fort risque de décevoir les espérances des agriculteurs européens s’il ne s’accompagne pas de moyens suffisants.

Or il semblerait que le budget consacré à cet effet se borne à 88,5 millions d’euros, sans quasiment aucun argent frais. À titre de comparaison, le premier et le seul plan d’aide de septembre 2015, destiné à contrer les effets de la dernière crise laitière, avait mobilisé 500 millions d’euros. Je rappelle que le fonds pluriannuel de gestion de crise, envisagé pour le prochain cadre financier pluriannuel, s’élève à environ 400 millions d’euros.

Se limiter aujourd’hui à un montant cinq fois plus faible alors que, cette fois, toutes les filières agricoles souffrent en même temps, reviendrait à pratiquer un faible « saupoudrage » dans chacun des 27 États membres.

Si l’on devait en rester là, la réponse de l’Union européenne ne serait pas à la hauteur. Un financement additionnel par rapport à celui prévu par le cadre financier 2014-2020 apparaît plus que jamais nécessaire.

Cette question, à elle seule, mérite une réponse de notre part mais, au-delà de nos inquiétudes quant à la dimension de notre réaction commune à la crise agricole,

il me semble que nous gagnerions aussi à dégager dès à présent les premiers enseignements des événements auxquels nous faisons face.

C'est dans cet objectif qu'a été élaboré le projet d'avis politique, qui vous a été préalablement transmis afin de permettre aux membres de notre commission qui ne sont pas en mesure de participer aujourd'hui à notre réunion à distance d'apporter leur contribution. Il rassemble 23 demandes et recommandations visant, en particulier, à :

- obtenir la remise à plat du projet de réforme de la PAC à l'étude, dont le nouveau modèle de mise en œuvre – *new delivery model* – risque d'aboutir à une renationalisation de la PAC, ainsi qu'à des distorsions de concurrence supplémentaires, au détriment de la France ;

- faire valoir qu'au regard de l'ampleur de la crise de la pandémie Covid-19, la PAC ne saurait être considérée comme une « vieille politique » destinée à faire l'objet de fortes coupes budgétaires, de l'ordre de 15 % en termes réels, pour la période 2021-2027 ;

- reconnaître un caractère prioritaire à l'objectif de souveraineté alimentaire de l'Union européenne, dans l'élaboration de la stratégie dite de nouvelle donne verte, ou *Green New Deal*, en cours d'élaboration à l'initiative de la Commission ;

- affirmer, à l'instar du Parlement européen dans sa résolution du 14 février 2017, que les objectifs de la PAC doivent prévaloir sur ceux de la politique de la concurrence, laquelle défend les seuls intérêts des consommateurs ;

- enfin supprimer la prohibition des clauses de prix à l'article 209 du règlement OCM, afin de permettre aux agriculteurs européens de pratiquer des prix communs de cession, comme le font les agriculteurs américains depuis le *Capper Volstead Act* du 18 février 1922.

Telles sont donc, mes chers collègues, les grandes lignes du projet d'avis politique, sur lequel je vous invite à vous exprimer.

Nous l'avons corrigé suite aux réactions justifiées d'un certain nombre d'entre vous.

À la demande de Gisèle Jourda, nous avons ainsi ajouté un paragraphe destiné à venir en aide à la filière viticole, en soutenant le recours à la distillation et au stockage privé, grâce à des moyens financiers nouveaux, les montants actuellement envisagés étant insuffisants.

En outre, en réponse aux crispations découlant de l'annonce, par le commissaire Phil Hogan il y a 48 heures, de la concrétisation d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mexique, nous avons intégré un paragraphe soulignant la nécessaire réciprocité en matière d'accords de libre-échange.

Enfin, nous avons ajouté un paragraphe sur les coproduits issus de certaines activités agricoles, référence directe à la problématique des biocarburants, que l'on a évoquée dans le cadre du dernier projet de loi de finances rectificative, sujet que connaît bien Pierre Cuypers.

La parole est aux commissaires.

**M. Pierre Cuypers.** – J’aurais souhaité élargir le mécanisme de sauvegarde à l’ensemble des productions animales ou végétales, mais je comprends qu’en voulant défendre un plus grand secteur, on risquerait d’affaiblir celui du sucre et de l’alcool, en particulier de l’éthanol, ce que j’admets volontiers. Tout est donc réglé pour ma part.

**Mme Gisèle Jourda.** – En demandant l’introduction de ce paragraphe, je ne pense pas exclusivement aux vigneron du Sud, mais à tous ceux qui, depuis la Gironde jusqu’à l’Alsace, sont touchés par la problématique liée aux stocks. Ces derniers n’ont pu être écoulés au plan international du fait de la politique des États-Unis ainsi que de celle de la Chine, qui a augmenté ses droits de douane, et bien sûr du coronavirus, qui a entraîné le non-écoulement de la production nationale et européenne de vins, encore stockés dans les caves privées ou publiques.

La distillation de crise est très attendue par les professionnels. Or nous connaissons les réticences de la Commission sur ces sujets. Les montants financiers doivent être au rendez-vous, et ce n’est pas avec des moyens divisés par cinq qu’on va y arriver.

Envoyer ce signal à la filière viticole est extrêmement important, et je tiens à vous remercier, Monsieur le Président, de proposer de l’intégrer dans cet avis politique. Dans le futur, ce sujet fera certainement l’objet d’une résolution spécifique.

**M. André Gattolin.** – Monsieur le Président, j’ai fait parvenir hier, par l’entremise de mon groupe, des observations sur ce projet d’avis politique, avec lequel nous sommes globalement en phase, d’autant qu’il fait écho à des demandes formulées par la plupart des États européens, et notamment la France, ainsi que par le Parlement européen.

Je vous prie de m’excuser d’avoir réagi tardivement, mais nous sommes en ce moment en visioconférence ou en réunion téléphonique pratiquement de 9 heures à 20 heures, et il devient très difficile de travailler sur tous les dossiers dans ces conditions. Dans un autre domaine, j’ai assisté cette semaine à deux auditions sur le même sujet dans deux commissions différentes. Il va falloir éviter de tomber dans la « réunionite » téléphonique. Pour autant, il est important d’échanger le plus possible avec les commissions au fond sur tous les sujets.

Cet avis politique démontre le caractère éminemment stratégique de la sécurité alimentaire et de la résilience des exploitations agricoles en Europe. Ceci justifie l’idée d’un budget ambitieux pour la PAC. Nous sommes tous d’accord sur ce point.

Nous nous interrogeons cependant, car le plan de relance voulu par la Commission et un certain nombre d’États membres pourrait finalement s’insérer dans le cadre financier pluriannuel, si celui-ci était porté à hauteur d’environ 2 % du produit intérieur brut de l’Union. Il est très difficile de savoir si on continue à raisonner sur la base des précédentes évaluations des présidences finlandaise et croate, ou si l’on passe dans une dimension qui représenterait pratiquement un doublement des moyens disponibles, dans laquelle s’imposeraient naturellement des priorités – et je suis d’accord pour dire que la question de la PAC en est une.

Je voudrais néanmoins que tout ceci ne se fasse pas au détriment du *Green New Deal*, de la lutte contre les changements climatiques ou de la protection de la biodiversité.

Le texte qui nous est présenté est prudent et, en ce sens, très intelligent. Le point 20 demande d'accorder un caractère prioritaire à l'objectif de souveraineté alimentaire de l'Union européenne. Je suis d'accord, à condition qu'il y ait plusieurs priorités et que l'une ne chasse pas l'autre.

Nous avons aussi besoin de faire évoluer notre modèle agricole. La sécurité alimentaire, ce n'est pas simplement l'autonomie, c'est aussi la qualité des produits. Nous avons encore une agriculture très performante. Il ne faudrait pas, au nom de l'indépendance alimentaire, nous acheminer vers une production de qualité dégradée. C'est le point sur lequel je voulais insister, sans plus d'éléments.

Le point 21 est important. On est là dans la préservation d'un certain nombre de secteurs, et je soutiens ce qu'ont dit Gisèle Jourda et d'autres collègues concernant les secteurs stratégiques.

Au-delà de la préservation, il va peut-être falloir reconquérir des espaces. C'est le but du plan de relance. On a aujourd'hui du mal à articuler le futur budgétaire de l'Union européenne avec les priorités et les marges de manœuvre de la PAC dans ce domaine.

**M. André Reichardt.** – Merci pour cet avis, que j'approuve.

Toutefois, compte tenu de l'annonce de Phil Hogan concernant la finalisation de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mexique, l'ajout que vous avez prévu en matière de réciprocité suffit-il ?

On nous répète que tout doit être mis en œuvre pour préserver notre souveraineté alimentaire en cette période de pandémie. Au même moment, l'Union européenne valide l'importation de 20 000 tonnes de viande bovine mexicaine, aujourd'hui interdite pour des raisons sanitaires.

Je suis très perplexe, alors qu'on évoque le *Green New Deal* et la stratégie « De la ferme à la table ». Un ajout suffit-il, comme vous l'avez proposé, Monsieur le Président ? On sait que la Commission poursuit ses discussions avec le MERCOSUR, et notre commission a déjà eu l'occasion d'exprimer les craintes qu'elle avait à cet égard.

Au moment où cet avis politique évoque l'importance de la PAC, ne devrait-on pas envoyer un signe plus fort que celui qui est prévu concernant la nécessité de préserver à l'avenir la qualité de l'alimentation des Européens ? Je rappelle quant à nous notre opposition ferme à un accord avec le MERCOSUR en l'état actuel. C'est ma réserve sur ce plan.

**M. Pascal Allizard.** – Mon intervention s'inscrit dans le prolongement de ce que vient de dire André Reichardt par rapport à l'accord avec le Mexique.

Je trouve qu'en la circonstance, cet accord est très mal venu et ne sera pas compris. Je le dis comme je le pense.



Par ailleurs, l'ALENA vit ses derniers moments, avec un accord de nouvelle génération entre le Mexique, les États-Unis et le Canada. Pour ma part, je ne mesure pas encore complètement les interactions avec le Mexique. Je serais favorable à un renforcement sur ce point du texte qui nous est proposé.

Pour le reste, il n'y a aucun problème.

**M. Jean Bizet, président.** – Je voudrais indiquer à André Gattolin que la problématique de la biodiversité reste au cœur non seulement du *Green New Deal* mais de l'évolution de nos sociétés.

En ce qui concerne l'accord avec le Mexique, je persiste à penser qu'il peut être bénéfique pour l'Union européenne de conclure d'autres accords de libre-échange. Je l'assume très clairement, mais j'ai trouvé cela extrêmement maladroit de l'annoncer en la circonstance.

Ceci est de la compétence exclusive de l'Union européenne, mais faire abstraction de la circonstance présente ne fait que crispier les États comme le nôtre, déjà inquiets pour certaines de leurs filières. 20 000 tonnes de viande bovine ne représentent de mémoire que 0,03 ou 0,02 % de la production de l'Union européenne. Il s'agit donc moins d'un problème comptable que d'un problème d'image.

Cet avis politique pourrait au moins exprimer notre incompréhension au vu de la conjoncture. On parle beaucoup de la grande crise de 1929. Elle avait été amplifiée à l'époque par un protectionnisme exacerbé. Il ne faudrait pas tomber dans cette dérive. Mais je suis tout à fait d'accord avec Pascal Allizard et André Reichardt pour estimer que c'est une grande maladresse d'annoncer aujourd'hui un accord avec le Mexique.

**M. André Gattolin.** – Ne peut-on aller plus loin ? Nous avons régulièrement réclamé à l'Union européenne et à la Commission de faire un point sur l'ensemble des traités de libre-échange. Ne faudrait-il pas, sans parler de moratoire, demander qu'une étude soit menée dans le cadre de la reconfiguration des discussions et des traités en cours, à la suite de la crise ?

On ne peut continuer à négocier une quarantaine d'accords de libre-échange selon un calendrier antérieur. La machine ne doit pas tourner seule, sans tenir compte des nouvelles orientations. Il faudrait demander *a minima* à la Commission un panorama de l'impact des traités en discussion au regard des nouveaux objectifs stratégiques.

**M. Benoît Huré.** – Je m'associe à cette suggestion !

**M. Pascal Allizard.** – Je suis parfaitement d'accord. Il faut que l'on mesure bien les interférences avec les autres accords régionaux. Je pense qu'on ne les évalue pas assez globalement.

**M. Jean Bizet, président.** – Je vous propose donc, au regard des interventions des uns et des autres, d'évoquer notre incompréhension, compte tenu du moment, et d'insister sur la nécessité d'études d'impact et de vision d'ensemble. Nous mènerons bien entendu une analyse plus approfondie de ce nouvel accord.

Cet avis politique fera l'objet par la suite d'une proposition de résolution européenne, dès que nous retrouverons la possibilité matérielle d'en adopter une.

*À l'issue du débat, la commission adopte l'avis politique ainsi rédigé, adressé à la Commission européenne :*

*Avis politique demandant le renforcement des mesures exceptionnelles de la Politique agricole commune (PAC), pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-9, et l'affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence*

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en particulier ses articles 39, 40, 42 et 101,

Vu le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles (couramment appelé « OCM »),

Vu le règlement (UE) n° 2017/2393 dit « Omnibus » du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017, modifiant en particulier sur plusieurs points les dispositions du règlement n° 1308/2013 précité, y compris les déclarations de la Commission européenne publiées en annexe au Journal officiel de l'Union européenne,

Vu la directive (UE) n° 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire,

Vu la résolution du Parlement européen du 14 février 2017 sur le rapport annuel sur la politique de concurrence de l'Union européenne et en particulier ses points 79, 80, 81 et 82,

Vu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre) du 14 novembre 2017, dans l'affaire C-671/15, Président de l'Autorité de la concurrence contre Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE),

Vu les propositions législatives de réforme pour la Politique agricole commune à l'horizon 2021/2027, publiées par la Commission européenne le 1er juin 2018,

Vu le rapport sur les « Nouvelles règles de concurrence pour la chaîne agro-alimentaire dans la PAC post 2020 » réalisé, à la demande de la commission AGRI du Parlement européen, par les professeurs Antonio Iannarelli et Catherine Del Cont et publié le 14 septembre 2018,

Vu la première résolution européenne n° 130 (2016-2017) du Sénat, en date du 8 septembre 2017, sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020,

Vu la deuxième résolution européenne n° 116 (2017-2018) du Sénat, en date du 6 juin 2018, en faveur de la préservation d'une politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens budgétaires,

Vu la troisième résolution européenne n° 96 (2018-2019) du Sénat, en date du 7 mai 2019, sur la réforme de la PAC,

La commission des Affaires européennes du Sénat :

Affirme que les difficultés traversées par l'agriculture des États membres en raison de la pandémie de Covid-19 justifient la mise en place de mécanismes exceptionnels temporaires permettant de garantir de justes prix aux agriculteurs européens, compte tenu de la raréfaction drastique des débouchés potentiels, à l'intérieur et à l'extérieur du marché unique ;

Demande que la Commission européenne, après s'être saisie des prérogatives dont elle dispose, au titre des dispositions non seulement de l'article 219, mais également de celles de l'article 222 du règlement « OCM », prenne toutes les mesures d'urgence exigées par les circonstances de la crise du Covid-19, y compris en dérogeant au cadre général de la réglementation de la concurrence, pour permettre aux producteurs agricoles de s'entendre ;

Plaide pour que ces mesures exceptionnelles incluent la mise en place d'aides au stockage privé et de stockage public d'une envergure suffisante face à la crise exceptionnelle à laquelle les États membres doivent faire face, afin d'éviter une baisse massive de la production agricole, risquant de priver de denrées alimentaires indispensables les États membres mais aussi de nombreux États tiers;

Constate que la crise sanitaire et économique liée au Covid-19 a mis au jour une évidence, trop souvent négligée dans le débat public au cours des dernières années, à savoir que la PAC permet de nourrir les citoyens européens et d'assurer leur autosuffisance collective, évitant ainsi d'ajouter une crise alimentaire à une crise sanitaire déjà aiguë ;

Fait valoir, dans ces conditions, que la PAC n'a rien d'une « vieille » politique et ne saurait faire l'objet de fortes « coupes budgétaires », comme celles de l'ordre de 15 % en termes réels envisagées pour la période 2021/2027 ;

Insiste *a contrario* sur le caractère hautement stratégique de la PAC, socle de la souveraineté alimentaire européenne ;

Appelle, dans ces conditions, à reconsidérer l'économie générale du projet de réforme de la PAC en cours de négociation depuis le 1<sup>er</sup> juin 2018, en renonçant, pendant qu'il en est encore temps, à la perspective d'une « renationalisation » de cette politique, impliquant un transfert de bureaucratie sans bénéfice réel pour les agriculteurs européens et un risque de distorsions de concurrence intra-européennes supplémentaires;

Demande, de la même façon, d'accorder désormais un caractère prioritaire à l'objectif de souveraineté alimentaire de l'Union européenne, dans l'élaboration des deux volets « de la ferme à la fourchette » et « biodiversité » de la stratégie dite de « nouveau pacte vert », actuellement en cours d'élaboration à l'initiative de la Commission européenne ;

Fait valoir qu'au-delà des possibilités actuelles de transferts entre les deux piliers de la PAC, l'indemnisation des pertes d'activité des producteurs agricoles européens consécutives à la pandémie du Covid-19 nécessitera des dépenses additionnelles, dépassant les montants initialement prévus dans l'enveloppe budgétaire 2020 de la PAC ;

Demande, pour permettre au secteur vitivinicole de faire face à la pandémie de Covid-19, des mesures supplémentaires spécifiques, qui incluent des aides à la distillation et au stockage privé, et qui ne soient pas financées par les seuls fonds disponibles des programmes nationaux d'aide, aujourd'hui notoirement insuffisants ;

Considère qu'il convient d'accroître la dotation budgétaire – prévue à ce stade pour 400 millions d'euros – de la réserve pluriannuelle de gestion des crises agricoles que la Commission européenne propose de créer pour la PAC 2021/2027, en remplacement de l'actuel dispositif, demeuré totalement inopérant jusqu'à ce jour ;

Demande la mise en place d'un mécanisme de sauvegarde particulier pour le secteur sucrier en raison de la chute brutale des cours du sucre et de l'éthanol imputable à la crise pétrolière, qui s'est développée parallèlement à la pandémie du Covid-19 ;

Souligne, avant l'ouverture de toute négociation d'un accord commercial, l'importance de revoir la PAC et la politique de concurrence, afin de mettre nos agriculteurs dans les meilleures conditions de compétitivité ;

Rappelle la nécessité de s'assurer, avant toute signature d'accord de libre-échange entre l'Union européenne et un pays tiers comportant un volet agricole, qu'il existe une équivalence sur la base d'une réciprocité des normes de production entre les produits importés et les produits européens, sans laquelle les producteurs européens seraient pénalisés ;

Prend connaissance avec un vif étonnement, dans le contexte actuel de crise économique aiguë liée à la pandémie de Covid-19, de l'annonce par la Commission européenne de la conclusion de négociations commerciales avec le Mexique et manifeste son incompréhension à cet égard ;

Souligne la nécessité d'une vision d'ensemble de toutes les négociations commerciales en cours, ce qui implique que la Commission européenne fournisse aux États membres et aux Parlements nationaux des études d'impact permettant d'évaluer, filière par filière et pays par pays, les conséquences *ex ante* et *ex post*, des choix opérés lors de ces diverses négociations et leurs effets croisés ;

Souligne qu'au-delà de la crise provoquée par la pandémie de Covid-19, dont les répercussions se font sentir sur de très nombreuses filières et se répercuteront sur l'approvisionnement en coproduits pour l'alimentation animale, l'agriculture européenne souffre de handicaps persistants, parmi lesquels figurent, d'une part, l'insuffisante prise en compte, en matière de droit de la concurrence, de la spécificité de l'agriculture et, d'autre part, la faiblesse structurelle des producteurs face aux industriels transformateurs et aux distributeurs, toujours plus concentrés ;

Affirme, d'une façon générale, que les objectifs de la PAC, qui a démontré son caractère vital, doivent de ce fait prévaloir de façon effective sur ceux de la politique de la concurrence ;

Souligne en conséquence la nécessité d'aller au-delà des avancées du règlement dit « Omnibus » (UE) n° 2017/2393 du 13 décembre 2017, ainsi que de celles, plus modestes, de la directive (UE) n° 2019/633 du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales, quelles que soient les réserves formulées par la Commission européenne dans sa singulière « déclaration » annexée audit règlement « Omnibus » et publiée au Journal officiel de l'Union européenne du 29 décembre 2017 ;

Affirme, comme le Parlement européen dans sa résolution du 14 février 2017 sur le rapport annuel de la politique de la concurrence de l'Union européenne, que les activités collectives menées par les organisations de producteurs (OP) sont bénéfiques dès lors qu'elles contribuent à atteindre les objectifs de la PAC définis à l'article 39 du TFUE et devraient donc, par principe, être présumées compatibles avec les règles européennes de concurrence, destinées à protéger les seuls intérêts des consommateurs ;

Fait valoir, en conséquence, la nécessité de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs agricoles et de favoriser une répartition plus équitable de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne d'approvisionnement ;

Considère qu'il y a lieu, pour ce faire, de développer les moyens d'action des organisations de producteurs et de leurs associations en matière de régulation des prix, de façon, en particulier, à venir en aide à la filière viande bovine, confrontée à des faiblesses structurelles persistantes entraînant un niveau beaucoup trop faible de revenus pour les producteurs ;

Demande ainsi la suppression, à l'article 152 du règlement (« OCM ») 1308/2013, de la référence au §1 de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (visant à interdire les pratiques susceptibles de fausser le jeu de la concurrence dans le marché intérieur), dans la mesure où les missions et objectifs des organisations de producteurs échappent nécessairement à l'application des règles de concurrence ;

Demande également que les pratiques des agriculteurs et de leurs associations soient présumées contribuer à la réalisation des objectifs de la PAC définis à l'article 39 du TFUE, conformément aux articles 152 et 209 du règlement « OCM » 1308/2013 ;

Affirme que la négociation collective doit permettre aux producteurs agricoles de convenir de prix minimaux ;

Soutient en conséquence la nécessité de supprimer la prohibition des clauses de prix à l'article 209 §1 du règlement « OCM » 1308/2013, afin de permettre aux agriculteurs européens de pratiquer des prix communs de cession, comme le font les agriculteurs américains depuis le *Capper Volstead Act* du 18 février 1922 ;

Souligne, à l'instar du Parlement européen dans sa résolution du 14 février 2017 précitée, que le « juste prix » ne doit pas seulement s'analyser comme le prix le plus bas possible pour le consommateur, mais doit être raisonnable et équitable, en permettant une juste rémunération de chaque maillon de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

## Environnement

### **Projet de proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité du projet de loi européenne sur le climat présenté par MM. Benoît Huré et Jean-Yves Leconte (par téléconférence)**

**M. Jean Bizet, président.** – Mes chers collègues, la Commission a présenté, le 4 mars 2020, sa proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999. Cette « loi européenne sur le climat » fixe en particulier un objectif phare, atteindre la neutralité climatique dans l'Union européenne dans son ensemble d'ici 2050.

Sur la suggestion de son groupe de travail sur la subsidiarité, notre commission a demandé à nos collègues Benoît Huré et Jean-Yves Leconte d'intervenir ce matin pour nous présenter leur analyse de ce texte, non pas sur le fond – nous aurons certainement l'occasion d'y revenir ultérieurement, tant le sujet est important –, mais au regard du respect du principe de subsidiarité. En application des traités et du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, nous n'avons que huit semaines pour adresser un avis motivé à la Commission, si nous considérons que le principe de subsidiarité n'est pas respecté.

Ce délai de huit semaines expire la semaine prochaine, alors que nous serons toujours en période de confinement obligé pour lutter contre la pandémie de Covid-19. Or dans son état actuel, le règlement de notre assemblée ne prévoit pas la possibilité d'un vote à distance en commission.

La Commission a certes assuré les parlements nationaux qu'elle ferait preuve de souplesse à l'égard de ce délai de huit semaines au vu des circonstances inédites, mais ce délai reste ce qu'il est, puisqu'il est fixé dans les traités. Aussi, avec l'accord du Bureau de notre commission, il vous est proposé aujourd'hui de convenir d'une position informelle sur le respect du principe de subsidiarité par le texte que nous examinons.

Chacun d'entre vous est invité à contribuer aujourd'hui à l'élaboration de cette position, dont le projet vous a été adressé en amont de notre réunion à distance. Nous pourrions ainsi la transmettre à titre informel à la Commission, dans le délai imparti, afin de lui signifier notre préoccupation.

Nous pourrions plus tard l'adopter formellement en commission et la déposer officiellement, sous forme de proposition de résolution européenne. Celle-ci sera alors renvoyée à la commission compétente au fond, celle de l'aménagement du territoire et du développement durable, avant de devenir enfin résolution du Sénat. Nous serons alors hors délai, mais nos procédures internes auront été respectées.

La parole est aux rapporteurs.

**M. Benoît Huré, rapporteur.** – L'exercice est un peu difficile, car il s'agit d'un sujet d'importance qui, sur le fond, fait largement consensus, même si on s'aperçoit très vite que les prétentions de la Commission peuvent prêter à discussion.

En matière de lutte contre le changement climatique et de problématiques d'énergie, les compétences sont partagées entre l'Union européenne et les États membres. C'est l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et la justification de cette proposition de règlement sur le climat qui prend toute son ampleur dans le cadre du *Green Deal*.

Les délais impartis aux parlements nationaux sont trop contraints, vous l'avez dit, Monsieur le Président. Nous l'avons déjà dénoncé, mais l'épidémie de Covid-19 a compliqué les choses.

Nous avons malgré tout réussi à mener quatre auditions avec le Secrétariat général des affaires européennes, la Direction générale de la Commission européenne en charge du climat, l'Institut Jacques Delors et l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE). Nous avons constaté que la communication passait mieux entre Bruxelles et la Pologne qu'entre Bruxelles et les Ardennes, qui ne sont pourtant qu'à 90 kilomètres - mais nous avons fini par nous entendre !

En préambule, nous proposons de réaffirmer le souhait de notre commission de rallonger ce délai pour le porter de huit à dix semaines, et de fixer un délai de douze semaines à la Commission pour répondre à un avis motivé.

Nous proposons également de prévoir une suspension de ces délais en cas de circonstances exceptionnelles, comme celle de l'épidémie que nous traversons. Ces propositions nécessiteraient une modification du protocole numéro 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé aux traités.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Concernant la proposition de règlement elle-même, nous avons relevé quatre points.

Le premier point concerne l'objectif phare de cette proposition, à savoir la fixation d'un objectif de neutralité climatique évalué globalement au niveau de l'Union à l'horizon 2050.

La France s'est déjà fixé, à son niveau, un objectif identique en phase avec les objectifs de l'accord de Paris sur le climat. Le Parlement européen a adopté une résolution demandant la fixation de cet objectif, et le Conseil européen l'a approuvé en décembre dernier, même si un État membre, la Pologne, a indiqué qu'il ne pouvait s'engager pour l'instant à mettre en œuvre cet objectif en ce qui le concerne. Ce point devrait être abordé par le Conseil européen en juin 2020.

Nul doute que, pour la Pologne, l'acceptation de cet objectif est liée à la finalisation du prochain cadre financier pluriannuel, essentiel pour accompagner ses efforts en matière d'émissions carbone.

Cette appréciation globale au niveau de l'Union européenne implique une solidarité entre les États membres : certains pourraient ne pas atteindre l'objectif, tandis que d'autres le dépasseraient. Nous ne disposons pas, à ce stade, d'évaluation des écarts possibles entre les États membres autour de cet objectif 2050, mais il est important de souligner que cette exigence de neutralité globale est logique.

Elle permet en effet de prendre en compte la diversité des pays qui possèdent des atouts, des activités et des mix énergétiques très différents. Fixer un

objectif de neutralité carbone à chaque État ne correspondrait pas à un effort équivalent entre la République tchèque et la Finlande. C'est pourquoi la solidarité est importante.

Nous relevons que l'Union européenne s'est déjà fixé des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment aux horizons 2020 et 2030. Nous considérons que la fixation dans la loi européenne d'un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, au niveau de l'Union européenne dans son ensemble, présente une valeur ajoutée importante et utile.

Compte tenu du fait qu'une action coordonnée au niveau de l'Union est essentielle pour compléter et aiguillonner les mesures prises au niveau des États membres, cet objectif nous semble, tel qu'il est présenté, justifié au regard du principe de subsidiarité.

**M. Benoît Huré, rapporteur.** – Le deuxième point concerne la perspective d'une révision à la hausse de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030, qui avait été validé par le Conseil européen en octobre 2014, puis décliné en 2018 dans un règlement sur la répartition de l'effort entre les États membres.

La Commission devrait réexaminer d'ici septembre 2020 l'objectif spécifique de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne à l'horizon 2030. Elle souhaiterait relever cet objectif, qui était fixé à 40 %, pour le porter à 50 %, voire 55 % par rapport aux niveaux de 1990. Des propositions de modifications législatives européennes pourraient alors être proposées en ce sens d'ici le 30 juin 2021 au plus tard.

Le Parlement européen, dans une résolution adoptée le 28 novembre 2019, a appelé à relever cet objectif de réduction des émissions à l'horizon 2030 à 55 %.

Cette perspective de rehaussement de l'ambition de l'Union européenne à l'horizon 2030 peut apparaître cohérente avec l'objectif élevé que la proposition de règlement fixe d'ici 2050. C'est toutefois un point très sensible politiquement et il n'y a pas, à ce stade, de consensus entre les États membres.

Nous regrettons que l'étude d'impact concernant les cibles de réduction envisagées à l'horizon 2030 n'ait pas été présentée en même temps que la proposition de règlement pour permettre d'apprécier la proportionnalité de cette proposition.

L'Agence européenne pour l'environnement a en effet souligné l'importance des efforts nécessaires pour respecter l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % à l'horizon 2030.

Dès lors que l'actuel objectif 2030 a été validé en 2014 par le Conseil européen, à l'unanimité, nous observons que la décision de rehausser le niveau de l'ambition à l'horizon 2030 devrait également être approuvée par le Conseil européen, avant d'être validée dans le cadre de cette proposition de règlement au terme de la procédure législative ordinaire.

Les deux points qui suivent sont plus problématiques au regard du respect de la répartition des compétences entre les États membres et l'Union.



La proposition de règlement prévoit des modalités d'évaluation des progrès et des mesures prises par l'Union européenne et les États membres. À partir de 2023, et tous les cinq ans ensuite, la Commission évaluera les progrès réalisés et pourra ainsi adresser des recommandations à un État membre si les mesures qu'il a adoptées sont incompatibles avec l'objectif de neutralité climatique, ou inappropriées pour améliorer la capacité d'adaptation au changement climatique.

Nous convenons que le principe d'une évaluation est nécessaire pour assurer un suivi effectif d'un objectif contraignant. Il se justifie également au regard des investissements exigés pour atteindre cet objectif et des financements qui seront octroyés par l'Union européenne.

Lors de l'audition des représentants de la Direction générale en charge du climat, les services de la Commission nous ont indiqué que l'article concernant la procédure d'évaluation des mesures prises par les États membres reprend des éléments déjà validés dans le règlement du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat. Le champ de ces deux textes est toutefois différent.

En effet, la procédure d'évaluation des mesures nationales renvoie notamment à la trajectoire entre 2030 et 2050, que la Commission souhaite définir par voie d'actes délégués, en s'appuyant sur des éléments très larges.

Cela inclut notamment le rapport coût-efficacité et l'efficacité économique, la compétitivité de l'économie de l'Union, les meilleures technologies disponibles, l'efficacité énergétique, l'accessibilité financière de l'énergie et la sécurité de l'approvisionnement en énergie, la nécessité de garantir l'efficacité environnementale et une progression dans le temps, enfin les besoins et les possibilités d'investissement.

Après avoir entendu le Secrétariat général des affaires européennes, nous considérons qu'il conviendrait de clarifier cette procédure d'évaluation des mesures nationales, notamment au regard de l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui affirme le droit pour un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

Il est évidemment légitime, dès lors que l'Union se fixe un objectif, que la Commission veille à en assurer le respect, mais le principe de subsidiarité impose aussi de veiller à ce qu'elle n'interfère pas de manière excessive dans les compétences des États membres au travers des recommandations qu'elle pourrait leur adresser. Or il nous semble qu'il existe aujourd'hui un flou sur ce point.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – J'ajoute, à titre personnel, qu'en matière d'évaluation, nous pouvons faire un parallèle avec les difficultés rencontrées il y a quelques années pour la mise en place d'une évaluation de l'action des États membres en matière de surveillance des frontières de l'Union européenne, compétence régaliennne s'il en est, avec des États jaloux de leurs prérogatives. Il a fallu longtemps pour que les États acceptent des procédures et le verdict de Frontex. Ces évaluations sont pourtant indispensables à la poursuite d'objectifs communs.

**M. Benoît Huré, rapporteur.** – Très bon parallèle et excellent argument !

**M. Jean-Yves Leconte.** – Le dernier point est le plus problématique.

Au cours de la période allant de 2030 à 2050, la Commission propose de se voir habilitée à adopter des actes délégués pour définir la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre en vue d'atteindre l'objectif de neutralité climatique d'ici 2050. Elle considère que *« la mise en place d'une gouvernance solide dans la perspective de l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 contribuera à faire en sorte que l'Union européenne reste sur la bonne voie pour atteindre cet objectif »*.

Nous relevons que le texte proposé par la Commission ne comporte pas de perspective d'un objectif spécifique à l'horizon 2040, alors que l'Union européenne s'est jusqu'à présent fixé des objectifs pour 2020 et 2030.

Toutefois, les actes délégués et les actes d'exécution, aujourd'hui, ne sont pas transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité, alors qu'ils constituent des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle.

Le recours aux actes délégués est encadré par l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il stipule ainsi qu'*« un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. (...) Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir »*.

Or nous considérons que la définition de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre n'est pas une définition technique ni mécanique. C'est une décision éminemment politique qui emporte, dans chaque État membre, des conséquences économiques et sociales, technologiques et industrielles, mais aussi en termes d'aménagement du territoire. Pour être mise en œuvre avec succès, nous pensons que la trajectoire doit être pleinement acceptée par les États membres et les peuples. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons le faire selon les modalités proposées par la Commission.

Cette trajectoire doit également donner aux acteurs de l'économie et aux investisseurs de la prévisibilité sur la durée complète d'un cycle d'investissement.

Nous considérons dès lors que la définition de la trajectoire est un élément essentiel au regard de l'objectif de cette proposition de règlement, ce qui interdit le recours envisagé aux actes délégués. Nous partageons à cet égard la conclusion d'une étude réalisée par les services du Parlement européen.

Pour ces raisons, même si le principe de la fixation d'un objectif de neutralité climatique de l'Union dans son ensemble à l'horizon 2050 nous paraît justifié au regard de la répartition des compétences entre les États membres et l'Union européenne, nous vous proposons de considérer que la proposition de règlement ne respecte pas le principe de subsidiarité.

J'ajoute, compte tenu du changement de contexte en Europe depuis le 5 mars dernier, qu'il n'est pas concevable que la Commission laisse inchangées ses propositions au regard du fléau mondial que constitue la pandémie de Covid-19.

Il ne s'agit pas ici de constater la propreté des eaux à Venise ou la probable réduction des émissions de gaz à effet de serre estimée par le Haut Conseil pour le climat entre 5 % et 15 %, mais de s'inquiéter des répercussions à moyen et à long terme de la crise si les actions pour financer le redémarrage de l'économie ne sont pas congruentes avec le *Green Deal*. La Pologne et la République tchèque pèsent déjà pour un report des objectifs climatiques, à l'instar d'Airbus et Rolls-Royce, qui ont annoncé mardi la fin du développement de leur démonstrateur d'avion hybride qui faisait appel à la supraconductivité.

Nombreux sont les industriels qui pourraient avoir la tentation de retarder ou d'annuler les recherches les plus audacieuses en matière d'évolution énergétique. Rappelons pourtant qu'un cycle d'investissement sur cette question est de plus de vingt ans et pèsera sur la capacité de l'Union européenne à tenir ses objectifs pour 2050.

Il est probable qu'il existe, pour relancer l'économie, des pistes qui feront converger les préoccupations économiques de court terme avec les préoccupations écologiques et sanitaires, notamment dans les transports publics ou la rénovation des logements et des bâtiments publics. N'opposons pas le redémarrage de l'économie et le défi écologique. L'Union européenne doit miser sur des financements qui permettent de coupler ces deux objectifs.

Il me semblait important de le rappeler compte tenu du contexte.

**M. Benoît Huré, rapporteur.** – Il est urgent que la discussion ait lieu. Il nous faut adopter la meilleure coordination possible. Sans oublier l'impératif de parvenir à la neutralité climatique à l'horizon 2050, il convient d'armer tous nos acteurs économiques pour y parvenir.

Il faut conserver l'objectif de neutralité climatique, car nous pourrions être confrontés à des difficultés si nous ne nous y tenons pas.

L'Union européenne doit adopter une position de *leader*, qui n'est pas incompatible avec les performances économiques si on s'en donne les moyens.

On est déjà dans le débat. Il était en effet frustrant de devoir nous exprimer devant vous sur le seul aspect de la subsidiarité, alors qu'on a eu la chance de participer à des auditions qui ont largement abordé les grands enjeux auxquels il ne faut pas renoncer.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci.

Nos deux rapporteurs ont, dans un premier temps, souligné l'enjeu au regard de la subsidiarité. La démonstration est claire.

Le fait d'utiliser des actes délégués et des actes d'exécution qui occultent totalement le rôle et le travail des parlements nationaux est inacceptable. Il était important de le relever.

La parole est aux commissaires.

**M. Joël Bigot.** – Je dois vous quitter, car je dois participer à une réunion à la préfecture.

**M. André Reichardt.** – Je dois également vous laisser pour la même raison.

**M. Jean Bizet, président.** – J'ai bien reçu le message de tous les élus du Grand Est concernant les problèmes des travailleurs frontaliers, suite au déconfinement « asynchrone » entre l'Allemagne et la France. Le zèle de la police allemande semble excessif. J'ai adressé un courrier au Premier ministre, à l'ambassadeur d'Allemagne à Paris, M. Meyer-Landru, et à Mme de Montchalin à ce sujet. Je crois que Valérie Létard a par ailleurs interpellé hier Mme de Montchalin sur la question.

Nous allons essayer de tourner cette page désagréable pour ceux qui la vivent au quotidien.

**M. André Reichardt.** – Il ne s'agit pas que des travailleurs frontaliers. Malgré les appels à une plus grande coordination que nous avons lancés au moment du déconfinement, cela touche aussi les Alsaciens qui vont faire leurs courses en Allemagne.

C'était à prévoir, dès lors que le déconfinement en Allemagne a débuté lundi dernier et que nous n'engagerons le nôtre que le 11 mai prochain. On relève une absence totale de coordination.

**M. Jean Bizet, président.** – Je vous communiquerai mon courrier et la réponse que l'on me fera.

**M. Benoît Huré, rapporteur.** – Les choses sont sans doute moins marquées entre la France et la Belgique, mais nous appelons là aussi à une meilleure coordination.

**M. Claude Kern.** – Je confirme ce que vient de dire André Reichardt.

On assiste même à de la délation vis-à-vis des travailleurs transfrontaliers qui s'arrêtent dans une boulangerie, en Allemagne, en sortant de leur travail. Dès que les Allemands voient une voiture immatriculée en France, ils appellent la police. Cela va très loin.

**M. Jean Bizet, président.** – Le message a été transmis aux présidents Larcher et Retailleau.

Je pensais poser une question lundi, dans le cadre de la loi sur le déconfinement, mais elle est examinée en urgence, et on a considéré que l'affaire avait déjà été exposée par Valérie Létard.

Revenons-en à l'environnement...

**M. Pierre Cuypers.** – Il va valoir se fixer des priorités face à l'épidémie de Covid-19. Les agendas peuvent-ils être tenus, alors que les moyens de l'Europe vont être contenus ?

**M. Benoît Huré, rapporteur.** – Il est prématuré de le dire. Notre analyse ne portait que sur le respect du principe de subsidiarité. Il faut faire attention à l'affichage qu'on présente. Je crois qu'il faut conserver les objectifs. Certes, une certaine souplesse est nécessaire, mais il ne faut surtout pas relâcher notre vigilance.

La neutralité climatique à l'horizon 2050 est synonyme d'une nouvelle économie dans laquelle l'Europe et nos pays peuvent être *leaders*. Des transitions sont nécessaires et il faut peut-être ajuster les calendriers mais il ne faut pas se précipiter dans une faille pour remettre en cause les objectifs. J'ai vu certains anti-environmentalistes donner l'impression de se précipiter dans la brèche, un peu comme Donald Trump.

C'est une question de dosage. De même, il ne faut pas oublier que la misère tue bien plus que l'épidémie de Covid-19.

**M. André Gattolin.** – Je partage sur le fond l'avis de nos deux collègues au sujet de l'abus d'actes délégués et de l'effacement de la subsidiarité. Ce n'est pas ainsi que la Commission donnera envie d'Europe.

Il convient cependant de se poser une question par rapport à nos objectifs de réduction des gaz à effet de serre. Si, pour des raisons stratégiques, nous voulons retrouver une forme de souveraineté industrielle et si nous décidons de relancer une politique européenne industrielle avec, à la clef, certaines formes de relocalisation, il ne faudra pas nous retrouver bloqués.

La nouvelle industrie européenne doit être la plus propre possible, mais il faut être conscient que des relocalisations pourraient provoquer une hausse des émissions de gaz à effet de serre en Europe, tout en les faisant diminuer dans d'autres parties du monde. Ne retenir que les objectifs de l'Union européenne constituerait, à mon sens, une erreur conceptuelle : il faut avoir une vision plus large des émissions de gaz à effet de serre.

**M. Benoît Huré, rapporteur.** – Très bonne remarque !

Nous devons en effet avoir une vision globale. La problématique de la neutralité climatique concerne le monde entier, même si l'Europe veut avancer plus vite que d'autres. La relocalisation de certaines productions industrielles doit nous amener à beaucoup de pragmatisme.

Il serait stupide d'afficher une neutralité climatique et de continuer à importer des biens produits par des pays qui ne la respectent pas ! On sait où conduisent les dogmes.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Lors d'une précédente communication, j'avais évoqué les émissions de carbone engendrées hors de l'Union européenne par nos importations, mais il faut aussi considérer celles que produit l'Europe par rapport à ses exportations.

La question soulevée par André Gattolin est liée à l'évolution de notre industrie au cours des dernières années. La désindustrialisation, contrairement à ce que nous pensons en France, est d'abord un problème français, et non européen. Il existe des spécialisations en Europe et hors d'Europe, mais pas de désindustrialisation globale et massive.

C'est donc d'abord un problème français et il doit être pris en compte. Si nous voulons réindustrialiser notre pays, nous aurons à le considérer. Il ne serait pas

raisonnable de dire qu'on ne soutient pas l'industrie automobile ou l'aéronautique parce que ces industries émettent des gaz à effet de serre.

Il ne faut pas non plus soutenir aujourd'hui, dans le cadre du redémarrage de l'économie, des investissements sur quinze ou vingt ans qui rendraient la trajectoire plus compliquée ensuite. Il faut faire en sorte que l'objectif de court terme et nos objectifs de long terme soient cohérents. Il existe un vrai risque de ce côté si l'on considère les appels de quelques-uns à se relâcher sur ce terrain. Certains investissements peuvent être bons à court et long termes.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci d'avoir abordé le débat sous cet angle.

Nous pouvons donner acte à nos rapporteurs de leur communication. Nous les invitons à continuer à s'investir sur le fond. C'est un sujet qui va nous occuper un certain temps.

## **Justice et affaires intérieures**

### **Audition de Mme Pascale Andréani, ambassadrice de France en Hongrie (par téléconférence)**

**M. Jean Bizet, président.** – Madame l’Ambassadrice, merci d’avoir accepté notre sollicitation pour cet échange par audioconférence.

Notre commission avait prévu que certains de ses membres se rendent cette année en Hongrie, où vous êtes ambassadrice depuis 2018, afin de resserrer les liens à l’échelon parlementaire avec ce pays important, dont la relation à l’Union européenne s’est compliquée dans les années récentes.

En septembre 2018, le Parlement européen a en effet demandé au Conseil européen d’agir pour empêcher une violation des valeurs fondatrices de l’Union européenne par les autorités hongroises. Parmi les préoccupations soulevées par les députés figuraient l’indépendance de la justice, la liberté d’expression, la corruption, les droits des minorités, ainsi que la situation des migrants et des réfugiés.

Aujourd’hui, comme l’ensemble des autres pays de l’Union européenne et même du monde, la Hongrie est frappée par la pandémie de Covid-19. Vous pourrez sans doute nous préciser à quel degré. Pour en freiner la progression, de nombreux États membres, dont la Hongrie, mais aussi le nôtre, ont choisi de confiner leur population, ce qui constitue évidemment une brèche importante dans les valeurs fondatrices de l’Union européenne, au premier rang desquelles se trouvent la liberté et le respect des droits fondamentaux.

Cette brèche se justifie au nom de l’impératif de sécurité sanitaire, mais certains pourraient être tentés d’en abuser. C’est pourquoi notre commission a jugé utile d’exercer un suivi du respect de l’État de droit en Europe dans le contexte de la pandémie de Covid-19. Elle a chargé de ce travail notre collègue Philippe Bonnecarrère qui vous interrogera certainement de manière plus précise.

Pour ma part, je constate simplement que l’état d’urgence instauré en Hongrie a fait l’objet de critiques de la part de la Commission européenne et du Parlement européen, qui déplorent notamment qu’aucune date précise ne soit explicitement prévue pour y mettre fin et que cet état d’urgence fasse l’objet d’un contrôle insuffisant – ce que contestent les autorités hongroises.

Pouvez-vous nous dire ce qu’il en est vraiment ? Pouvez-vous aussi nous indiquer si une sortie du confinement se profile en Hongrie et si elle s’appuiera sur une application de traçage, comme en Norvège ou en République tchèque ?

Ces questions nous intéressent particulièrement puisque, dès lundi, le Sénat sera appelé à débattre, à l’invitation du Gouvernement, de la stratégie nationale de sortie progressive du confinement dans notre pays.

Voilà les grandes questions que je souhaitais vous soumettre d’emblée. Mes collègues vous interrogeront aussi certainement, mais je vous laisse pour l’instant la parole et vous remercie pour les premiers éléments que vous pourrez nous apporter.

**Mme Pascale Andréani, ambassadrice de France en Hongrie.** – Je vous remercie de m’inviter à parler devant votre commission. C’est une bonne opportunité pour comprendre ce qui se passe ici.

Je me propose, en guise d’introduction, de donner quelques chiffres sur la situation épidémiologique en Hongrie, puis de parler des mesures de confinement et enfin d’examiner la question du cadre juridique de ce régime d’exception.

Quelques chiffres tout d’abord. La Hongrie est en retard en termes épidémiologiques sur le reste de l’Europe, en particulier l’Europe de l’Ouest, mais pas seulement. Cela explique l’absence de confinement généralisé obligatoire en Hongrie.

La population s’élève à 9,7 millions d’habitants. On compte aujourd’hui 2 775 personnes contaminées, avec 50 à 80 nouveaux cas par jour, 312 morts au moment où je parle, environ 1 000 personnes hospitalisées, dont 54 en réanimation et 10 000 en quarantaine, et environ 2 500 tests par jour.

Je reviens sur le retard relatif par rapport au reste de l’Europe, pour établir une comparaison avec la République tchèque, dont la population est à peu près équivalente. On y compte 7 500 personnes contaminées et 227 morts. Si la Hongrie est moins touchée en termes de contamination, son taux de mortalité est plus élevé. C’est d’ailleurs un élément que reconnaît le gouvernement.

Qu’en est-il du confinement ? La Hongrie a pris des mesures dès le 12 mars – trois jours avant d’enregistrer le premier décès – en matière de distanciation sociale et de restriction des déplacements sans obligation de confinement général. Ces mesures ressemblent beaucoup à celles adoptées ailleurs : interdiction des rassemblements importants de plus de 100 personnes, fermeture des universités, des écoles, limitation des horaires d’ouverture dans les restaurants et les commerces, fermeture de tous les établissements culturels et de loisirs, des bains – activité très importante pour la Hongrie –, des salles de sport, et interruption des liaisons internationales avec les pays fortement contaminés.

La limitation des sorties répond également à une conception souple, mais précise : seuls les déplacements dits « essentiels » ont été autorisés, comme l’activité professionnelle, les courses alimentaires, la fréquentation des pharmacies, les rendez-vous médicaux, l’accès aux magasins de bricolage, d’équipements agricoles, aux bureaux de tabac, aux stations-service et aux salons de coiffure. Les activités sportives individuelles, les promenades avec les personnes vivant sous le même toit, sans limitation de durée ni de distance, sont également autorisées. Un effort particulier a été fait à l’égard des personnes âgées de plus de 65 ans, qui ont bénéficié d’un créneau réservé dans les commerces de 9 heures à 12 heures.

Les amendes, en cas de violation de la mesure, vont de 5 000 à 500 000 forints, ce qui correspond à une somme comprise entre 15 et 1 500 euros.

Par ailleurs, des policiers et des militaires ont été déployés pour faire respecter le cadre légal, jusque dans les entreprises. Certains ont pu s’interroger, mais les magasins Auchan ont par exemple considéré ces mesures comme positives. Il ne s’agissait pas d’imposer quoi que ce soit, mais d’être présent en cas de troubles à l’ordre



public. La présence policière dans les hôpitaux et dans les rues est assez discrète, mais des amendes sont également dressées.

Depuis quelque temps, les commerces jugés non essentiels commencent à ouvrir à nouveau, anticipant le déconfinement.

Les campagnes à la radio et à la télévision incitent toutefois à rester chez soi. Dans les villes, une compétence a été accordée aux maires pour prendre des mesures plus strictes, ce qui a été fait dans les grandes villes, notamment à Budapest, où le maire a institué le port du masque ou du foulard dans les transports et la fermeture des grands parcs durant le week-end. D'autres villes ont fait de même. Tout ceci repose sur une autodiscipline qui fonctionne bien.

On arrive maintenant comme partout à une deuxième étape. Ceci est parallèle au fait que M. Orbán a annoncé un pic de l'épidémie pour le 3 mai. Au même moment, il a annoncé un deuxième plan se traduisant par des mesures de déconfinement. Il l'annoncera solennellement le 3 mai, mais les décisions ont été prises hier en conseil des ministres.

La quasi-totalité des commerces vont rouvrir à partir de cette date. On a permis aux fleuristes d'être ouverts dès aujourd'hui en prévision de la fête des mères. Les bars, restaurants et hôtels vont pouvoir rouvrir leur terrasse extérieure.

Le déconfinement sera également marqué dans les lieux publics, et les épreuves écrites du bac vont avoir lieu comme prévu en mai, avec possibilité, pour ceux qui le préfèrent, d'attendre une session de rattrapage en septembre. Les écoles devraient cependant rester fermées.

Désormais, à Budapest comme en province, il sera obligatoire de porter le masque ou le foulard dans les marchés couverts, les transports, les commerces, en respectant 1,5 mètre de distance.

M. Orbán assume le fait qu'il passe à un certain déconfinement, alors même qu'il annonce un pic, en disant que le dispositif hospitalier est en mesure d'y faire face. Selon les chiffres d'Eurostat, on compte sept lits pour 1 000 habitants, ce qui est un peu au-dessus de la moyenne européenne, qui est à cinq, et 3,3 médecins pour 1 000 habitants, un peu en-dessous de la moyenne européenne. Il faut savoir que les effectifs médicaux sont toutefois notoirement insuffisants, avec des médecins généralement âgés.

Cela étant, le gouvernement annonce que ce dispositif sera prêt à absorber une éventuelle recrudescence des cas et prévoit aussi l'augmentation massive des tests.

Concernant le traçage, rien n'est annoncé en matière de surveillance électronique. Cela ne fait pas l'objet d'un débat. Lors d'une réunion des ministres de l'intérieur de l'Union européenne, il y a un ou deux jours, la Hongrie a pris la parole en expliquant qu'un tel dispositif devrait essentiellement servir à suivre les personnes placées en quarantaine.

M. Orbán bénéficie d'un fort soutien de l'opinion publique pour la manière dont il a géré la crise et 60 à 70 % des personnes sont favorables aux mesures de confinement qui ont été prises.

*Quid* du régime légal ? Tout ceci s'inscrit dans un régime légal d'exception appelé « état de danger », prévu par la Constitution, comme dans la majorité de nos pays. Six régimes d'exception sont prévus, l'état de danger étant le moins grave. Ils concernent les situations de guerre, d'attaques armées, de terrorisme.

Le gouvernement a obligation de proclamer l'état de danger et de l'appliquer en cas de « catastrophes naturelles ou d'accident industriel mettant en danger la vie et la propriété ».

Conformément à la Constitution, le gouvernement a proclamé l'état de danger le 11 mars par décret. Le premier décès est survenu le 15 mars. La loi d'habilitation, conformément à la Constitution, a été adoptée le 30 mars au titre de l'état d'urgence sanitaire.

La disposition qui a suscité le plus de critiques et de discussions concerne le délit de désinformation. La loi d'habilitation étend celui-ci et en renforce la sanction. Elle crée deux délits, dont un d'obstruction aux mesures de prévention de l'épidémie et l'autre de désinformation liée à l'épidémie.

Jusqu'ici, le délit de désinformation existant dans le code pénal était passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans. La définition plus large, qui vise surtout à sanctionner les désinformations sur les réseaux sociaux, sera punie d'une sanction d'un à cinq ans d'emprisonnement.

L'état de danger est maintenant en vigueur et permet au gouvernement d'adopter des législations d'exception, de suspendre les lois, d'y déroger et de prendre toute autre mesure extraordinaire ayant pour objet de lutter contre l'épidémie. Il existe trois limites à ces restrictions.

Tout d'abord, selon la Constitution, les mesures doivent être nécessaires et proportionnées. La deuxième limite est apportée par le contrôle de la Cour constitutionnelle. La loi d'habilitation a prévu une disposition particulière qui permet à la Cour d'exercer son contrôle pendant toute la période de l'état de danger. Un assouplissement des règles de procédure lui permet de statuer en visioconférence. La troisième limite réside dans le contrôle du Parlement. Le gouvernement n'a pas jugé bon de faire figurer une limitation de temps dans la loi d'habilitation, ce qui a été fortement critiqué, notamment par l'opposition, mais, selon la Constitution, le Parlement peut révoquer l'habilitation à tout moment. En outre, le gouvernement a obligation de tenir le Parlement informé pendant toute la période d'état de danger.

Il n'y a pas d'obstacle au fait que le Parlement siège, et c'est d'ailleurs le cas. Il n'a pas été opposé de contraintes sanitaires aux parlementaires pour participer aux sessions. On les voit d'ailleurs à la télévision, avec ou sans masque.

Au total, l'état de danger a été mis en place dans le respect de la Constitution. Les dispositions de la loi d'habilitation n'ont pas été jugées contraires à la démocratie ni aux droits fondamentaux. La vice-présidente tchèque de la Commission européenne a dit hier, 29 avril, qu'elle ne jugeait pas nécessaire d'engager une infraction, à ce stade. Je la cite : « J'ai étudié très attentivement la loi hongroise instaurant l'état de danger. Lorsque nous lisons la loi, nous ne voyons pas de raison d'engager une procédure d'infraction par rapport au droit européen. »

Voilà pour le cadre légal. Néanmoins, la plus grande vigilance s'impose, et je voudrais signaler deux points d'attention particuliers. Le premier concerne la liberté de la presse. Ce délit étendu en matière de désinformation crée une grande crainte chez les journalistes qui savent leurs propos observés à la loupe.

On doit à la vérité de dire que le risque ne s'est pas vérifié jusqu'à présent. Selon le parquet, il existe aujourd'hui 78 cas de désinformation, 30 suivis par le parquet et trois pour lesquels les auteurs ont été poursuivis, avec renvoi devant le juge. Aucun journaliste ne figure parmi les personnes poursuivies. Il s'agit d'escroquerie sur internet, de faux chiffres de décès, de fausses annonces, comme celle prétendant que le gouvernement avait décidé un confinement obligatoire à Budapest.

Cela étant, il existe des restrictions aux libertés de la presse, et l'accès aux autorités publiques est très difficile.

En premier lieu, du fait de l'épidémie de Covid-19, le gouvernement ne fait plus de conférences de presse hebdomadaires, qui permettaient aux journalistes de poser directement leurs questions. Il a été décidé que, compte tenu de l'épidémie, les journalistes devraient désormais envoyer leurs questions à l'avance. Les journalistes se plaignent aussi de ne plus avoir accès au groupe opérationnel, une *task force* dirigée par un médecin-chef qui parle sur toutes les chaînes de télévision et rend compte de l'évolution de la maladie. De fait, le personnel médical est peu disposé à témoigner compte tenu du délit de désinformation, et la presse ne cache pas que le ministre compétent a donné instruction aux directeurs d'hôpitaux de ne pas s'exprimer. C'est un point sur lequel il faut donc rester vigilant.

Le second point d'attention concerne les collectivités territoriales. Des élections ont eu lieu en octobre dernier. Le Fidesz est resté majoritaire dans le pays, mais dix grandes villes, dont Budapest, sont passées à l'opposition.

Le contexte politique est assez sensible. Certaines décisions gouvernementales font l'objet de critiques depuis le début de l'état de danger. Les collectivités ne sont pas consultées, alors qu'elles pourraient l'être.

En matière financière, le gouvernement a adopté un grand programme de soutien à l'économie, qui représente environ 20 % du PIB, en décidant qu'il serait notamment financé par la moitié des crédits alloués aux partis politiques, mais aussi par une partie des ressources financières des collectivités territoriales – en l'occurrence la vignette automobile.

Des participations sont demandées aux collectivités, pour l'instant sans réelle concertation. Leurs compétences ont été accrues dans le cadre de la gestion de la crise, mais sans qu'on leur en donne vraiment les moyens, notamment en termes de gestion des personnes en quarantaine à domicile.

Les collectivités sont également coresponsables de la fourniture d'équipements de protection aux établissements de santé. Certaines inquiétudes se font jour, le gouvernement ayant à un moment envisagé, dans le cadre de la crise, de faire contrôler les mesures prises par les collectivités territoriales par un comité largement dépendant du gouvernement. Cette mesure ayant suscité des critiques, le gouvernement

a retiré son projet de loi. Les collectivités locales arrêtent donc aujourd'hui leurs mesures sans contrôle du gouvernement.

Je ne veux pas terminer sans dire un mot de l'Europe. M. Orbán est très silencieux sur ce sujet dans sa communication. Il a beaucoup insisté sur le rôle de l'Est dans l'aide qu'il a reçue pour lutter contre la maladie et sur les 87 millions de masques livrés à ce jour par la Chine.

Quand il s'exprime sur l'Europe, c'est surtout pour dire qu'elle ne fait pas assez. Toutefois, la Hongrie s'est ralliée à la déclaration des treize États membres, initiée par la France, adoptée le 2 avril, qui a reconnu et soutenu le rôle de la Commission européenne pour superviser le respect de l'État de droit et des droits fondamentaux. Je souligne que les Hongrois se sont ralliés à cette déclaration, alors que les Tchèques et les Slovaques ne s'y sont pas joints.

Naturellement, la Hongrie participe pleinement à toutes les réunions de concertation et de coordination européenne. J'ai déjà cité la réunion des ministres de l'intérieur du 28 avril, au cours de laquelle les Hongrois ont pris la parole, notamment à propos du traçage.

Je conclurai en disant que M. Orbán, en matière européenne, s'est probablement fixé une « ligne rouge intérieure ». Contrairement à ce qu'on lit parfois, plus de 70 % des Hongrois sont attachés à l'Union européenne et veulent y rester. M. Orbán le sait très bien. Il en tient compte. C'est donc là une limite qu'il s'impose dans son rapport aux institutions et valeurs européennes.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci. La parole est au rapporteur.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Madame l'Ambassadrice, nous connaissons votre conscience européenne, et savons l'importance que vous attachez à la construction européenne, comme nombre d'entre nous.

Permettez-moi de revenir sur le sujet des libertés publiques. Je ne suis pas spécialiste de la Hongrie, mais sa position apparaît ambiguë. En effet, ce pays semble très défavorable à l'idée européenne, en particulier en matière de libertés. On parle même « d'illibéralisme » à propos de la doctrine conceptualisée par le Président Orbán. L'état de danger suscite donc immédiatement l'inquiétude.

Selon le discours officiel hongrois, tout est normal et conforme à la Constitution et le contrôle parlementaire continue à s'exercer. Le président du Parlement hongrois a expliqué qu'il constituait un modèle et continuait à se réunir, contrairement à beaucoup d'autres. Il a insisté sur le fait que l'opposition pouvait régulièrement poser des questions et qu'elle recevait une réponse. On est donc là dans la plus merveilleuse des démocraties !

Que faut-il en penser ? Sommes-nous face à des contrôles formels et à un système remarquablement bien organisé ? Quant au Conseil constitutionnel, que dire du mode de désignation de ses membres ?

Je comprends la nécessité de respecter le langage diplomatique, mais quelle est, derrière toutes ces garanties, la réalité de la vie démocratique, de l'exercice des libertés, du contrôle du Conseil constitutionnel et du Parlement ? Tout ceci apparaît

relativement fictif. Personne ne prendra la responsabilité de mettre fin à l'état de danger afin de ne pas porter atteinte à l'autorité de M. Orbán.

**M. Claude Kern.** – Comme président du groupe d'amitié France-Hongrie du Sénat, je suis désolé que cette épidémie ait, au dernier moment, entraîné l'annulation de notre déplacement en Hongrie.

Je souhaiterais revenir sur ce que vient de dire Philippe Bonnecarrère : quelle est la valeur réelle du contrôle par le Parlement de ces mesures « nécessaires et proportionnées » ?

Par ailleurs, M. Orbán s'est toujours montré très strict en matière de contrôle des entrées par les frontières Schengen. Qu'en est-il des autres lieux de passage ? Les contrôles se déroulent-ils correctement ou constate-t-on beaucoup de zèle, comme dans d'autres pays ?

Vous l'avez dit, M. Orbán joue beaucoup avec l'Europe. Il sait l'importance qu'attache la majorité des Hongrois à l'Union européenne et n'a jamais osé dépasser la limite.

Enfin, s'agissant des collectivités territoriales, disposez-vous d'informations concernant les transferts de compétences sans moyens supplémentaires ?

**M. Jean-François Rapin.** – Madame l'Ambassadrice, vous l'avez dit, M. Orbán estime que le pays est capable d'absorber un pic épidémique. Or, on sait que c'est le nombre de lits de réanimation qui fait la différence, ainsi que la possibilité pour le pays de pouvoir exporter ses patients vers les autres pays.

Disposez-vous d'un état de la capacité réelle de la Hongrie à absorber ses éventuels malades ? Des pourparlers ont-ils déjà été engagés avec les pays européens limitrophes ou plus éloignés pour exporter les malades les plus graves ?

**Mme Pascale Andréani.** – S'agissant de la question de l'effectivité du contrôle, le Fidesz détient la majorité des deux tiers au Parlement. C'est ce que répondent d'ailleurs les Hongrois aux critiques qui leur sont adressées, invoquant le jeu de la démocratie.

Quant à la Cour constitutionnelle, elle est composée de juges indépendants aux termes de la Constitution, une révision constitutionnelle ayant porté leur mandat de neuf à douze ans. Ils sont élus par le Parlement, à la majorité des deux tiers. Vous pouvez donc en tirer les conséquences. Personne ne peut contester que le président de la Cour constitutionnelle, excellent juriste, est proche du gouvernement. Il ne s'en cache d'ailleurs pas. De fait, on compte des proches du gouvernement dans les deux organes qui assurent le contrôle.

La Constitution prévoit tous ces contrôles. Elle a été soumise, au moment de sa révision, comme c'est maintenant le cas dans tous nos pays, à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, cette dernière ayant critiqué notamment la procédure accélérée retenue pour la révision mais sans rien trouver à redire à l'état d'exception ni à l'état de danger. Les Hongrois s'estiment donc dans leur bon droit en appliquant la Constitution.

Le gouvernement Orbán veille toujours à ne pas franchir la ligne rouge. D'ailleurs, la vice-présidente tchèque de la Commission européenne a estimé qu'on ne pouvait poursuivre le gouvernement Orbán à propos de la loi instaurant l'état de danger, alors qu'elle attaque le gouvernement polonais qui vient de prendre des dispositions jugées non conformes au droit européen.

Je ne veux pas faire ici de comparaison facile, mais M. Orbán, qui est un homme très intelligent et extrêmement prudent, sait parfaitement jouer avec les règles européennes, comme l'a bien souligné le sénateur Kern.

Concernant les contrôles aux frontières, la Hongrie applique les règles de Schengen. Comme je l'ai dit, il n'y a presque plus de liaisons aériennes. Le pays facilite le passage bilatéral des frontières voisines, comme beaucoup d'autres. Les Hongrois se sont mis d'accord avec les Slovaques et les Roumains pour permettre le transit des personnes qui passent par des corridors de nuit. Le fret est également permis, à condition que les chauffeurs passent moins de 24 heures dans le pays. Les contrôles à l'entrée sont nombreux, et le passage aux frontières ne se fait qu'en voiture.

Même s'il existe une liaison aérienne avec Bâle-Mulhouse, elle est annulée une fois sur deux. Il n'y a plus un seul vol Air France ou Easy Jet. Le problème du contrôle des aéroports ne se pose donc pas vraiment.

Étant donné l'état de danger et l'épidémie, la Hongrie a annoncé qu'elle refuserait dorénavant l'entrée des migrants, même pour les envoyer dans le camp de Röszke, à la frontière avec la Serbie, et écarterait toute demande d'asile.

Concernant les collectivités territoriales, les maires, y compris ceux appartenant au Fidesz, ne se privent pas de s'exprimer ; c'est ce qu'a fait par exemple le maire de Székesfehérvár, très dynamique et proche du ministre des affaires étrangères hongrois. Il a été fortement critique sur le volet financier et a également exprimé son insatisfaction lorsqu'il a été question que le gouvernement contrôle toutes les mesures prises par les mairies.

Une polémique est née il y a quelques jours à propos des établissements de santé et des EHPAD, secteur où les compétences des municipalités ont été renforcées. On a prétendu que le maire de Budapest n'avait pas prévu suffisamment de médecins dans les EHPAD ni commandé assez d'équipements. Celui-ci a bien entendu répondu pour s'en défendre.

Le gouvernement souffle un peu le chaud et le froid sur les relations avec les collectivités territoriales. Il a marqué sa volonté de coopérer, tout en critiquant leur mauvaise gestion.

Les maires le savent bien, et le gouvernement, étant donné l'état de danger, peut décider de taxer les municipalités comme il souhaite. Reste à savoir comment on sortira de l'état de danger. La Constitution dit très clairement que les mesures exceptionnelles devront tomber – mais cela pose la question du contrôle, tant de la Cour constitutionnelle que du Parlement.

S'agissant de la médecine, avec 70 000 lits et environ mille personnes hospitalisées, la marge est grande. Au début de l'épidémie, le gouvernement a demandé

de laisser 50 % des lits vacants pour faire de la place aux futurs malades du coronavirus. Cela a pu paraître excessif et les critiques n'ont pas manqué. Les malades qui n'étaient pas obligés d'avoir un traitement à l'hôpital devaient le suivre chez eux, sous contrôle hospitalier. Au moins 30 000 lits ont donc été réaffectés aux malades du coronavirus.

Il n'y a pas, à ma connaissance, de pourparlers avec les pays limitrophes pour qu'ils accueillent des malades hongrois atteints du coronavirus. Le discours et la politique sont au contraire de s'assurer que les choses pourront se faire en Hongrie.

J'ai évoqué les tests, dont le nombre n'est pas très important, comparé aux pays voisins d'Europe centrale. Concernant les masques, on en compte 87 millions. On ne sait combien sont produits en Hongrie. Au début de la crise, le gouvernement affirmait que 25 000 masques par jour étaient produits dans les prisons.

La Chine serait en pourparlers pour offrir une chaîne de production automatisée qui permettrait d'en produire plus d'un million par jour. Il est cependant facile d'en trouver. Les supermarchés et les maires en distribuent. On dénombre par ailleurs environ 5 000 respirateurs.

Rien ne permet donc de dire aujourd'hui qu'il existerait une difficulté en termes de dispositif hospitalier, mais beaucoup de critiques étaient déjà formulées à l'encontre de ce système avant la crise. Je ne peux prévoir ce qui se passera si la situation s'aggrave dans les mois qui viennent.

**M. Claude Kern.** – Il y a trois ans, j'ai eu l'occasion de visiter deux hôpitaux. J'ai constaté qu'ils manquaient d'équipements. Cela a-t-il changé ?

**Mme Pascale Andréani.** – Je n'ai pas visité d'hôpitaux, et les médias nous montrent généralement des salles très modernes. M. Orbán, qui visite des hôpitaux tous les jours, a été photographié à côté d'un médecin qui ne portait pas un masque aussi sophistiqué que le sien, et chacun a pu voir l'aspect délabré des murs. Il est vrai que le gouvernement n'a pas réalisé de gros investissements en matière de santé jusqu'ici.

M. Bonnacarrère a insisté sur le côté « illibéral » du régime hongrois. M. Orbán lui-même revendique une démocratie « illibérale », même s'il emploie de moins en moins le terme qui est mal compris et dont on ne voit pas toujours très bien ce qu'il veut dire.

Selon la science politique, il s'agit d'un régime avec une pluralité de partis, une liberté de suffrage en même temps que des pratiques politiques autoritaires, un certain contrôle de la presse et une moindre liberté d'expression de l'opposition, qui ne sont pas communs dans nos démocraties occidentales.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Ce système a toutes les apparences d'une démocratie moderne et classique, mais vous indiquez qu'il peut être considéré comme autoritaire. Cette ambiguïté est permanente.

Ce que vous avez dit sur le traçage me préoccupe. Cette pandémie est une occasion idéale pour le chef du gouvernement hongrois d'asseoir son autorité. Il a tout intérêt à agir « à la polonaise », voire à lancer une géolocalisation pure et simple. Or, sur ce sujet, la Hongrie paraît plus prudente vis-à-vis des libertés publiques que la France.

Où est la vérité ? M. Orbán n'est jamais là où on l'attend ! Comment interpréter cela vu de l'extérieur ?

**Mme Pascale Andréani.** – C'est en cela qu'on s'aperçoit qu'on est dans un contexte très différent. Pour beaucoup de pays, et pas seulement la Hongrie, le système de démocratie libérale ne fonctionne pas bien.

En matière de traçage, je pense que le Président hongrois n'a pas envie de porter atteinte de cette manière aux libertés individuelles. Pour l'instant, il n'en a d'ailleurs pas besoin. La population est très disciplinée, et l'épidémie est pour l'instant maîtrisée – en tout cas bien moins importante que dans d'autres pays.

Le gouvernement a considéré plus utile de libérer des lits d'hôpital, de s'assurer de la présence de masques, d'imposer très tôt des restrictions de circulation et de demander aux gens d'être disciplinés. La surveillance électronique ne constitue donc pas un sujet.

On diabolise souvent M. Orbán, dont la pratique du régime est très différente de la nôtre. Votre question souligne toute la difficulté qu'il y a à comprendre comment cela fonctionne ici. M. Orbán, quant à lui, considère la Hongrie comme une démocratie et estime qu'il respecte les libertés individuelles. Cela vous étonne, mais les Hongrois et le gouvernement vous répondraient qu'il ne faut pas poser la question en ces termes. C'est pour cela qu'il est intéressant de venir en Hongrie, pour comprendre.

**M. Jean Bizet, président.** – Il me reste à vous remercier très sincèrement, Madame l'Ambassadrice, de vous être livrée à cet exercice avec beaucoup d'honnêteté intellectuelle et de précisions.

Nous avons hâte, le jour où nous serons revenus à une situation normale, de nous rendre en Hongrie comme d'ailleurs en Pologne, où nous sommes très attendus.

**M. Claude Kern.** – C'est prévu.

**Mme Pascale Andréani.** – Vous êtes en effet attendus !



*Mercredi 6 mai 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Justice et affaires intérieures**

### **Respect de l'État de droit en Europe dans le contexte de la pandémie de Covid-19 : communication et avis politique de M. Philippe Bonnacarrère (par téléconférence)**

**M. Jean Bizet, président.** – Mes chers collègues, nous nous réunissons aujourd'hui pour faire un point sur la réponse européenne à la pandémie de Covid-19, dans une approche comparative. J'ai souhaité que notre commission effectue un suivi de la réaction des divers États membres afin de situer la réponse donnée par notre pays au sein du paysage européen et de nous assurer que les fondements de l'Union ne sont pas excessivement remis en cause. Deux volets m'ont semblé devoir mériter notre attention. D'une part, le contexte pandémique interroge la question du respect de l'État de droit et met à mal nos droits et libertés fondamentales de manière profonde, au risque de réveiller l'angoisse d'un basculement dans une société de surveillance. D'autre part, chaque pays se trouvant paralysé – mais à des degrés divers – par le confinement destiné à freiner la pandémie, la plupart des États membres ont consenti des efforts importants pour soutenir leurs entreprises et leurs ménages, au risque de porter atteinte à l'unité du marché intérieur et à la loyauté des conditions de concurrence qui en constitue le socle. Ces deux aspects seront présentés successivement par Philippe Bonnacarrère, membre de la commission des lois, particulièrement sensible aux questions de l'État de droit, et par Didier Marie, également membre de la commission des lois, mais aussi très attentif à la dimension économique de la construction européenne puisqu'il est rapporteur de notre commission sur le plan d'investissement pour l'Europe.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Pour lutter contre la pandémie de Covid-19, les gouvernements européens ont dû prendre des mesures ayant des incidences importantes sur la démocratie, l'État de droit et les droits de l'Homme – en France, on parle d'ailleurs d'« état d'urgence sanitaire ». Naturellement, les impératifs de santé publique rendent indispensables des mesures exceptionnelles. Mais il n'existait pas jusqu'à présent de précédent d'une crise sanitaire ayant fondé autant de mesures d'exception.

J'ai néanmoins cherché à regarder si celles-ci restaient compatibles avec le respect de l'État de droit et des droits fondamentaux prévu par la Charte européenne, cet équilibre constituant un objectif à atteindre dans nos démocraties européennes. D'autant plus que la crise du coronavirus se déroule dans un climat de « compétition » entre démocraties libérales et systèmes autoritaires et que, au moins dans un premier temps, les enquêtes d'opinion témoignent d'une large acceptation des mesures restrictives.

Les États européens abordent la crise sanitaire de façons très différentes, en fonction de leur mode interne d'organisation administrative.

Naturellement, je ne peux pas, dans le cadre de cette communication, passer en revue la situation dans chacun des États membres, mais je vais m'efforcer de dégager des tendances générales ou mentionner des spécificités nationales qui retiennent

l'attention. Je m'abstiendrai d'aborder le cas de la France, qui fait l'objet de travaux d'autres commissions, et que vous connaissez bien.

J'observe que les États membres ont abordé la pandémie de Covid-19 alors qu'ils se trouvaient dans des situations hétérogènes du point de vue de l'organisation des pouvoirs publics.

Cette pandémie est naturellement une épreuve pour tous les pays, mais elle est particulièrement redoutable pour certains. Ainsi, en Roumanie, la crise sanitaire aggrave les problèmes structurels. Ce pays, où la défiance envers la classe politique et les institutions est profonde et la corruption élevée, avait connu un débat sur la privatisation du système de santé. La pandémie a démontré la nécessité d'un système de santé public fort, mais a aussi révélé la gravité de la situation roumaine à cet égard. La Roumanie a les dépenses de santé les plus faibles de l'Union européenne et a connu une émigration massive de médecins au cours des années ayant suivi son adhésion.

Le contexte institutionnel ou politique a pu influencer sur la gestion de la pandémie, surtout là où il existe des faiblesses du système de gouvernance.

Ainsi, en Espagne, les politiques de santé et la gestion des hôpitaux, ainsi que celle de nombreux services sociaux tels que les établissements pour personnes âgées, relèvent de la compétence des communautés autonomes, le ministère de la santé ayant des pouvoirs limités. Des difficultés de coordination entre l'échelon central et l'échelon autonome sont apparues, par exemple sur la décision de fermer les écoles ou sur les canaux de communication, chacune des 17 communautés autonomes ayant mis en service sa ligne téléphonique d'information. Plus largement, le climat politique espagnol est dégradé depuis plusieurs années, comme le montrent la fragmentation du paysage politique, l'instabilité électorale ou les fortes tensions sécessionnistes en Catalogne. Un tel climat politique rend le consensus difficile. En Allemagne, la loi de 2001 relative à la lutte contre les épidémies prévoit que les mesures sont prises par les *Länder*, le niveau fédéral ayant une fonction de coordination. Néanmoins, cette loi a été très récemment modifiée pour renforcer les compétences fédérales, même si Berlin et les autorités des *Länder* se sont mis d'accord tant sur les mesures de confinement et de fermeture des commerces que sur des règles communes de déconfinement. On le voit, la gestion de cette crise peut soumettre à des tensions le principe de subsidiarité à l'intérieur des États car, dans un contexte inédit, il existe des interrogations sur le niveau d'administration le plus efficace.

Certains pays peu touchés par le coronavirus ont pourtant connu des débats internes sur la qualité de la gestion de la crise sanitaire. C'est le cas en Finlande, où les critiques ont été vives sur une approche jugée trop laxiste. L'Autorité de la santé finlandaise avait ainsi assuré que les capacités du système de santé seraient suffisantes pour faire face à la pandémie, ce qui n'a pas été le cas. De même, alors que les personnes arrivant en Finlande de l'étranger devaient être placées en quarantaine, aucune mesure concrète n'avait été prise dans les aéroports et les ports. Ce dysfonctionnement a mis en évidence l'absence d'un véritable centre de gestion de crise et a conduit le très populaire président de la République à réclamer la création d'un conseil de crise. En fait, le gouvernement finlandais s'est retrouvé confronté à une législation obsolète ne lui permettant pas de mettre en œuvre les restrictions nécessaires. Il a dû déclarer l'état d'urgence dans la précipitation, pour la première fois depuis la guerre.

Au contraire, certains États apparaissant comme fragilisés ont bien géré la crise, du moins jusqu'à présent. C'est le cas du Portugal. Alors que le pays est confronté à un exode important de sa jeunesse qualifiée, en particulier dans le domaine de la santé, et dépourvu d'expérience dans la gestion de crise sanitaire, les autorités ont réagi particulièrement vite. La Grèce est dans le même cas. Elle sort d'une longue crise au cours de laquelle elle a perdu le quart de sa richesse nationale ; en outre, son système de santé, y compris le personnel médical, a été très affecté par les coupes budgétaires imposées par ses créanciers internationaux. Pourtant, elle ne compte à ce jour qu'une centaine de victimes, pour une population similaire à celle de la Belgique. Le gouvernement grec a, lui aussi, pris très tôt des mesures drastiques.

Enfin, je voudrais dire un mot sur la Suède qui, vous le savez, fait figure d'exception dans sa façon d'affronter la pandémie puisque la population n'est pas confinée, ni les écoles, commerces et restaurants fermés. Selon certains observateurs, cette situation s'expliquerait en partie par la combinaison entre la grande indépendance de l'Agence de santé publique suédoise et le haut niveau de confiance du public à son égard (80 % en avril dernier selon un sondage), qui attend du gouvernement qu'il suive les recommandations de l'Agence. La gestion de l'épidémie illustre en fait le système d'administration politique du pays.

La plupart des mesures d'urgence prises pour lutter contre la pandémie relèvent de la compétence des États membres. Les effets de ces mesures sur les droits fondamentaux illustrent les limites des compétences européennes en la matière. Toutefois, et il s'agit d'un constat tout à fait positif, on observe une réelle vigilance sur la question du respect de l'État de droit en Europe pendant la pandémie, de la part des organisations spécialisées dans la démocratie et les droits de l'Homme.

C'est le cas en particulier du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne qui, à la fois, rappellent certains grands principes, exercent un suivi et apportent un soutien à leurs États membres. Ces rappels, suivi et soutien émanent de différentes instances de ces organisations.

Pour ce qui concerne le Conseil de l'Europe, sa Secrétaire générale a diffusé une « boîte à outils » destinée aux 47 États membres. Ce document insiste sur les dérogations à la Convention européenne des droits de l'Homme qui peuvent être rendues nécessaires par l'état d'urgence, et que les États doivent alors notifier. À ce stade, dix États ont procédé à cette notification au titre de l'article 15 de la Convention (l'Albanie, l'Arménie, l'Estonie, la Géorgie, la Lettonie, la Moldavie, la Macédoine du Nord, la Roumanie, Serbie et Saint-Marin). Je note que la France n'en fait pas partie ; d'ailleurs seuls trois États membres de l'Union européenne ont notifié des dérogations : l'Estonie, la Lettonie et la Roumanie. Il faudra rester attentif aux conclusions que la Cour européenne des droits de l'Homme en tirera lorsqu'elle sera appelée à juger les affaires dont elle ne manquera pas d'être saisie. Le document rappelle ensuite les principes qui doivent être respectés en cas d'urgence : légalité, caractère limité dans le temps, nécessité, séparation des pouvoirs et contrôle parlementaire et judiciaire de l'exécutif. Enfin, il rappelle les normes à respecter pendant l'état d'urgence, telles que la liberté de conscience, la liberté d'expression, le droit à un procès équitable, la protection des données personnelles ou encore l'interdiction de la discrimination, en renvoyant à la réglementation applicable et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Par ailleurs, la protection des données personnelles a également fait l'objet de recommandations, à la fois du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'Homme, et sous la forme de deux déclarations successives de la présidente du comité de la Convention 108 et du commissaire à la protection des données du Conseil de l'Europe. Son comité bioéthique a fait une déclaration sur le même sujet.

Enfin, le président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, avec ses homologues de l'OTAN et de l'OSCE, a publié une déclaration sur le rôle des parlements pendant l'épidémie. Selon ce texte, les parlements, non seulement, ont un rôle important pour adopter les mesures d'urgence, contrôler le gouvernement et exercer un contre-pouvoir, mais devront aussi remplir leurs missions lors de la sortie de crise.

L'Union européenne, de son côté, est également intervenue, à plusieurs reprises et sous différentes formes, sur le respect de l'État de droit.

La Présidente von der Leyen a publié une déclaration, le 31 mars, dans laquelle elle a rappelé l'importance de préserver les valeurs européennes et estimé que les mesures d'urgence prises devaient être conformes aux principes fondamentaux énoncés dans les traités. Elle a également insisté sur le caractère provisoire et limité au nécessaire, ainsi que strictement proportionné des mesures à prendre. Elle a enfin indiqué que la Commission, « dans un esprit de coopération », suivra de près l'application des mesures d'urgence dans chacun des États membres. Sur ce point, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont le siège est à Vienne, publie des rapports réguliers et très documentés sur les conséquences de la pandémie en matière de droits fondamentaux au sein des Vingt-Sept.

Par ailleurs, diverses publications de l'Union abordent cette problématique, ainsi que la protection des données dans le cadre des débats sur l'utilisation du traçage numérique pour lutter contre le Covid-19. Je peux ainsi citer une recommandation de la Commission proposant une boîte à outils relative aux applications mobiles et à l'utilisation de données de mobilité anonymisées, une communication de la Commission donnant des orientations sur la protection des données, une autre communication en vue de la levée des mesures de confinement ou encore la récente résolution du Parlement européen sur la lutte contre la pandémie de Covid-19 et ses conséquences. Par ailleurs, la Commission s'est engagée pour limiter la désinformation qui a explosé depuis le début de la pandémie.

On notera également que 19 États membres ont signé la déclaration sur l'État de droit du 2 avril 2020, dans laquelle ils se disent « profondément préoccupés par le risque de violation des principes de l'État de droit, de la démocratie et des droits fondamentaux découlant de l'adoption de certaines mesures d'urgence » et soutiennent l'initiative de la Commission de surveiller les mesures d'urgence et leur application afin de garantir le respect des valeurs fondamentales de l'Union.

Lors du Conseil affaires générales du 22 avril, la Commission a présenté un aperçu des mesures mises en œuvre dans les Vingt-Sept, indiquant que, dans la plupart des États membres, les mesures extraordinaires restent limitées et soumises à un contrôle parlementaire.

Enfin, des ONG assurent aussi un suivi du respect de l'État de droit. C'est le cas, par exemple, d'Amnesty International, à un niveau plus large que celui de l'Europe.

Pour autant, les droits fondamentaux sont sous tension.

Se fondant sur leur Constitution, comme en Espagne, et/ou une loi spécifique, dix-sept États membres ont déclaré l'état d'urgence – l'Italie a été le premier, le 31 janvier 2020. Parmi eux, plusieurs appliquent un dispositif équivalent, mais ayant une dénomination particulière : état de danger en Hongrie (le premier niveau sur une échelle de six prévue dans la Constitution), situation d'urgence en Estonie ou état d'alerte en Espagne. Neuf États membres n'ont pas recours à l'état d'urgence : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Croatie, le Danemark, la Grèce, Malte, les Pays-Bas et la Pologne – cette dernière, par exemple, dispose d'une législation sur l'état d'urgence, mais a choisi de déclencher un état de menace épidémique. Il faut aussi relever le cas de la Suède, dont la législation ignore le concept même d'état d'urgence. Néanmoins, le parlement suédois a récemment adopté une loi autorisant le gouvernement à prendre des mesures d'urgence avec effet immédiat au cas où l'Agence de santé publique ferait des recommandations plus strictes.

En principe, ces législations d'exception ont un objet limité au contexte de pandémie et une durée d'application limitée. Dans plusieurs États membres, la loi d'urgence mentionne explicitement que les mesures exceptionnelles n'impliquent pas la suspension des droits fondamentaux et doivent rester cantonnées au strict nécessaire ou insiste sur le principe de proportionnalité. C'est le cas en Allemagne, où ces mesures peuvent être adaptées par les *Länder* en fonction de leurs spécificités, en Espagne, au Portugal ou en Roumanie. L'état de menace épidémique polonais ne comporte pas de dispositions sur le caractère limité et proportionné des mesures prises sur son fondement, alors que c'est le cas de l'état d'urgence – l'opposition polonaise a d'ailleurs évoqué un état d'urgence déguisé. De même, il ne prévoit pas de possibilités de recours, ce qui ne paraît pas conforme à la Convention européenne des droits de l'Homme. Quant à la Hongrie, les critiques sur l'état d'urgence portent principalement sur l'absence d'une date d'expiration des mesures prises, même si notre ambassadrice à Budapest nous a présenté les garde-fous parlementaires et constitutionnels prévus par la loi hongroise.

De même, ces mesures d'urgence ne doivent pas porter atteinte aux droits des personnes les plus vulnérables telles que les détenus, les migrants et demandeurs d'asile, les sans-abri, qui ont droit à une aide spécifique, médicale, psychologique ou matérielle (principalement, logement et fourniture de repas).

Le non-respect des mesures d'urgence est logiquement sanctionné. Ces sanctions peuvent être lourdes, comme en Allemagne (amende jusqu'à 25 000 euros) ou en Espagne (jusqu'à 600 000 euros d'amende et un an de prison). Encore faut-il qu'elles restent, elles aussi, proportionnées. En Hongrie, le non-respect des mesures exceptionnelles peut être puni d'une peine de 5 ans de prison, et différents nouveaux délits ont été introduits, qui peuvent porter atteinte à la liberté d'expression. Plusieurs étudiants iraniens en Hongrie ont été expulsés pour violation des règles de contrôle de l'épidémie, mais un recours est pendant devant la justice. En Roumanie, les sanctions peuvent aller jusqu'à 15 ans de prison, si des personnels de santé sont contaminés.

L'état d'urgence a partout été approuvé par le parlement, ou sa prolongation autorisée par lui. Cette dernière peut parfois donner lieu à des débats, comme en Espagne, où le gouvernement minoritaire de Pedro Sanchez n'a pas obtenu l'accord de certains indépendantistes catalans et de Vox. De même, le parlement adopte les réponses économiques à la crise. Il n'en demeure pas moins que le fonctionnement parlementaire est affecté pour des raisons sanitaires (modifications de l'ordre du jour, reports de sessions ou de réunions, éloignement des parlementaires, vidéo ou audioconférences, etc.). Des mesures d'examen à distance ont parfois été introduites, seulement pour les séances plénières, par exemple en Finlande et en Grèce, ou pour les réunions de commissions, par exemple en Italie, au Danemark ou en République tchèque. Le parlement espagnol a rendu possible le vote à distance. La Pologne, la Belgique ou encore l'Estonie ont mis en place des méthodes de travail et de vote à distance au sein de leur parlement.

Par ailleurs, la crise sanitaire a souvent eu des conséquences sur la vie politique des États européens. En Espagne, les élections régionales prévues en Galice et au Pays Basque ont été reportées. Il en est de même en Roumanie, pour les élections locales prévues en juin, ou pour les élections régionales en Italie, prévues au printemps, mais reportées *sine die*. À Chypre, l'élection présidentielle prévue le 26 avril a été reportée au 11 octobre. En revanche, en Belgique, la crise sanitaire a provoqué un sursaut politique en faveur de l'unité : alors que le pays attendait la formation d'un gouvernement de plein exercice depuis mai 2019, dix partis se sont finalement mis d'accord pour que Sophie Wilmès reçoive le soutien du Parlement pour une durée de trois à six mois. Enfin, vous connaissez la situation en Pologne, où le maintien de l'élection présidentielle du 10 mai, prévue par correspondance, a suscité des critiques de la Commission européenne et du Parlement européen. Il convient toutefois de rappeler que, si l'état de catastrophe naturelle interdit d'organiser des élections, celui-ci n'a pas été déclaré.

La pandémie a aussi un impact sur le bon fonctionnement des systèmes judiciaires : suspension des procédures, traitement des dossiers les plus urgents, report de délais, modification des méthodes de travail (développement de la procédure écrite et visioconférences). La coopération judiciaire européenne a également été suspendue. La CJUE a insisté sur le fait qu'elle assurait la continuité de ses missions. Les ministres européens de la justice ont fait le point sur ces différentes mesures d'urgence, lors de la réunion du Conseil JAI du 6 avril, et sont convenus que toute mesure extraordinaire prise devait être conforme aux valeurs fondamentales de l'Union. Par ailleurs, le commissaire européen à la justice, Didier Reynders, a proposé la création d'un groupe de gestion de crise sur le mandat d'arrêt européen.

Nous devons faire un constat : les mesures d'urgence prises pour lutter contre la pandémie portent atteinte à de nombreux droits fondamentaux de centaines de millions de personnes en Europe.

La liberté de circulation et de mouvement est bien sûr la première concernée. L'espace Schengen ne fonctionne plus aujourd'hui, et jusqu'au 15 mai au moins, du fait du rétablissement de contrôles aux frontières intérieures. Onze États membres ont complètement fermé leurs frontières, et la plupart des autres partiellement. L'Irlande, qui ne fait pas partie de l'espace Schengen, est le seul État membre à ne pas avoir introduit de mesures de contrôle spécifiques à ses frontières. Le transport aérien de passagers est très fortement perturbé.

Certains pays, comme l'Autriche, ont interdit l'accès à leur territoire de ressortissants de pays tiers, voire à des ressortissants expressément désignés – la Hongrie a ainsi d'abord interdit son territoire aux ressortissants italiens, chinois ou iraniens, puis à tous les non-Hongrois. Les contrôles aux frontières sont plus ou moins importants et peuvent s'accompagner de conditions sanitaires telles que la capacité de prouver sa négativité au Covid-19 ou une quarantaine de 14 jours au retour dans le pays, comme en Autriche.

Pour limiter le risque contagieux, 26 États membres ont introduit des mesures de confinement plus ou moins restrictives, qui affectent la liberté de mouvement des citoyens obligés de produire des autorisations de déplacement valables uniquement dans des cas limités. Le confinement a entraîné la fermeture des établissements scolaires et universitaires, cafés et restaurants, des commerces non-essentiels. Ces mesures ont pu être d'abord circonscrites à des régions, voire des municipalités, puis progressivement étendues à l'ensemble du territoire, comme en Italie. Elles sont parfois déclinées au niveau local. Nous connaissons l'exception suédoise sur ce point.

La liberté de réunion est aussi particulièrement concernée, les réunions excédant un nombre très limité de personnes n'appartenant pas à la famille, parfois seulement deux ou trois, étant généralement interdites. Les activités sportives et culturelles sont suspendues et/ou reportées.

Le juge a parfois été amené, en plein confinement, à limiter ces restrictions au droit de réunion. Ainsi, en Allemagne, le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe, dans deux jugements rendus le 15 et le 17 avril derniers, a constaté une atteinte manifeste à la liberté de réunion. Il a estimé que l'administration aurait pu prendre une décision d'interdiction de réunions plus adaptée à la situation : si le Tribunal constitutionnel sanctionne les interdictions *in abstracto*, il n'exclut pas le bien-fondé d'une interdiction *in concreto*. À cette occasion, il a rappelé que l'exercice de la liberté reste la règle, sa restriction l'exception. Toujours est-il que ces jugements démontrent l'existence d'un contrôle judiciaire sur la protection des libertés en période de pandémie majeure et, par là même, la continuité de l'activité de la cour constitutionnelle.

D'autres droits fondamentaux sont en partie affectés par les mesures d'urgence prises pour lutter contre la pandémie.

Je peux citer : la liberté de culte, avec les conséquences sur les offices et les obsèques ; le droit au travail, dès lors que certaines personnes ne peuvent recourir au télétravail, ce qui crée des inégalités entre salariés ; le droit à l'éducation – le cas de la Roumanie notamment a été signalé : l'enseignement à distance y a été promu du fait de la fermeture des écoles, mais le ministère n'aurait fourni aucun dispositif informatique opérationnel, tandis que beaucoup d'étudiants n'auraient pas accès à Internet ; les droits économiques, la fermeture de nombreux commerces mettant à mal la liberté d'entreprendre ; les droits sociaux tels que le droit à une vie familiale normale.

Dans ce contexte de restriction des droits fondamentaux, une attention particulière doit être portée aux personnes vulnérables telles que les personnes âgées en institution, les personnes handicapées, les sans-abri, les victimes de violences domestiques, à commencer par les femmes, les détenus ou encore les migrants et

demandeurs d'asile. Les mesures d'urgence en Roumanie n'auraient ainsi pas suffisamment pris en compte ces publics en difficulté.

On le sait, la situation des détenus est tendue. Les ministres européens de la justice, réunis le 6 avril, ont d'ailleurs discuté de la situation dans les prisons, où les mutineries et tentatives d'évasion se sont multipliées, en Italie notamment, en réaction aux restrictions de visites ou d'activités prises face à la pandémie. Plusieurs États membres ont pris des mesures pour désengorger leurs prisons, notamment par des libérations temporaires ou anticipées de certaines catégories de prisonniers, des amnisties ou encore la détention à domicile. Le Conseil de l'Europe est attentif aux critères sur lesquels sont prises ces décisions. Ainsi, en Turquie, des milliers de prisonniers ont été libérés du fait de la pandémie, sauf... les prisonniers politiques.

La plupart des États membres ont suspendu les procédures d'asile et les dispositions du règlement de Dublin. La situation dans les camps de migrants en Grèce reste difficile, mais ceux-ci continuent de bénéficier d'une aide européenne. La Hongrie a suspendu la possibilité pour les demandeurs d'asile de déposer une demande. Malte a déclaré ne plus être en mesure d'accueillir des migrants secourus en Méditerranée. En revanche, le Portugal a décidé de considérer de façon temporaire les migrants et les demandeurs d'asile comme ses ressortissants afin qu'ils puissent accéder aux soins de santé.

Enfin, la pandémie est propice – ce n'est guère surprenant – à un fort regain de désinformation, en particulier sur les réseaux sociaux, où des ingérences étrangères ont pu être identifiées. La lutte contre ce phénomène a parfois engendré des excès. Ainsi, en Roumanie, un décret a prévu le retrait de contenus et le blocage de sites Internet propageant des fausses informations sur la pandémie, sans toutefois la possibilité d'introduire un recours contre ces mesures. Des cas d'obstacles dressés aux investigations des journalistes ont été rapportés, par exemple en Italie et en République tchèque. Vous vous rappelez également les propos de notre ambassadrice en Hongrie sur le point d'attention que constitue la liberté de la presse. Dans de nombreux pays, l'épidémie a aussi donné lieu, tout au moins au début, à des propos discriminatoires, en particulier à l'égard des communautés chinoise ou asiatique et des ressortissants italiens. Certains responsables politiques eux-mêmes ont pu établir un lien entre immigration illégale et coronavirus.

Par ailleurs, dans plusieurs États membres, des informations ont fait état publiquement de l'identité de malades ou de personnes soupçonnées de propager le virus, violant ainsi le secret médical.

Au total, dans la plupart des États membres, la gestion de la crise a conduit à un renforcement du pouvoir exécutif et à un effacement relatif du parlement dans la prise de décision, alors que les mesures d'urgence, généralement prises sur le fondement de décrets et d'ordonnances, affaiblissent nécessairement les libertés démocratiques. Il est fort probable que plusieurs de ces mesures soient déférées devant la justice, y compris jusque devant la Cour européenne des droits de l'Homme. Des plaintes sont déjà en cours devant la cour constitutionnelle dans certains pays. Nous devons être vigilants sur les décisions qui seront rendues.



La protection des droits fondamentaux me conduit naturellement à aborder celle des données personnelles, question soulevée par la mise en place d'applications de traçage numérique des contacts.

Cette question fait l'objet de débats nourris, au plan national, comme au niveau européen, entre les États membres, au Parlement européen, comme du côté des scientifiques et des différents intervenants techniques. La société civile et les ONG alimentent également ces débats. La démarche n'apparaît pas, en tant que telle, en contradiction avec les textes fondamentaux en matière de protection des droits et libertés. Encore faut-il que sa pertinence scientifique à l'appui de la lutte contre l'épidémie soit établie, et que les modalités techniques utiles en soient précisément évaluées.

Je vous propose d'appeler à une évaluation objective et transparente, sur une base scientifique, des avantages potentiels, pour la santé publique, de l'utilisation de telles applications, dans une stratégie sanitaire européenne globale en vue du déconfinement. Il me semble en outre indispensable que les études d'impact soient systématiquement publiées préalablement à leur déploiement.

Dans la mesure où il s'agit de collecter et de traiter des données à caractère personnel particulièrement sensibles, il convient également de rappeler que, conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD) et à la directive dite *e-privacy*, collecte et traitement doivent être temporaires, strictement nécessaires et proportionnés à la finalité légitime poursuivie.

Les organisations européennes, Conseil de l'Europe et Union européenne, cherchent à faciliter une meilleure coordination au niveau intra-européen. À cet égard, le caractère interopérable des applications nationales doit être systématiquement recherché. Le virus ne connaît pas de frontières et la levée du déconfinement se traduira à terme par une multiplication des déplacements. Admettons-le cependant : cette coordination est à l'heure présente très insuffisante, met en cause la crédibilité de l'Union et la confiance éventuelle du citoyen dans la pertinence de telles applications. La divergence apparue récemment entre la France et l'Allemagne, entre tenants d'une gestion centralisée pour les uns et décentralisée pour les autres, n'est pas qu'un simple débat d'experts numériques et adresse aux opinions publiques un message dont il ne faut pas sous-estimer la charge négative.

Vous avez entendu, la semaine dernière, les propos du Contrôleur européen de la protection des données, lors de son audition par notre commission. Certains principes font l'unanimité, en particulier le caractère strictement volontaire de la collecte de données et de l'utilisation des applications, qui doivent être strictement limitées aux besoins de la lutte contre l'épidémie. Il me paraît important de préciser en outre que l'utilisation de ces applications doit se faire exclusivement sous le contrôle des autorités de santé.

Par ailleurs, la protection des données à caractère personnel doit être incluse dans les systèmes techniques dès leur conception et par défaut. Pour une meilleure transparence, je vous propose de recommander à cet égard la publication des codes sources. Je vous propose de demander en outre que les algorithmes fassent l'objet d'une supervision humaine constante.

Je vous invite également à saluer les efforts de développement d'applications autonomes vis-à-vis des solutions techniques développées par des acteurs privés extra-européens, qu'elles soient nationales ou pan-européennes, afin d'assurer le respect des normes de protection des données personnelles qui sont élevées en Europe. Il n'est pas certain à l'heure présente qu'il soit possible de mener en même temps une démarche numérique efficace contre la pandémie et de reconquérir notre souveraineté numérique. À cet égard, une vigilance particulière doit être mise en œuvre à l'égard de transferts vers des pays tiers de données personnelles anonymisées, notamment de données de santé, qui pourraient être collectées par ces applications, y compris lorsque ce transfert est effectué à des fins de recherche scientifique.

Enfin, pour ce qui est choix du dispositif de stockage des données, vous avez pu constater qu'il fait l'objet de débats nourris, certains recommandant un système centralisé, d'autres, comme vient de le faire l'Allemagne, des dispositifs décentralisés, comme je l'ai évoqué précédemment. Sur ce point, comme sur celui de savoir si les pays de l'Union avancent ou non sur le chemin de la souveraineté, je vous suggère de ne pas prendre position pour l'heure, dès lors, bien sûr, que l'ensemble des autres préalables et prescriptions protectrices des données de nos concitoyens seraient respectés. Je vous proposerai en revanche de souligner que, si la lutte contre l'épidémie n'est pas une compétence européenne, l'efficacité de la coordination couplée au respect des libertés publiques et privées influencera lourdement le regard du citoyen européen sur la construction européenne. L'Union européenne doit encore convaincre de sa capacité à répondre aux crises.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci Monsieur le Rapporteur.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Merci Philippe Bonnacarrère pour votre communication. Je vous ai adressé quelques suggestions préalablement à cette réunion. Si, dans les premiers temps, la manière dont l'Europe a répondu à la crise, a été plutôt décevante, il ne faut pas désespérer... Il faut continuer d'agir pour corriger les choses. Je proposerai de rappeler, au début de cet avis politique très complet, l'exigence d'une coopération européenne pour réussir le déconfinement dans les pays de l'Union. Cette coordination est essentielle pour réussir à rétablir la liberté de circuler, à faire redémarrer l'économie et gérer la crise sociale. Cette coopération, qui a été défailante au début de la pandémie, en mars, doit se développer en s'appuyant sur les fondements et les valeurs européennes de solidarité entre les États et de respect des droits des personnes.

Philippe Bonnacarrère, qui était en première ligne dans le combat concernant l'article 6 du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire, adopté cette nuit, a évoqué la question des applications de traçage. Nous ne pouvons pas faire abstraction des méthodes de collecte de données qui sont actuellement mises en place dans la plupart des pays de l'Union européenne pour remonter les chaînes de contamination. Je vous ai proposé un ajout sur ce sujet qui pourrait être « La Commission des affaires européennes (...) considère que les dispositifs de collecte des données pour remonter des chaînes de contamination qui sont actuellement mises en place par la plupart des pays de l'Union européenne doivent s'inscrire dans les exigences du RGPD, du droit des personnes et respecter les conditions d'exploitation et de conservation des données communes. Ils doivent être conçus pour être interopérables afin de tenir compte de la situation des frontaliers, des transporteurs, et faciliter le retour complet et rapide de la liberté de circulation dans l'Union européenne. »

Enfin, concernant la Pologne, nous pourrions dire que la gestion de la crise sanitaire y a été correcte et même plus rapide que dans la plupart des pays européens, avec des questionnaires à l'arrivée dans le pays et des prises de température dès fin février-début mars. Une application de suivi par géolocalisation a été mise en place pour faire respecter les quarantaines. Le déconfinement est relativement rapide en Pologne. Toutefois, le problème est l'exploitation politique que le Gouvernement a voulu faire de cette belle réussite en modifiant les règles électorales afin que l'élection présidentielle se tienne dimanche prochain par correspondance, plutôt que de la reporter. Nous sommes mercredi, et l'organisation de ce scrutin n'a aucun fondement légal puisque la navette parlementaire sur le sujet n'est pas terminée. C'est une situation incroyable dans l'Union européenne ! Notre commission ne peut pas adopter un avis politique sur l'État de droit dans l'Union européenne en fermant les yeux sur ce qui se passe en Pologne. Ce n'est pas la tradition, mais je propose de conclure cet avis avec les termes suivants : « La commission marque sa préoccupation sur l'imbricatio démocratique et juridique dans lequel se sont déroulées la campagne électorale de l'élection présidentielle polonaise et la préparation du scrutin dont le premier tour est pour l'instant prévu le 10 mai 2020. La commission salue l'engagement constant, depuis juin 1989, du Sénat polonais en faveur de la défense des valeurs européennes, de la démocratie et de l'État de droit en Pologne. » C'est actuellement le Sénat polonais qui défend la stabilité juridique et le respect de l'État de droit. Notre avis politique pourrait donc saluer les positions prises par la chambre haute polonaise.

**M. Jean Bizet, président.** – Vous pointez à juste titre ce qui se passe en Pologne. Nous pourrions trouver une formule un peu moins ciblée sur la Pologne, en rappelant que les autorités nationales devraient s'abstenir de procéder à des modifications de la législation électorale pendant la pandémie. Je laisse le rapporteur vous répondre sur ce point.

Il me semble que vos autres remarques, Jean-Yves Leconte, sont soit satisfaites, soit superfétatoires.

**M. André Gattolin, vice-président.** – Je tiens à féliciter notre collègue, Philippe Bonnacarrère, pour la précision, la vue générale de l'avis politique qu'il nous a présenté et le fait d'avoir largement évoqué le Conseil de l'Europe. En tant que membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et de sa commission des affaires juridiques et des droits de l'Homme, nous travaillons intensément sur cette question des droits. Je trouve regrettable que l'on réduise trop souvent notre analyse aux seuls États membres de l'Union européenne car nombre de ces enjeux concernent également des États voisins, membres du Conseil de l'Europe – comme la Suisse – qui ont des réponses intéressantes à la crise, malheureusement trop peu mentionnées.

J'approuve globalement ce projet d'avis politique, et je souscris à la proposition de notre collègue Jean-Yves Leconte de saluer la position du Sénat polonais. C'est particulièrement important au regard de la comparaison qui est souvent faite entre la Pologne et la Hongrie. Que le régime nous plaise ou non, la Hongrie respecte au moins les procédures internes et constitutionnelles.

Au Portugal et en Grèce, les bons résultats sont certainement liés au fait que ces deux pays n'ont pas connu de foyers épidémiques, contrairement aux pays les plus touchés comme l'Italie ou la France, avec ceux de Mulhouse et de l'Oise.

Avant de s'interroger sur les systèmes de traçage ou de respect du RGPD, rappelons que la première des privations de droits, aujourd'hui, est l'interdiction de circuler librement.

Enfin, je tiens à évoquer la problématique du risque de circulation du virus dans les prisons, rappelé fort justement par le rapporteur. En Italie, au tout début du confinement, il y a eu des morts et des révoltes dans les prisons. Celles-ci sont toujours surpeuplées. La France a procédé à plus de 11 000 sorties anticipées de prison, revenant à un niveau d'occupation conforme à nos engagements devant la Cour européenne des droits de l'Homme.

**M. Jean Bizet, président.** – J'ai bien compris le message appuyé en direction du Sénat polonais. Je pense que nous pourrions y souscrire.

**M. René Danesi.** – Un passage de ce projet d'avis politique m'interpelle car il illustre le proverbe selon lequel l'enfer est pavé de bonnes intentions : « La commission des affaires européennes du Sénat (...) estime dès lors que tous les citoyens doivent avoir accès tout au long de cette crise sanitaire à des informations exactes, vérifiées et étayées par les autorités de santé publique, y compris dans différentes langues étrangères. » Encore faudrait-il que ces autorités publiques sanitaires soient d'accord entre elles, ce qui est loin d'être le cas. Par ailleurs, cette phrase ouvre la porte à l'idée d'une vérité gouvernementale. C'est ce que le Gouvernement français a tenté avec son site « Desinfox coronavirus » qu'il vient de fermer car il était très critiqué par toutes les rédactions. Je propose donc la suppression des mots « vérifiées et étayées par les autorités de santé publique ».

**M. André Reichardt.** – Il me semble également impossible de ne pas mentionner explicitement, dans cet avis politique, l'élection présidentielle polonaise, toujours prévue le 10 mai, dans des circonstances très contestables. Je laisse le soin au rapporteur de choisir les termes appropriés, mais nous ne pouvons pas nous limiter à indiquer de façon générale que notre commission affirme « que les considérations de santé publique et le respect des libertés démocratiques doivent aller de pair ».

Par ailleurs, en tant que sénateur alsacien préoccupé par la question de la coopération européenne dans les régions transfrontalières, je constate malheureusement que l'Europe n'a pas réglé cette question. J'avais pourtant sollicité notre ambassadeur auprès de l'Union européenne qui m'avait répondu que l'Europe s'en préoccupait. Nous rencontrons le même problème pour le déconfinement que pour le confinement. Rien n'est structuré, rien n'est organisé. Des travailleurs frontaliers se traînent sur les routes pour aller travailler parce qu'il y a des barrages aux frontières et que certains points de passage sont fermés. Des difficultés existent aussi pour les parents qui résident dans deux pays différents et dont la garde des enfants est partagée. Les Allemands ont commencé à déconfiner il y a déjà dix jours. J'aimerais aller plus loin que ce que propose notre rapporteur lorsqu'il parle, à juste titre, des applications de traçage « en ordre dispersé par les États membres ».

L'avis politique indique que le développement de ces diverses applications « est de nature à limiter leur efficacité à l'échelle de l'Union et à retarder la levée des mesures restreignant la liberté de circulation dans l'Union, à amoindrir la confiance du citoyen dans la pertinence de telles applications et ainsi à en diminuer l'acceptabilité sociale ; soutient en conséquence la mise en place coordonnée d'applications interopérables au sein de l'Union européenne. » C'est vrai, mais dès lors que nous savons que les Allemands se sont désolidarisés de l'application StopCovid, il faut éviter que la recherche d'interopérabilité entre la France et l'Allemagne conduise à une usine à gaz et crée des attentes d'une nouvelle application qui seraient préjudiciables aux Français et aux Allemands en retardant la mise en œuvre d'une application de traçage pour accompagner la levée du confinement.

**M. Simon Sutour.** – Si j’approuve l’avis politique qui nous est présenté, je l’aurais cependant souhaité plus « musclé », particulièrement sur deux points.

Sur le traçage, je souscris à la proposition de Jean-Yves Leconte. Le respect du RGPD doit être la moindre des choses dans les États de l’Union, mais nous pouvons le rappeler en cette période.

Je salue les interventions de Philippe Bonnecarrère lors de l’examen du projet de loi prorogeant l’état d’urgence sanitaire.

Je pense également qu’il n’est pas possible, à quatre jours de l’élection présidentielle polonaise, de ne pas parler du scandale qui a lieu dans ce pays. Un avis politique doit être ferme pour être pris en considération. Nous ne pouvons pas, aujourd’hui, voter un avis politique sans signaler que nous sommes choqués par ce qui se passe en Pologne et nous contenter de périphrases.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Maintenir la date du 10 mai pour l’élection présidentielle polonaise est fou ! M. Jaroslaw Gowin, vice-Premier ministre polonais, président d’un petit parti de la coalition gouvernementale, a démissionné il y a quelques semaines parce qu’il n’était pas parvenu à convaincre le Gouvernement de différer la date de l’élection présidentielle. Le débat sur ce report électoral est très présent dans la population polonaise. Le parti au pouvoir, le PiS, refuse de repousser l’élection par crainte d’être affaibli par la baisse de l’activité économique et la dépression qui va s’ensuivre. Manipuler le code électoral pendant cette période est pourtant davantage préjudiciable à l’image du Gouvernement que ne le sera la dépression économique…

Mais cet avis politique est global sur l’Europe. Il ne me paraît pas judicieux de stigmatiser la Pologne, même si nous n’approuvons pas ses choix. D’autant qu’il est encore possible que l’élection soit reportée, même si la date approche. Viser la Pologne dans un avis politique destiné à faire un état des lieux sur l’ensemble de l’Union européenne me semble un peu dérangeant au regard de l’ingérence que cela représente à l’égard d’un État membre. Le Sénat polonais, plus raisonnable, présidé par M. Tomasz Grodzki, membre de la Plateforme civique (PO), mène à raison un combat pour le report de cette élection. Je ne suis pas opposé à ce qu’on mentionne le fait que modifier le code électoral à quelques semaines d’une élection n’est pas correct dans un État de droit. Mais faire une spécificité trop forte et agressive à l’encontre de la Pologne dans l’avis politique ne me paraît pas judicieux.

**M. Jean Bizet, président.** – Le cas de la Pologne n’est pas une surprise et il provoque des réactions exacerbées. Tout peut encore changer. Il n’est pas certain que les élections aient bien lieu dimanche. Une solution élégante pourrait être de souligner de façon plus claire que les autorités nationales devraient s’abstenir de procéder à des modifications de la législation électorale pendant la pandémie et insister sur la nécessaire conformité des scrutins électoraux aux standards définis en la matière, en particulier ceux de la Commission de Venise du Conseil de l’Europe et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l’Homme de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

La remarque de M. René Danesi sur la mention des informations « vérifiées et étayées par les autorités de santé publique » est pertinente.

Quant à celle de M. André Reichardt sur les régions transfrontalières, j’ai déjà alerté le Président Larcher, envoyé des courriers au Premier Ministre, ainsi qu’à l’ambassadeur d’Allemagne en France, M. Nikolaus Meyer-Landrut, sur les difficultés de circulation induites par le zèle des forces de l’ordre allemandes, ce qui n’est pas

convenable. On voit là toute la complexité de la mise en cohérence des réponses de chaque côté des frontières.

Monsieur le rapporteur, je vous laisse le soin de répondre à nos collègues.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – La principale modification proposée concerne la Pologne. La mention que vous avez proposée, Monsieur le Président, pourrait nous rallier. Elle indiquerait que nous considérons que les autorités nationales devraient s'abstenir de procéder à des modifications de la législation électorale pendant la pandémie et mentionnerait la nécessaire conformité des scrutins électoraux aux standards définis en la matière. Cela évite effectivement de viser explicitement un pays.

La question de la mise en exergue du Sénat polonais, si elle est moins gênante puisque positive, pose néanmoins une difficulté. Exprimer une opinion positive à l'endroit de la position du Sénat revient à ne pas exprimer un avis similaire sur la Diète polonaise. Nous pourrions être agacés de découvrir, dans un rapport d'une commission d'un État membre de l'Union européenne, l'expression d'une opinion favorable sur l'action de la seule Assemblée nationale. Le Président Bizet a l'intention de poursuivre notre travail commun sur la Pologne. Évitions de nourrir les hostilités avant d'avoir commencé. Je préférerais donc une mention générale, mais ne me vexerais pas si vous souhaitiez maintenir l'expression d'une opinion positive sur l'action spécifique du Sénat polonais.

Je n'ai aucune difficulté pour satisfaire la demande de René Danesi ni pour ajouter une phrase sur la coopération transfrontalière comme le souhaite André Reichardt. Les problèmes que vous avez évoqués sont perturbants tant au plan matériel que du point de vue de notre relation avec l'Allemagne, qui est interrogée dans la période actuelle.

Simon Sutour, les références aux RGPD se trouvent bien dans l'avis politique, à l'alinéa 34 qui vise la réglementation de l'Union européenne et la Convention 108 du Conseil de l'Europe. Il n'y a pas de difficulté entre nous sur l'importance de ces mentions.

Je vous remercie, Monsieur le Président, de me permettre de continuer à travailler ces éléments sur lesquels je souhaiterais faire un point d'actualisation à l'automne.

**M. Jean Bizet, président.** – Pour les modifications de l'avis politique, il me semble que nous pourrions accepter les propositions du rapporteur.

Pour votre information, nous auditionnerons très prochainement M. Frédéric Billet, Ambassadeur de France en Pologne. Aussi, dès que ce sera possible, nous répondrons au Sénat polonais qui nous a invités à lui rendre visite.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je suis un peu déçu que vous ayez qualifié de superfétatoire ma proposition relative à la volonté de travailler à une interopérabilité sur les dispositifs de collecte pour remonter les chaînes de contamination, surtout que notre rapporteur était particulièrement mobilisé sur ce sujet hier.

Sur la question polonaise, je comprends la préoccupation de Jean-Pierre Leleux, mais on ne peut pas, pour ne pas stigmatiser, se dispenser de dire les choses. Le scrutin prévu dimanche n'est pas conforme aux standards. L'OSCE l'a d'ailleurs déclaré. S'il était maintenu, on ne sait pas quelle forme juridique il prendrait. Il n'y a pas eu de campagne électorale. Si on ne dit pas les choses précisément maintenant,

quand les dira-t-on ? Le sous-entendu serait inutile. Si nous voulons être positifs, nous pouvons saluer l'engagement du Sénat polonais puisqu'il est l'institution qui, élue en juin 1989, a permis le retour de la démocratie en Pologne. Je ne vois pas l'utilité d'un avis politique sur l'État de droit en Europe actuellement qui ne dirait pas les choses sur ce point.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Je propose donc d'ajouter un paragraphe sur le respect des standards démocratiques en matière électorale et de saluer à cet égard l'engagement de notre homologue polonais.

**M. Jean-Yves Leconte.** – J'aurais aimé aller un peu plus loin, mais admettons cette rédaction...

**M. Jean Bizet, président.** – Merci mes chers collègues, soyez assurés que notre commission restera particulièrement attentive au cas de la Pologne.

*À l'issue du débat, la commission adopte l'avis politique ainsi rédigé, adressé à la Commission européenne :*

*Avis politique relatif au suivi du respect de l'État de droit en Europe dans le contexte de la pandémie de Covid-19*

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales,

Vu la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, dite « convention 108+ »,

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu les articles 2 et 3 du traité sur l'Union européenne,

Vu les articles 16 et 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques),

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données),

Vu la Déclaration conjointe de Mme Alessandra Pierucci, présidente du comité de la Convention 108, et de M. Jean-Philippe Walter, commissaire à la protection des données du Conseil de l'Europe, du 30 mars 2020 sur le droit à la protection des données dans le contexte de la pandémie de Covid-19,

Vu la Déclaration de Mme Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, du 31 mars 2020 sur les mesures d'urgence prises dans les États membres,

Vu la Déclaration de 19 États européens du 2 avril 2020 sur l'État de droit,

Vu le document d'information de la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe du 7 avril 2020 intitulé « Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'Homme dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 – Une boîte à outils pour les États membres », SG/Inf (2020)11,

Vu la recommandation (UE) 2020/518 de la Commission du 8 avril 2020 concernant une boîte à outils commune au niveau de l'Union en vue de l'utilisation des technologies et des

données pour lutter contre la crise de Covid-19 et sortir de cette crise, notamment en ce qui concerne les applications mobiles et l'utilisation de données de mobilité anonymisées,

Vu le rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne du 8 avril 2020 intitulé « Conséquences en matière de droits fondamentaux : la pandémie de coronavirus »,

Vu la recommandation CM/Rec(2020)1 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres du 8 avril 2020 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'Homme,

Vu la Déclaration du comité de bioéthique du Conseil de l'Europe du 14 avril 2020 sur les considérations en matière de droits de l'Homme relatives à la pandémie de Covid-19,

Vu la communication de la Commission du 15 avril 2020 intitulée « Feuille de route européenne commune pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la Covid-19 », AC/20/679,

Vu la communication de la Commission du 16 avril 2020 intitulée « Orientations sur les applications soutenant la lutte contre la pandémie de Covid-19 en ce qui concerne la protection des données », C (2020) 2523,

Vu la Déclaration conjointe des présidents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord et de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe du 16 avril 2020 sur le rôle des parlements en temps de pandémie,

Vu la résolution du Parlement européen du 17 avril 2020 sur une action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de Covid-19 et ses conséquences,

Vu la feuille de route pour la relance présentée le 21 avril 2020 par M. Charles Michel, président du Conseil européen,

Vu les lignes directrices du comité européen de la protection des données du 21 avril 2020 sur le traitement des données de santé à des fins de recherches dans le contexte de l'épidémie de Covid-19,

Vu les lignes directrices du comité européen de la protection des données du 21 avril 2020 sur l'utilisation de la géolocalisation et des outils de traçage des contacts dans le contexte de l'épidémie de Covid-19,

Vu la Déclaration conjointe de Mme Alessandra Pierucci, présidente du comité de la Convention 108, et de M. Jean-Philippe Walter, commissaire à la protection des données du Conseil de l'Europe, du 28 avril 2020 sur le suivi numérique des contacts,

La commission des affaires européennes du Sénat,

Reconnaît la nécessité, pour les États membres, de prendre des mesures d'urgence pour lutter contre la pandémie de Covid-19 ; est convaincue que l'application des principes démocratiques contribuera à consolider la confiance dans les autorités publiques, indispensable pour lutter efficacement contre cette pandémie et que, par conséquent, le respect des droits fondamentaux ne saurait être considéré comme un obstacle à cette éradication ; affirme par conséquent que les considérations de santé publique et le respect des libertés démocratiques doivent aller de pair ;

Fait observer que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne continue de s'appliquer pendant la pandémie ; estime que toute mesure dérogeant aux obligations prévues par la Convention européenne des droits de l'Homme doit être conforme aux dispositions de l'article 15 de cette Convention ;

Considère dès lors que la conciliation de l'impératif de santé publique et du respect des droits fondamentaux exige des mesures explicitement justifiées par la crise sanitaire en



cours, strictement proportionnées aux exigences de la situation, limitées dans le temps et soumises à un examen régulier ; que les sanctions du non-respect de ces mesures doivent obéir aux mêmes principes ;

Demande que les mesures d'urgence prennent en compte la situation des personnes vulnérables telles que les sans-abri, les personnes âgées dépendantes, les personnes handicapées, les détenus, les migrants et demandeurs d'asile, les victimes de violences domestiques ou les personnes isolées ;

Estime nécessaires des efforts renforcés pendant la pandémie de Covid-19 en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie, ainsi que contre les discours de haine visant certains groupes ou communautés dans la propagation de la pandémie ;

Insiste pour que les mesures d'urgence fassent l'objet d'un contrôle parlementaire dans le respect du principe de séparation des pouvoirs et des dispositions constitutionnelles ;

Rappelle l'importance fondamentale du contrôle juridictionnel des mesures d'urgence et du maintien de l'accès effectif à la justice pour le citoyen ;

Considère que les autorités nationales devraient s'abstenir de procéder à des modifications de la législation électorale pendant la pandémie ; insiste sur la nécessaire conformité des scrutins électoraux aux standards définis en la matière, en particulier ceux de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'OSCE ; à cet égard, salue l'engagement de son homologue polonais ;

Considère que l'information constitue un droit particulièrement important en période de pandémie ; demande que les droits fondamentaux continuant à s'appliquer pendant la pandémie soient portés à la connaissance des citoyens ; fait observer que la désinformation porte atteinte au bon fonctionnement de la démocratie et que les fausses informations sur la pandémie de Covid-19 constituent un danger majeur pour la santé publique ; estime dès lors que tous les citoyens doivent avoir accès tout au long de cette crise sanitaire à des informations exactes, y compris dans différentes langues étrangères ; demande que les plateformes de médias sociaux prennent les mesures nécessaires pour mettre un terme à la désinformation et aux discours de haine en lien avec le Covid-19 ;

Estime que la mise en place d'applications numériques de traçage des contacts dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19 en Europe ne peut s'envisager qu'à condition qu'elles soient intégrées dans une stratégie sanitaire plus large en vue de la levée du confinement et constituent un outil de responsabilisation et d'aide à la décision pour les citoyens, non de stigmatisation, de répression ou de discrimination ;

Considère que les normes de protection des données établies tant par la réglementation de l'Union européenne que par la convention 108+ sont en elles-mêmes pleinement compatibles avec les autres droits fondamentaux et intérêts publics pertinents, en particulier en matière de santé publique ;

Appelle à une évaluation objective et transparente, sur une base scientifique, des avantages potentiels pour la santé publique de l'utilisation d'applications de traçage des contacts et à la publication systématique d'études d'impact préalablement à leur déploiement ;

Soutient, dans l'hypothèse où leur efficacité était présumée, le développement d'applications de traçage ne collectant que temporairement les données à caractère personnel strictement nécessaires et proportionnées à la finalité légitime poursuivie, intégrant la protection des données dès la conception et par défaut, et utilisées sur une stricte base volontaire, sous le contrôle exclusif des autorités de santé ;

Recommande la publication des codes sources ainsi qu'une supervision humaine constante des algorithmes ;

Estime que le développement de telles applications en ordre dispersé par les États

membres est de nature à limiter leur efficacité à l'échelle de l'Union et à retarder la levée des mesures restreignant la liberté de circulation dans l'Union, à amoindrir la confiance du citoyen dans la pertinence de telles applications et ainsi à en diminuer l'acceptabilité sociale ; soutient en conséquence la mise en place coordonnée d'applications interopérables au sein de l'Union européenne et la coopération transfrontalière afin de faciliter la circulation ;

Salut l'initiative de la Commission de mettre à la disposition des États membres une « boîte à outils » en vue de permettre le développement d'applications nationales de traçage des contacts dans le respect des normes élevées de protection des données personnelles définies par la réglementation européenne, notamment en ce qui concerne les données de santé ; appelle la Commission à renforcer ses efforts de coordination en vue du développement d'applications autonomes vis-à-vis des solutions techniques développées par des acteurs privés extra-européens, qu'elles soient nationales ou pan-européenne, afin d'assurer le respect de ces normes élevées ;

Appelle à une vigilance particulière en ce qui concerne les transferts vers des pays tiers des données personnelles, notamment les données de santé, qui pourraient être collectées par ces applications de traçage ou par toutes autres applications mises en place pour lutter contre la pandémie de Covid-19, y compris lorsque ce transfert est effectué à des fins de recherche scientifique ;

Salut le travail des organisations non gouvernementales, de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et des organes compétents du Conseil de l'Europe pour assurer le suivi du respect de l'État de droit pendant la pandémie de Covid-19 ; appelle à cette occasion l'Union européenne et le Conseil de l'Europe à renforcer leur coopération en faveur de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit, en évitant tout doublon dans leurs activités ;

Invite la Commission à présenter un bilan du respect de l'État de droit dans les États membres pendant la pandémie de Covid-19, accompagné de recommandations, dans le cadre du nouveau mécanisme d'évaluation de l'État de droit.

## Économie, finances et fiscalité

### Réponses des pays européens aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire : communication de M. Didier Marie (par téléconférence)

**M. Jean Bizet, président.** – Je propose que nous passions à la communication de notre collègue, Didier Marie, sur les réponses économiques nationales de différents États membres de l'Union européenne à la pandémie de Covid-19.

**M. Didier Marie, rapporteur.** – Chers collègues, j'ai essayé de répondre à la mission qui m'a été confiée d'analyser les réponses comparées de différents pays européens aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire que nous traversons. Depuis un mois et demi, tous les pays européens ont pris en urgence des mesures d'ampleur, temporaires dans un premier temps, de plus longue durée dans la phase que nous entamons, pour réduire l'impact de l'interruption brutale de très nombreuses activités économiques et permettre aux entreprises et aux ménages de faire face à cette situation inédite.

Dans un document publié le 20 avril, la Commission européenne évalue à 3 400 milliards d'euros le montant consolidé de l'effort européen de réponse à la crise. Il s'agit pour l'essentiel – plus de 84 % de l'effort public total – de mesures nationales de soutien de liquidité, pour quelques 2 500 milliards d'euros, auxquelles s'ajoutent des mesures budgétaires nationales à hauteur de 330 milliards d'euros.

Si l'essentiel de l'effort est supporté par les politiques publiques nationales, cette réaction des États a toutefois été rendue possible par deux mesures temporaires d'assouplissement très rapidement prises au niveau européen : l'activation, pour la première fois, de la clause dérogatoire du pacte de stabilité et de croissance, introduite en 2011, pour ouvrir aux États membres une flexibilité budgétaire maximale et la révision temporaire du régime des aides d'État par la Commission européenne, en application de l'article 107 § 3, b du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ces politiques nationales ont en outre été facilitées par la politique de rachat de dettes souveraines mise en place par la Banque centrale européenne (BCE), à hauteur de plus de 1 000 milliards d'euros.

Le budget de l'Union européenne a certes été mobilisé dans un premier temps, mais sans crédits supplémentaires, qu'il s'agisse des enveloppes non utilisées des fonds structurels, de l'activation de la réserve pour l'aide d'urgence provenant des marges de crédits disponibles ou de la réaffectation d'un milliard d'euros en garantie du Fonds européen d'investissement. En outre, il a été décidé, dans un second temps, l'activation possible du Mécanisme européen de solidarité (MES) et la mise en place du dispositif « SURE », permettant d'octroyer des prêts aux États membres pour financer le chômage partiel en s'adossant à des garanties volontairement engagées par les États membres dans le budget de l'Union européenne.

Les discussions en cours autour du financement du plan de relance pourraient conduire à un accroissement des financements budgétaires européens prévus par le Cadre financier pluriannuel (CFP 2021-2027) mais les modalités d'une solidarité intra-européenne sont loin de faire l'unanimité.

Sans prétendre aucunement à l'exhaustivité mais pour donner des éléments de comparaison par rapport au plan de relance déployé dans notre pays, je me suis penché sur les plans d'urgence nationaux allemand, italien, espagnol, grec, hongrois et chypriote, essentiellement à partir des décisions, validées par la Commission européenne, que ces États ont prises dans le cadre du régime temporaire des aides d'État. Mon choix d'étude s'est ainsi orienté vers trois des pays les plus importants, avec la France, en termes de produit intérieur brut (PIB) et de population : l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, deux pays ayant fait l'objet de mesures drastiques de redressement économique les années précédentes : la Grèce et Chypre, enfin la Hongrie, au regard de sa situation particulière en matière de respect de l'État de droit. De manière générale, ces plans représentent tous un effort massif excédant 10 % du PIB.

L'analyse des différents dispositifs nationaux de soutien aux acteurs économiques permet de formuler un certain nombre de constats. Tout d'abord, le niveau d'endettement et les capacités budgétaires des États commandent en grande partie leur niveau d'intervention et surtout leurs modes d'intervention. La situation économique initiale des pays est en effet fort différente. La Grèce, l'Espagne et l'Italie souffrent de fragilités structurelles et affichaient avant la crise sanitaire une croissance faible. En outre, si le Portugal et la Grèce sont parvenus à endiguer rapidement la propagation du virus, les mesures de confinement sont particulièrement sévères en Italie et en Espagne. L'impact sur l'économie y sera plus intense qu'en Allemagne, en Grèce ou aux Pays-Bas. Et c'est bien sûr l'Allemagne qui a adopté le dispositif le plus complet : son plan de sauvetage économique national s'élève à 1 100 milliards d'euros, soit 10 % de son PIB.

De manière générale, les pays combinent, dans des proportions inégales, des dispositifs d'aides directes aux petites et moyennes entreprises (PME), dans les limites autorisées par la Commission lorsqu'il s'agit de subventions, des garanties publiques de prêts pour financer la liquidité des entreprises, qui sont généralement fonction de leur taille ou de leur secteur d'activité, enfin le report du paiement de taxes et de cotisations. En revanche, seuls certains pays, comme la France, ont été en mesure de prendre en charge le chômage partiel.

Au titre des aides directes tout d'abord, on relève des reports ou annulations de taxes ou de charges, ciblés sur les secteurs les plus touchés. L'Italie a ainsi suspendu, jusqu'au 30 avril, le versement des cotisations sociales, des primes d'assurances, des factures énergétiques et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les PME espagnoles bénéficient également d'une suspension de paiement des cotisations sociales et d'un report des échéances fiscales. En Hongrie, ce sont les secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, du divertissement, des jeux, du cinéma, des spectacles et des sports qui sont exonérés de taxes jusqu'en juin. De son côté, la Grèce a suspendu jusqu'au 31 juillet le paiement des impôts et taxes pour les entreprises affectées par la crise. Et Chypre a suspendu temporairement le paiement de la TVA.

Les PME et les très petites entreprises (TPE) font l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où 90 % d'entre elles sont directement affectées par la crise sanitaire, les secteurs les plus touchés dans tous les pays étant les services, la construction et le secteur alimentaire. 30 % des PME ont d'ores et déjà subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 80 %; la moyenne européenne étant d'environ 50 %.

Les TPE peuvent ainsi bénéficier de subventions directes parfois substantielles. Trois millions d'entreprises de moins de dix salariés en Allemagne perçoivent des subventions, comprises entre 9 000 et 15 000 euros, pendant trois mois,

pour faire face à leurs difficultés de trésorerie. À titre de comparaison, cette aide s'élève à 1 500 euros en France. De son côté, l'Espagne a prévu un système de soutien de la trésorerie des travailleurs indépendants et des PME, notamment sous forme de subventions directes, de prêts bonifiés et d'avances de trésorerie. Elle fournit en outre des aides ciblées à la recherche et au développement, ainsi qu'à l'investissement pour les infrastructures d'essai et la production de produits en lien avec la lutte contre la pandémie.

En Hongrie, un régime d'aides d'un milliard d'euros, financé par les fonds structurels européens, permet d'octroyer des subventions directes, des prêts et des apports de fonds propres. Il est ouvert à toutes les entreprises qui ont accès aux fonds structurels.

À titre de comparaison, on signalera que les aides directes représentent 1,9 % du PIB en France, soit plus qu'en Italie ou en Espagne mais moins qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni.

Viennent ensuite les soutiens indirects, sous forme de garanties d'État sur les prêts destinés à couvrir les besoins en fonds de roulement, afin de permettre aux entreprises de se refinancer. Ces garanties ne sont octroyées que jusqu'à la fin de l'année, pour une durée maximale de six ans. Les taux de couverture sont inégaux mais élevés, de l'ordre de 70 à 90 %. Les grandes entreprises peuvent parfois en bénéficier, mais avec des taux de couverture généralement inférieurs et pour des montants plafonnés, sauf en Allemagne où 400 milliards d'euros du fonds de secours y sont affectés. L'Allemagne a en outre prévu un dispositif permettant le maintien de la couverture actuelle d'assurance-crédit afin de faciliter le commerce entre entreprises, y compris extra-européennes.

De son côté, l'Italie a mis en place un régime de garantie pour l'octroi de prêts à l'investissement par les banques, doté de 200 milliards d'euros, soit 10 % du PIB, tandis que l'Espagne a doté son dispositif de garantie des crédits de 100 milliards d'euros, soit 8,5 % du PIB. Les relais sont les banques nationales de développement, en lien avec le secteur bancaire. À titre de comparaison, on précisera que les sommes affectées aux garanties de prêts par la France s'élèvent à 315 milliards d'euros.

Une prise en charge du chômage partiel plus ou moins étendue a été mise en place par certains États, pour éviter les licenciements. En Allemagne, elle s'élève à 60 % du salaire net pour les employés sans enfants, et à 67 % pour ceux ayant des enfants. En Italie, elle atteint 80 % du salaire brut pendant au moins neuf semaines, dans certains secteurs. En contrepartie, en Italie, les licenciements sont interdits pendant 60 jours. À titre de comparaison, on signalera que les sommes versées en France pour financer le chômage partiel représentent déjà plus du double de celles versées par l'Allemagne.

En Espagne, les salariés au chômage partiel perçoivent 70 % de leur salaire brut, dans la limite de 1 098 euros, portés à 1 254 euros si le bénéficiaire a un enfant et 1 411 euros s'il en a deux ou plus. Là-encore, les licenciements sont interdits.

La Hongrie n'a pas mis en place de couverture du chômage partiel mais a prévu d'accorder des subventions salariales, pendant 12 mois au plus, aux entreprises qui présentent une forte intensité de recherche et d'innovation.

Les États ont également mis en place des aides aux personnes et aux familles modestes. L'Italie prévoit ainsi un congé parental extraordinaire de 15 jours,

payé à 50 % du salaire pour les parents d'enfants de moins de 12 ans, ainsi que des coupons d'une valeur de 600 euros pour couvrir les frais de garde d'enfants.

Six cents millions d'euros destinés au financement d'aides aux personnes âgées et aux plus vulnérables ont été débloqués en Espagne. Les coupures d'eau, d'électricité et de télécommunications sont interdites et un moratoire a été mis en place sur les mensualités de remboursement des prêts immobiliers pour les ménages, travailleurs et indépendants en situation de « vulnérabilité économique » et victimes d'une baisse de leurs revenus. Enfin, l'allocation chômage sera versée même si la condition de durée n'est pas remplie.

En Allemagne, le paiement des loyers peut être reporté jusqu'au 30 juin pour les plus démunis et l'État apportera son soutien en cas de défaut de paiement. Comme en France et au Royaume-Uni, les expulsions sont interdites.

De son côté, l'Italie a suspendu le remboursement de certains prêts immobiliers ou bancaires et pris des mesures en faveur des plus modestes, comme le versement d'une indemnité de 600 euros aux saisonniers, ouvriers agricoles et indépendants, un bonus de 100 euros pour tous les salariés gagnant moins de 40 000 euros brut par an et un « fonds de revenu de dernière instance » pour les plus faibles revenus. Quant à la Hongrie, elle a suspendu jusqu'en juin l'obligation de paiement des intérêts des prêts des ménages. De son côté, Chypre a mis en place des soutiens aux personnes fragilisées par la crise – étudiants et personnes en arrêt maladie – et une allocation spéciale pour les parents travaillant dans le secteur privé, ayant des enfants de moins de 15 ans, afin de compenser la perte de salaire.

Enfin, je mentionnerai le souci de protection des technologies et des actifs critiques fragilisés par la crise et susceptibles de faire l'objet de prises de contrôle. Cette question a fait l'objet d'une communication de la Commission européenne le 25 mars, appelant à une coordination intra-européenne dans le cadre du règlement sur le filtrage des investissements directs étrangers qui n'entre en vigueur qu'en octobre. Plusieurs pays ont abaissé, ou vont abaisser à 10 %, le seuil de contrôle de ces investissements, notamment la France et la Hongrie.

Pour protéger ses entreprises stratégiques, l'Allemagne, qui avait déjà adopté ce seuil, a en outre affecté 100 milliards d'euros à la recapitalisation de ses entreprises (soit 4,9 % du PIB), soit nettement plus que la France (52 milliards d'euros, soit 2,3 % du PIB) ou le Royaume-Uni (52 milliards d'euros, soit 3,9 % du PIB). La Hongrie a également prévu de pouvoir procéder à de telles opérations, sans indication de montant à ce stade.

En conclusion, je dirai que les mesures nationales de soutien à l'économie, permises par les assouplissements apportés au niveau européen que j'ai mentionnés, ne sont pas véritablement coordonnées au niveau européen. Pour éviter une Europe à deux vitesses, il me semble urgent que les États s'entendent sur les modalités d'un plan de relance à l'échelle européenne et aboutissent à un accord sur le renforcement du budget européen et sur une forme de mutualisation de la dette, dont l'intérêt pourrait être payé par de nouvelles ressources propres. Surtout, la solidarité intra-européenne, que la France entend promouvoir, doit être soutenue si l'on veut éviter que les économies les plus fragiles et les plus atteintes par la pandémie ne soient durablement fragilisées, et que le niveau d'endettement de certains États membres n'atteigne des niveaux insoutenables.

Je vous remercie et reste à votre disposition pour les questions que vous auriez.

– Présidence de M. André Reichardt, vice-président –

**M. André Reichardt, président.** – Mes chers collègues, j’assure la présidence de notre réunion en l’absence de notre président Jean Bizet, et voudrais remercier notre collègue Didier Marie pour l’excellence de son rapport, digne d’une étude de droit ou d’économie comparée. Je remercie les collègues souhaitant poser des questions de bien vouloir s’annoncer.

**M. André Gattolin.** – Merci président, je tiens également à remercier Didier Marie pour cet exposé. Compte tenu des chiffres mentionnés, il me semble essentiel de disposer rapidement, au sein de la commission des affaires européennes, du texte de l’intervention de Didier Marie, tout comme de celui de Philippe Bonnacarrère.

Lors de son audition la semaine passée, le commissaire français Thierry Breton a soutenu, tout comme son collègue M. Paolo Gentiloni, la nécessité de disposer d’un plan de relance de 1 600 milliards d’euros, correspondant à 10 % du PIB de l’Union européenne. Il arguait justement du fait que les plans de relance américain et chinois correspondaient à 10 % environ du PIB respectif de ces pays. Didier Marie nous livre le chiffre de 3 400 milliards d’euros, correspondant au montant consolidé, au plan européen, des politiques nationales de relance, dont 1 000 milliards d’euros induits par le soutien de la BCE. Or, l’addition des montants des plans de relance nationaux et européen, respectivement 3 400 et 1 600 milliards d’euros, donne un total de 5 000 milliards d’euros. Ce total ne correspond donc pas à 10 % mais pratiquement à 30 % du PIB de l’Union européenne. Sachant que la Commission vient d’annoncer ce matin-même qu’elle prévoyait une chute record du PIB au sein de l’Union européenne de 7,7 % pour 2020 et un rebond de 6,3 % en 2021, n’y a-t-il pas un risque de surchauffe des dépenses publiques au niveau européen ? Nous avons tous protesté contre le malthusianisme du budget européen. Cependant, n’est-on pas en train de passer à un niveau de dépenses publiques et donc d’endettement excessif et dangereux conduisant, dès 2021, à l’adoption de politiques d’austérité ?

**M. Didier Marie, rapporteur.** – Tout d’abord, sur les 3 400 milliards d’euros consolidés de l’effort européen, 2 500 milliards relèvent du soutien de liquidité. Il s’agit donc d’une action défensive pour éviter que l’économie européenne, et celle de chacun des États membres, ne s’écroule. Je partage l’analyse d’André Gattolin sur la nécessité d’un plan de relance. Les deux actions – soutien de la liquidité et plan de relance – sont déconnectées. Le plan de relance nécessite un endettement important de la part de l’Union européenne et des États membres, estimé à 10 % du PIB européen. L’audition de Thierry Breton a été l’occasion d’un échange portant sur qui emprunte et qui rembourse le crédit. L’absence de consensus entre les États membres sur ce point devra être réglée lors des prochaines réunions du Conseil européen. Certains États proposent soit la mise en place de *coronabonds*, soit celle d’un fonds spécifique de relance qui s’appuierait sur un endettement à long terme, avec pour corollaire un accroissement des ressources propres de l’Union européenne pour rembourser les emprunts. Un plan de relance reposant uniquement sur un accroissement du déficit des États membres et leur endettement ne serait pas viable. Il entraînerait l’accroissement des inégalités internes à l’Europe et mettrait en péril le marché intérieur. Aujourd’hui, l’Allemagne et plus largement les pays du nord ont la capacité de soutenir leurs économies et de préparer la relance. Inversement, l’Italie, l’Espagne ou le Portugal, qui ont accumulé de grandes fragilités, de même que la Grèce et Chypre, ne sont pas en

capacité de se refinancer sur les marchés financiers et d'investir massivement. Toutefois les recettes d'exportation de l'Allemagne seraient menacées par l'affaiblissement du marché européen, qui absorbe aujourd'hui l'essentiel de sa production. De mon point de vue, il est donc nécessaire de mutualiser la mise en œuvre de la relance, *via* une mutualisation de la dette et un accroissement des ressources du budget européen.

**M. André Reichardt, président.** – Merci Didier Marie pour ces éclaircissements et pour cette étude très intéressante. Il est important que nous disposions rapidement de la totalité de vos travaux.



*Jeudi 14 mai 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Économie, finances et fiscalité**

### **Arrêt du Tribunal constitutionnel fédéral allemand sur le programme de rachat de dettes publiques de la Banque centrale européenne : communication de MM. Claude Kern et Didier Marie**

**M. Jean Bizet, président.** – Nous expérimentons aujourd’hui une nouvelle formule, à la faveur de la levée partielle du confinement : une réunion hybride, certains membres de la commission étant physiquement présents au Sénat, d’autres y participant à distance par visioconférence.

Au vu des conditions sanitaires, les autorités du Sénat nous invitent à poursuivre autant que possible nos réunions par téléconférence, mais aucune procédure, sinon la délégation de vote, ne permet actuellement d’organiser un vote à distance au sein de notre commission. Aussi cette formule mixte est-elle utile pour permettre à notre commission de procéder à un vote, tout en respectant les consignes qui imposent un nombre réduit de sénateurs dans la salle.

Il n’a pas été possible pour tous les groupes d’être représentés physiquement - hélas, car ils ne pourront pas prendre part aux votes. Mais tous pourront participer au débat par téléconférence et leur position sera évidemment prise en compte. Le compte rendu en fera aussi état.

Nous allons d’abord entendre une communication de Claude Kern, ici présent, et Didier Marie, sur la récente décision du Tribunal constitutionnel allemand intervenue le 5 mai, par laquelle il a jugé que la Banque centrale européenne (BCE) et la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) avaient outrepassé leurs compétences. Ce jugement risque de fragiliser la conduite de la politique monétaire, pourtant socle de la riposte européenne aux conséquences économiques de l’épidémie. À terme, il me semble menacer profondément l’ordre juridique européen et l’avenir de la zone euro.

L’ambassadeur d’Allemagne en France, M. Meyer-Landrut, avec lequel je me suis entretenu hier, est beaucoup moins inquiet. Et je salue la réaction très ferme de la Chancelière, qui a depuis appelé devant le Bundestag à une plus profonde intégration de la zone euro. L’Europe, dit-on, progresse dans les moments de crise : espérons qu’il en soit ainsi en l’espèce.

**M. Claude Kern.** – Avec Didier Marie, nous suivons conjointement les questions relatives à l’Union économique et monétaire. Nous avons ainsi pris connaissance avec stupeur de l’arrêt rendu, le 5 mai dernier, par le Tribunal constitutionnel allemand sur le programme de rachat de dettes publiques de la BCE. Il nous a semblé indispensable de vous en rendre compte au plus vite.

L’enjeu apparaît fondamental : à court terme, il fragilise le pilier monétaire – le plus solide et reconnu – de la réponse européenne aux conséquences économiques de l’épidémie de Covid-19 ; mais il menace aussi l’avenir de l’euro, voire de l’Union européenne.

En s'érigeant en double censeur de la CJUE et de la BCE, le juge constitutionnel allemand a imposé les exigences de la souveraineté allemande au cœur même du processus de décision européen. En pleine crise du Covid-19, il a introduit le risque, pour les autres États membres, d'une « germanisation » du droit européen et d'une dislocation de la zone euro.

De quoi s'agit-il précisément ? Les juges de Karlsruhe ont estimé partiellement non conforme à la loi fondamentale – la Constitution allemande – le programme de la BCE, lancé en 2015, d'achats sur le marché secondaire de titres de dette publique – *Public sector purchase programme (PSPP)* –, qui s'élève à 2 189 milliards d'euros. Et c'est cette initiative, prise dans la foulée de l'action déployée par Mario Draghi à compter de juillet 2012, qui a permis de limiter les écarts - *spreads* - de taux de financement entre les États de la zone euro.

Autrement dit, le Tribunal constitutionnel allemand touche à la « clef de voûte » qui a permis de sauver la monnaie unique lors de la crise de la dette souveraine des années 2009-2015.

Les juges de Karlsruhe ont pris là une lourde responsabilité. Ils ont aussi brisé un tabou : la prééminence de l'ordre juridique européen sur les ordres juridiques nationaux. En effet, ces opérations avaient déjà été jugées par la CJUE comme « proportionnées » à la mission de la BCE et conformes au droit européen, dans un arrêt du 11 décembre 2018.

Le juge constitutionnel allemand a remis en cause frontalement – et en des termes virulents – cette analyse de la CJUE. Il considère ni plus ni moins que celle-ci a rendu le 11 décembre 2018 une décision « incompréhensible » et « *ultra vires* », c'est-à-dire représentant un abus d'autorité qui ne saurait lier l'Allemagne.

Sur le fond, la Cour fédérale constitutionnelle allemande fait valoir qu'il n'est pas démontré que l'action de la BCE soit « proportionnée » et que celle-ci ne peut pas « tout se permettre » pour remplir son mandat d'une « inflation proche, mais inférieure à 2 % » : il lui faut également tenir compte des conséquences de ce programme monétaire, en particulier sur les épargnants. De fait, puisqu'un tel programme contient la hausse des taux d'intérêt, l'épargne s'en trouve moins bien rémunérée.

En conséquence, le juge constitutionnel allemand accorde au gouvernement allemand un délai de trois mois, ou plutôt enjoint indirectement la BCE, dans ce délai, de démontrer que son action est proportionnée et ne viole pas la prohibition du financement monétaire du déficit.

Si tel n'était pas le cas, la banque centrale allemande, la Bundesbank, se trouverait alors sommée non seulement de cesser sa participation au programme PSPP, mais aussi de vendre une partie de sa quote-part des titres de dettes publiques détenus en portefeuille par la BCE.

Le choix d'une telle démonstration de force vis-à-vis des institutions européennes consacre l'aboutissement d'un conflit juridique, politique et économique entamé en 2012, lorsque le gouverneur de la banque centrale allemande fut mis en minorité au sein de la BCE.

En arrière-plan du dernier arrêt du 5 mai 2020 figure en effet celui rendu par le même juge constitutionnel allemand, le 30 juin 2009. Il statuait alors sur la compatibilité du traité de Lisbonne avec la loi fondamentale. À cette occasion, le tribunal constitutionnel fédéral allemand avait formulé trois considérations essentielles : d'abord, les États membres restent souverains dans la conclusion des traités et n'ont pas attribué à l'Union européenne « la compétence de sa compétence » ; il n'existe pas de « peuple européen » souverain ; en conséquence, il appartient au juge constitutionnel de faire obstacle à l'application en Allemagne de dispositions européennes qui seraient incompatibles avec sa Constitution.

Enfin, le juge constitutionnel allemand revendique le droit de vérifier que le droit de l'Union européenne respecte bien les « qualités inhérentes à l'identité constitutionnelle » protégées par la Constitution allemande, dans son article 79.

Dès lors, plusieurs décisions de la Cour constitutionnelle allemande ont précisé ce positionnement particulièrement frileux à l'égard de l'Union européenne au cours des dix dernières années. Ainsi, le 7 février 2014, la Cour avait déjà formulé des réserves sur un précédent programme d'opérations monétaires sur titres, tout en refusant alors de statuer sur sa constitutionnalité et en saisissant la CJUE, par la voie d'une question préjudicielle.

Malheureusement, par son arrêt du 5 mai dernier, la Cour de Karlsruhe cesse désormais « d'accompagner » le droit européen, ce qui pouvait déjà soulever des difficultés, pour entrer frontalement en conflit avec lui.

Ce défi posé à la primauté de la CJUE menace la clef de voûte de l'ordre juridique de l'Union européenne. En résumé, la CJUE n'aurait plus le monopole de la sanction du droit européen. Ses interprétations pourraient ensuite être censurées par les cours nationales, du point de vue des constitutions nationales. Accepter cela reviendrait à concéder au juge constitutionnel allemand la prééminence sur la plus haute juridiction européenne.

La CJUE ne s'y est pas trompée, publiant le 8 mai 2020 un communiqué de presse à la fois inédit sur la forme – puisqu'il rompt avec l'usage de ne jamais commenter un jugement d'une juridiction nationale – et cinglant quant à son contenu : « Afin d'assurer une application uniforme du droit de l'Union, seule la Cour de justice, créée à cette fin par les États membres, est compétente pour constater qu'un acte d'une institution de l'Union est contraire au droit de l'Union. »

En dernière analyse se pose une question absolument fondamentale : si le juge constitutionnel allemand s'érige aujourd'hui en censeur de la CJUE, pourquoi le juge constitutionnel hongrois ou polonais ne s'engagerait-il pas demain dans la même voie, sur d'autres sujets que la monnaie unique ? Que resterait-il alors de l'Union européenne ?

Hier, la chancelière Merkel a pris position sans ambiguïté devant le Bundestag en faveur d'une plus grande intégration économique et politique de la zone euro. Comme l'a écrit un journaliste, elle « vole au secours de l'euro et dans les plumes des juges constitutionnels allemands ». Cette position antinationaliste est plutôt rassurante pour l'avenir de l'euro et de l'Union européenne. Wolfgang Schäuble a lui aussi exprimé son désaccord avec les juges de Karlsruhe.

Nous observerons avec intérêt la réaction officielle du gouvernement allemand et celle de la Bundesbank.

**M. Didier Marie.** – Les possibles implications économiques et monétaires de la démarche du juge constitutionnel allemand nous semblent très importantes à court et à moyen termes. Elles concernent même la survie de l'euro.

Paradoxalement, cette décision historique n'a pas reçu en France l'écho qu'elle mérite. Avec Claude Kern, nous souhaitons vous en donner les clefs de compréhension, parce que la portée de cette décision mérite l'attention de la représentation nationale.

Dans l'immédiat, l'arrêt du Tribunal de Karlsruhe se traduit par un réel affaiblissement de la BCE. Certes, il est sans conséquence immédiate sur le nouveau programme PEEP (*Pandemic emergency purchase programme*) destiné à contrer la récession à venir, à la suite de la pandémie de Covid-19. Il ne s'agit pourtant que d'un répit.

Dans cette épreuve de force avec le juge constitutionnel allemand, la BCE apparaît dans une position plus délicate que la CJUE, qui a sans conteste le droit pour elle. L'arrêt du 5 mai 2020 s'adresse officiellement au gouvernement allemand mais c'est bel et bien la BCE qu'il vise.

Celle-ci peut s'abstenir de répondre par une démonstration aux interrogations formulées sur la compatibilité de sa politique avec les traités. Elle ne peut en revanche faire abstraction du défi qui lui est adressé, car l'Allemagne est, de très loin, la première puissance économique européenne et la Bundesbank est au cœur de l'Eurosystème.

Jusqu'ici, la réaction des opérateurs sur les marchés financiers est apparue étrangement modérée : y prévaut sans doute le sentiment que les autorités seront en mesure de produire une démonstration convaincante dans les trois mois.

Si tel n'était pas le cas, la menace d'un désengagement de la Bundesbank du dispositif ne doit pas être prise à la légère : sont en jeu 534 milliards d'euros, sur les 2 189 milliards d'euros détenus par la BCE au titre du programme PSPP ; surtout, la confiance dans l'Eurosystème reposant sur l'Allemagne, le retrait de la Bundesbank ne manquerait pas de provoquer une remontée des taux longs.

Quoi qu'il en soit, l'arrêt du juge constitutionnel allemand revient à contester à la BCE le droit d'agir comme une banque centrale de plein exercice, à l'instar de la Réserve fédérale américaine. Il affaiblit aussi l'idée que la BCE pourra faire tout ce qui est en son pouvoir pour « préserver l'euro », selon les termes de son ancien président Mario Draghi.

Enfin, si le programme destiné à contrer la récession du Covid-19 n'a pas encore été remis en cause par le tribunal de Karlsruhe, des recours analogues contre le nouveau PEPP, de même inspiration que le PSPP, sont prévisibles. Ils menaceraient le pilier monétaire, le plus solide de la réponse européenne à l'épidémie, alors que le Conseil européen peine à s'accorder sur le volet budgétaire et le financement mutualisé d'un fonds de relance.

À moyen terme réapparaît un risque pour l'existence de l'euro, faute désormais de pouvoir utiliser les souplesses et ambiguïtés du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Son article 123 interdit certes formellement que les États puissent emprunter directement à la BCE. Pour autant, la crise de la zone euro des années 2010-2014 n'a été surmontée que grâce à la politique monétaire « non conventionnelle » de la BCE.

Celle-ci peut d'autant moins y renoncer aujourd'hui qu'elle est confrontée à la pire récession depuis 1945. C'est pourtant cette voie que le juge constitutionnel allemand entendrait fermer, par un retour à la lettre des traités, alors même que la situation actuelle n'est déjà pas satisfaisante. L'action de la BCE vient en effet suppléer à deux défauts structurels et persistants dans la conception de la monnaie unique : l'absence de fédéralisme budgétaire et les inégalités entre les États membres de la zone.

Depuis la création de l'euro, nous constatons qu'une monnaie unique sur un territoire y entraîne une spécialisation des lieux par activité, spécialisation ordinairement compensée par un budget unique et redistributif. Or le compromis passé entre l'Allemagne et la France, lors de la conclusion du traité de Maastricht, a précisément exclu la perspective d'une telle redistribution budgétaire au sein de l'union monétaire.

Face à ce blocage, et comme lors de la crise économique de 2008, le risque d'un retour de la déflation apparaît significatif : dans un système de changes fixes, les ajustements se font par la contraction de la consommation intérieure et des investissements, le salut ne pouvant venir que de la demande extérieure. Cela s'est traduit par une décennie de croissance perdue dans les pays du sud de l'Europe ; y revenir serait assurément insoutenable pour l'Italie, dont la richesse par habitant à prix constant s'établit au niveau du début des années 2000 et la dette publique, à la fin de 2019, à 135 % de son PIB.

Adossé à l'opinion publique allemande, l'arrêt du Tribunal constitutionnel fédéral relance le débat politique sur l'avenir de la monnaie unique. Beaucoup d'observateurs en Allemagne considèrent qu'il a rendu, en l'espèce, un jugement politique. Pour autant, il s'est fait aussi le porte-voix d'une inquiétude profonde de la population allemande.

Dans ces conditions, il appartient désormais au gouvernement fédéral et au Bundestag de fournir la démonstration que demande le tribunal constitutionnel, d'ici au 5 août prochain. La partie ne sera pas facile : l'un et l'autre se trouvent « coincés » entre les institutions européennes, le juge constitutionnel et l'opinion publique allemande.

En définitive, par cet arrêt historique, dont on a peine à imaginer comment les pouvoirs publics allemands pourraient s'extraire, quand bien même ils le voudraient ou trouveraient intérêt à sortir de l'ambiguïté, l'Allemagne va manifestement très loin.

Après celle de Mme Merkel, nous examinerons avec le plus vif intérêt la réaction des principaux acteurs du dossier. Ainsi, en refusant de participer au programme de la BCE, la Bundesbank s'exposerait à un recours devant la CJUE. En

outre, la Commission européenne pourrait décider de former un recours en manquement à l'encontre de l'Allemagne.

Cette épreuve de force ouvre la voie à une alternative : ou bien réviser les traités, pour autoriser expressément la BCE à pratiquer une politique monétaire s'apparentant à un financement monétaire des États ; ou bien contraindre les partenaires de l'Allemagne au sein de la zone euro à accepter la gestion de la monnaie unique aux conditions allemandes, entraînant par là même un lien de subordination et une divergence accrue entre États membres, ceci pouvant conduire à l'explosion de la monnaie unique.

Comme l'écrivait l'éditorialiste Éric Le Boucher dans *Les Échos* le 5 mai : « L'Allemagne joue avec le feu en Europe. (...) Dans le même temps, Berlin interdit la création d'un vaste budget de la zone euro qui mutualise, sous une forme ou sous une autre, le sauvetage des économies. Autrement dit, l'Allemagne pousse les pays à s'endetter et à chercher secours auprès de la BCE et elle bloque la même BCE. Un euro ainsi entravé en haut et en bas ne tiendra pas. Le moment va arriver vite où les marchés vont demander une sortie. »

Cet arrêt historique ouvre une boîte de Pandore au cœur de l'Union européenne, dont on a peine à anticiper les conséquences. Il fait primer, plus que jamais, les rapports de force au détriment de l'esprit de compromis.

Mme Merkel s'est prononcée hier en faveur d'une plus grande intégration de la zone euro, évoquant même la nécessité d'une vision politique. Cette intégration se ferait-elle sur la base du modèle allemand ou d'un modèle plus partagé ?

**M. Jean Bizet, président.** – Le moment est crucial compte tenu du contexte de la pandémie. En outre, l'Allemagne va prendre la présidence de l'Union le 1<sup>er</sup> juillet. Nous n'avons donc vraiment pas besoin de cette décision brutale de la Cour constitutionnelle allemande.

**M. André Reichardt.** – Je salue la qualité de cette communication. La situation est inquiétante, car, derrière la décision de la Cour constitutionnelle allemande, particulièrement grave, une question de fond se pose : les décisions des tribunaux constitutionnels nationaux peuvent-elles l'emporter sur celles de la CJUE ?

La chancellerie allemande a certes réagi, mais se pose la question de la séparation des pouvoirs : le juge constitutionnel allemand s'en émouvra-t-il ?

Le gouvernement allemand, et la BCE avec lui, dispose maintenant de trois mois pour démontrer que l'action de celle-ci est proportionnée et ne viole pas la prohibition du financement monétaire du déficit. Mais en admettant même que la Cour constitutionnelle revienne, au terme de cette démonstration, sur sa décision, ne sera-t-elle pas amenée, ultérieurement, à réitérer de tels arrêts politiques ? Et ne sera-t-elle pas suivie, en effet, par d'autres cours constitutionnelles ?

Il est donc nécessaire de crever l'abcès. Et les solutions sont limitées : cela passe par une révision des traités, opération complexe. Heureusement, l'Allemagne va présider l'Union européenne à partir du 1<sup>er</sup> juillet, et l'on verra alors quelles initiatives politiques elle prendra.

Je regrette que cette décision semble tomber dans l'indifférence générale ; je déplore notamment le silence des autorités françaises. Je sais bien que le Covid-19 occupe tous les esprits, mais il serait bon aussi de relancer le tandem franco-allemand et de faire en sorte que les pays membres de l'Union se serrent davantage les coudes.

**M. Jean Bizet, président.** – Qu'attend-on ? « Quand le mal est aux poumons, le danger est au cœur » disait l'un de mes professeurs à l'École vétérinaire d'Alfort. C'est le cas pour nous : le Covid affecte les poumons, et le cœur, c'est à dire le couple franco-allemand, est touché !

**M. Jean-François Rapin.** – L'analyse des deux rapporteurs est remarquable. Comme vous, j'ai parcouru la presse. L'escarmouche violente entre la Cour constitutionnelle allemande et l'État allemand soulève des problèmes sous-jacents. La Cour rappelle le droit fondamental et pose la question de ce qu'est une norme, de ce qu'est un traité, de ce qu'est la démocratie.

Une autre question qui se pose est la réaction des marchés, même si ceux-ci n'ont pas encore exprimé d'inquiétude. Angela Merkel n'est pas seulement venue au secours de l'euro, elle est venue au secours de l'Europe. Finalement, ce jugement de la Cour constitutionnelle met en évidence l'ambiguïté juridique sur laquelle repose l'Union européenne : le droit européen prime sur le droit national, mais c'est le droit national qui donne à l'Union sa compétence. Si cela peut secouer un peu les États pour les faire réagir, pourquoi pas... Nous verrons comment la BCE réagira – pour l'instant, elle n'est pas encline à le faire.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il faudra que nous ayons rapidement un débat sur la politique de la BCE, si possible avec nos collègues du Bundestag.

Cette question me fait penser à la réflexion qui nous a été confiée, à Philippe Bonnacarrère et moi, sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Depuis le traité de Lisbonne, les négociations sont bloquées car la Cour de justice de l'Union européenne est très soucieuse de préserver sa compétence exclusive sur l'interprétation du droit européen. Autre question liée : comment se fera le règlement des différends avec le Royaume-Uni si ce dernier n'accepte pas la prééminence de la CJUE ? Ce n'est donc pas une question isolée ; il faut apprendre à vivre avec.

La solution est dans les mains de la Bundesbank, qui doit expliquer à la Cour de Karlsruhe la politique de la BCE. C'est son rôle qui est en jeu : doit-elle seulement représenter l'Allemagne à la BCE ou doit-elle aussi expliquer la politique de celle-ci aux Allemands ?

Dans le passé, on a pu noter deux constantes dans les décisions de la Cour de Karlsruhe : la préoccupation pour les droits fondamentaux et la volonté de conjuguer la démocratie dans l'espace allemand et dans l'Union européenne. C'est d'ailleurs ce qui nous a conduits à renforcer le rôle des parlements nationaux – ce qui est à saluer. Concernant les droits fondamentaux, le Conseil d'État a affirmé lui aussi dans un avis récent que, si la notion de « pays tiers sûr » venait à prospérer en droit européen, cela pourrait être incompatible avec nos principes constitutionnels.

Cette situation n'est donc pas unique : il faut vivre avec. L'acceptation de l'Union européenne par les peuples passe non pas par une opposition, mais par un dialogue constructif entre juridictions européenne et nationales. Même si c'est inquiétant pour la politique monétaire en réponse à la crise, il ne faut pas trop dramatiser. Cela ne devrait pas créer de jurisprudence sur l'État de droit en Pologne et en Hongrie. C'est bien plus nos indignations que la décision de la Cour qui pourraient encourager d'autres cours nationales à se dresser contre le droit de l'Union européenne.

**M. André Gattolin.** – Je fais mien le propos de Jean-Yves Leconte : il faut dédramatiser cette question. Ce n'est pas la première fois que la Cour de Karlsruhe nous fait une montée d'adrénaline ! Il en avait été de même lors des négociations avec la Grèce après la crise financière, mais elle était ensuite rentrée dans le rang. Elle est dans son rôle. Il y a un tropisme allemand. Le 3 juin 1948, la Trizone est créée, regroupant la bizonne anglo-américaine et la zone d'occupation française ; le 20 juin, c'est la naissance du Deutsche Mark. C'est cette monnaie qui incarne la république fédérale d'Allemagne. D'ailleurs, le 24 juin 1948, commence le blocus soviétique de Berlin Ouest. La monnaie est donc un élément fédérateur central, qui vient avant la loi fondamentale en 1949 et le tribunal constitutionnel, qui naît en septembre 1951. Celui-ci se préoccupe beaucoup de questions économiques et monétaires – peut-être à outrance.

Depuis 1949, sur la soixantaine de révisions de la loi fondamentale allemande, aucune ne pose la prééminence du droit européen sur le droit national, contrairement à ce qui s'est passé en France et dans d'autres pays. Comme s'il y avait un blocage... Les juges de Karlsruhe ont un rôle important dans la validité juridique des textes nationaux, mais ils peuvent être considérés comme les chiens qui aboient tandis que passe la caravane européenne... Ils ne représentent pas l'approche majoritaire dans le pays sur ces questions.

Il ne faut pas stigmatiser cette décision, symptomatique d'une situation qui risque de durer tant qu'il n'y aura pas de révision de la loi fondamentale : d'autres pays pourraient être incités à remettre en question la suprématie des décisions de la CJUE sur celles des cours suprêmes des États membres.

**M. Jean Bizet, président.** – La voie est donc ouverte à nos amis d'outre-Rhin : ils pourraient en effet réviser leur loi fondamentale.

**M. Olivier Henno.** – Merci aux rapporteurs. Mon tempérament ne me conduit pas habituellement à dramatiser, mais je suis assez surpris du peu d'échos que suscite ce jugement. Compte tenu de la gravité de la crise en cours, la Cour de Karlsruhe joue avec le feu. Mais ce n'est pas tout à fait accidentel. Cela affaiblit la BCE et peut aussi inquiéter les marchés. Or notre force dans cette crise, c'est la stabilité de l'euro.

Cette situation pose la question de l'intégration monétaire, économique, budgétaire. Ce débat est surprenant... mais pas autant qu'il semble : car l'Allemagne, quand il y a du déficit, préfère l'arme budgétaire à l'arme monétaire.

Il y a quelque chose de paradoxal dans ce jugement : lors de la création de l'euro, l'un des points non négociables pour Helmut Kohl était l'indépendance de la BCE, sur le modèle de la Bundesbank. Or ce jugement vient heurter cette indépendance. La force de la BCE provient pourtant de son indépendance – même si tout le monde n'a pas toujours été sur cette ligne en France. Nous pouvons nous réjouir que la chancelière



ait réagi. Car dans cette crise - économique, sociale mais heureusement non monétaire -, la force de la BCE est essentielle.

**M. René Danesi.** – Merci aux rapporteurs d'avoir bien posé le problème. J'ai lu avec étonnement que la Commission avait menacé Berlin de poursuites. Jusqu'à présent, elle avait menacé la Pologne et Hongrie pour avoir mis au pas leur justice. Or ici, c'est très exactement ce qu'elle demande de faire à l'Allemagne !

À ma connaissance, le président du Bundestag Wolfgang Schäuble a déclaré que la CJUE n'était ni contrôlée ni légitimée sur le plan démocratique, or elle va de plus en plus loin dans l'interprétation des traités, ce qui crée des débats juridiques.

Cette querelle juridique avec des aspects politiques devrait être réglée par les élus des peuples ; par deux traités, l'un définissant les rôles respectifs de la CJUE et des cours constitutionnelles, et l'autre définissant les marges de manœuvre de la BCE.

**M. Pierre Laurent.** – Ce rapport éclaire avec justesse les enjeux du jugement de la Cour. C'est une décision très politique, qui vise à défendre avec virulence – ce n'est pas la première fois – la doctrine monétaire allemande. Cette défense avait été très visible lors de la négociation des mémorandums sur la Grèce. Wolfgang Schäuble à l'époque s'était beaucoup appuyé sur la Cour de Karlsruhe pour imposer les pires conditions à la Grèce.

Cela devient un problème structurel de l'Union européenne. Je partage les propos de Didier Marie sur les conséquences politiques de cette affaire. Si nous cédonc au jugement de la Cour de Karlsruhe, ce n'est pas seulement la politique de la BCE qui serait remise en question, mais tous les programmes de relance, et plus globalement l'idée même d'une relance solidaire dans l'Union européenne. Ce serait une mise en cause de la possibilité de mener des programmes ambitieux de conversion écologique. Derrière cet enjeu du rachat de la dette, il y a la capacité à financer les futurs développements solidaires de l'Union. C'est un bras de fer très lourd : serons-nous capables de construire des instruments budgétaires pour soutenir la souveraineté européenne, ou l'Europe sera-t-elle industriellement et économiquement dominée par l'Allemagne ?

Nous voyons qu'en Allemagne, des forces politiques résistent à cette pression. La réponse doit être ferme. Je ne partage pas l'appel de nos collègues à la mesure. Le bras de fer était déjà là et risque de s'accroître. L'Europe doit-elle ou non s'affirmer dans les enjeux futurs de la mondialisation ? Cela appelle une réaction ferme du Gouvernement français.

**M. Claude Kern.** – Merci pour vos remarques et vos remerciements. Nous devons rester vigilants. Ne pas donner suite ou céder, ce serait ouvrir la porte à d'autres prises de décision dramatiques. Si nous cédonc, c'est l'Union européenne qui serait remise en cause, et pas seulement l'euro, cela serait désastreux. Je suis d'accord avec André Reichardt et René Danesi, il faudrait revisiter les traités et consolider l'Union européenne.

**M. Didier Marie.** – Les remarques de nos collègues montrent l'importance de la dimension politique de cette décision. Il faut la replacer dans le contexte allemand : ce sont des souverainistes qui ont déposé le recours auprès de la Cour

Constitutionnelle ; le jugement a été rendu la veille du départ en retraite du président de la Cour, qui a semble-t-il pesé dans ce choix. C'est une déstabilisation de Mme Merkel, confrontée à une montée très significative de l'AFD (*Alternative für Deutschland*) et à un retournement progressif de l'opinion publique allemande, qui ne souhaite plus – sans doute à tort – que l'Allemagne sauve les économies des pays du Sud, considérées comme des « cigales ».

La décision nous renvoie aux contours et aux imprécisions du TFUE : la Cour constitutionnelle s'est infiltrée dans des zones d'ombre, que ce soit concernant le rôle de la CJUE, dont la position s'est construite au fur et à mesure de sa jurisprudence, ou concernant la gouvernance de l'euro.

Je ne crois pas qu'il soit possible aujourd'hui de réviser les traités et de les soumettre à l'approbation des peuples. On voit dans quel état est l'opinion publique... cela ferait peser un risque majeur : si la position de la Cour constitutionnelle allemande, qui jusqu'à présent recherchait des points d'équilibre mais vient de franchir une ligne en remettant en cause le fonctionnement de la BCE, venait à l'emporter, cela remettrait en cause toute politique en faveur de plus de solidarité.

Il faut que la France saisisse la main tendue par Angela Merkel. Cela doit nous mener à la mise en place d'une union politique qui complète l'union monétaire, comme Jacques Delors le réclamait depuis longtemps.

**M. Jean Bizet, président.** – Je tiens d'abord à saluer la qualité des rapports et des débats qui en découlent. Je suis surpris par l'idée qu'il faudrait dédramatiser – mais c'est aussi le sentiment de l'ambassadeur d'Allemagne, M. Nikolaus Meyer-Landrut, avec lequel j'ai échangé plus d'une heure. Ce n'est sans doute pas le moment, avant longtemps, de réviser les traités ; mais il faut à tout le moins une clarification. Il y a une forme de provocation dans l'arrêt de la Cour – et ce n'est pas la première fois. C'est la première fois, en revanche, que la chancelière s'y oppose aussi fermement. C'est un geste très courageux car la Cour de Karlsruhe est très populaire dans l'opinion publique, et notamment chez les retraités allemands, qui redoutent une baisse de leurs revenus, largement assis sur des placements.

**M. André Gattolin.** – Il est clair que la Cour de Karlsruhe est l'expression des fonds de pension allemands !

**M. Jean Bizet, président.** – Il faut donc saluer le courage politique d'Angela Merkel, qui montre qu'elle est toujours aux commandes. La France aurait tout intérêt à saisir sa main tendue et publier une déclaration franco-allemande.

Nous traînons le péché originel de la création de la monnaie unique, décision politique insuffisamment assise sur un substrat économique. Il n'y avait pas suffisamment de convergence entre les économies. Nous pensions que celle-ci suivrait, mais elle n'est pas venue ; il y a eu plutôt divergence. Au moment où la France, notamment par la voix du ministre de l'économie, a pris position en faveur d'un instrument de relance de 1 500 milliards d'euros, notre commission pourrait travailler sur les outils de convergence qui donneraient une dimension supplémentaire à l'Union européenne. Nous savons que celle-ci mute lors des crises.

Nous avons auditionné un acteur fondamental de la BCE, M. Benoît Cœuré ; j'aimerais que nous entendions également Mme Christine Lagarde et des représentants de la CJUE à la rentrée. Cette décision de la Cour de la Karlsruhe appelle une clarification.

## Énergie, climat, transports

### **Pérennité des compagnies aériennes européennes et droits des passagers face à la pandémie : proposition de résolution européenne et avis politique de M. Jean Bizet**

**M. Jean Bizet, président.** – Nous en venons à l'avis politique et à la proposition de résolution de notre commission tendant à préserver la pérennité des compagnies aériennes immatriculées dans l'Union, tout en garantissant les droits des passagers aériens en matière de remboursement des billets d'avion inutilisés depuis le déclenchement de la pandémie.

Les mesures de confinement adoptées au plan mondial pour contenir la pandémie du Covid-19 placent les compagnies de transport aérien dans une conjoncture économique intenable, qui a motivé de graves inquiétudes quant à la survie des opérateurs. L'enjeu est bien d'assurer la pérennité des compagnies aériennes immatriculées dans l'Union, tout en garantissant les droits des passagers aériens : cela participe de l'autonomie stratégique de notre continent et permet de garantir sa connectivité interne.

D'ores et déjà, plusieurs États membres ont notifié à la Commission européenne des aides d'État pour soutenir leur pavillon national et tous les emplois qui vont avec : la France a ainsi obtenu le 4 mai l'aval de la Commission pour soutenir la liquidité immédiate d'Air France par une aide de 7 milliards d'euros, dont un prêt garanti à 90 % et un prêt direct de l'État actionnaire à hauteur de 3 milliards d'euros, pour une durée maximale de 6 ans. La Commission a même appuyé cette aide en soulignant qu'Air France « avait aussi joué un rôle de premier plan » dans la gestion de la crise, en assurant rapatriement et transport de matériel médical.

Parmi les demandes formulées par les compagnies pour assurer leur survie, un aménagement du remboursement des billets inutilisés figure en bonne place. Fort logiquement, l'Association internationale du transport aérien a fortement appuyé cette revendication.

Le dispositif en vigueur protège très bien les passagers aériens, mais il ne pouvait tout simplement pas être conçu pour la situation actuelle. Le règlement de 2004 impose aux compagnies de rembourser dans les sept jours aux passagers les vols secs inutilisés, lorsque lesdits passagers ne sont en rien responsables du non-embarquement. Sauf circonstance exceptionnelle, ce texte impose de verser une indemnisation en plus du remboursement. Ce dispositif a pour vertu d'apporter aux passagers aériens des droits homogènes dans tout le territoire de l'Union, mais il n'a bien sûr pas pu envisager la déroute provoquée par le Covid-19.

Les circonstances du moment imposent deux adaptations, même si nous ne pouvons pas ignorer qu'elles pourraient conduire à bousculer marginalement la non-rétroactivité du droit de l'Union européenne.

La première concerne l'indemnisation, en sus du remboursement. La Commission européenne a fait le nécessaire dès le 18 mars en publiant des « orientations interprétatives relatives au règlement de l'Union européenne sur les droits

des passagers au regard de l'évolution de la situation en ce qui concerne le Covid-19 ». Ce document a confirmé l'évidence, à savoir que le Covid-19 avait créé une situation « extraordinaire » au sens du règlement de 2004. Aucune indemnisation ne devra donc être versée par les compagnies aériennes.

Hélas, la Commission européenne s'est arrêtée au milieu du gué, puisqu'elle n'a pas proposé de modifier le règlement de 2004. Or, en rester au *statu quo* imposerait aux compagnies aériennes un remboursement largement supérieur à leurs capacités. L'enjeu porte sur quelque dix milliards d'euros à l'échelon européen ! Il faut donc achever le travail engagé.

L'article 94 du TFUE dispose : « Toute mesure dans le domaine des prix et conditions de transport, prise dans le cadre des traités, doit tenir compte de la situation économique des transporteurs. » Fondés sur cet article, l'avis politique et la proposition de résolution européenne reposent sur une solution simple : pour éviter la cessation de paiement immédiate et irrémédiable, les compagnies aériennes de l'Union pourront, à titre temporaire – en clair, pendant la durée du confinement – rembourser les billets inutilisés au moyen d'avoirs et non de numéraire. Bien entendu, ces avoirs seraient eux-mêmes remboursés en numéraire après un laps de temps, en cas de non utilisation par leurs bénéficiaires.

En effet, les avoirs remis jusqu'à présent – donc avec l'accord des intéressés – sont remboursables en numéraire lorsqu'ils n'ont pas été utilisés dans les douze mois. Or il serait illusoire d'espérer un rétablissement de la situation pour le printemps 2021, ou même l'été de l'année prochaine. Le remboursement dans les douze mois serait tout aussi irréaliste qu'un paiement immédiat. Pour cette raison, la formulation qui vous est proposée ne comporte aucun terme, laissant ce point à la diligence de la Commission, du Conseil et du Parlement européens.

L'avenir sera très difficile pour les transporteurs aériens de l'Union. Il sera intenable pour tout opérateur à qui ses autorités nationales imposeraient des contraintes ou des charges auxquelles ses concurrents échappent. Cela est vrai pour les aéroports, *a fortiori* pour les compagnies aériennes. Il y a là un véritable défi, que le Gouvernement français doit relever. Dans le cadre de la transition énergétique du *Green Deal*, cela doit conduire à imposer des obligations comparables aux opérateurs aériens extérieurs à l'Union et à ceux immatriculés dans un État membre, afin d'éviter toute distorsion supplémentaire de concurrence.

Que les droits des passagers soient garantis dans tout l'espace européen est excellent. Que les devoirs des compagnies soient identiques dans ce même espace est devenu indispensable ! Cela ne manquera pas d'ouvrir un débat en dehors de cette commission sur l'avenir du pavillon national. Depuis plusieurs années, la commission du développement durable y travaille, ainsi notamment que nos collègues Simon Sutour et Vincent Capo-Canellas.

La Commission européenne a rappelé qu'il n'était pas question, même avec le *Green deal*, de revenir sur le Corsia (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*) initié le 7 octobre 2016 et parachevé au niveau de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) le 6 novembre 2019 pour entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 avec les pays qui en auront manifesté la volonté d'ici le 30 juin 2020.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je suis étonné par cette communication. Chacun mesure l'état des compagnies aériennes et leur besoin d'accompagnement, mais les aides d'État devraient leur permettre de respecter le droit, tout le droit et notamment les droits des passagers. Je trouve inadéquat que notre commission appelle à rogner rétroactivement ces derniers.

Si les compagnies ont réellement des difficultés financières qui remettent en cause leur existence, on ne peut pas pour autant leur garantir un « *open bar* » ! En tant que sénateur des Français de l'étranger, j'ai eu connaissance de dizaines de cas où les consulats – voire directement Air France – avaient incité des Français de l'étranger à acheter des billets, sur des vols annulés par la suite. Lorsque vous êtes en Australie et que vous avez payé 5 000 ou 6 000 euros un billet de retour en France, vous ne pouvez pas en acheter un nouveau, vous n'avez plus d'argent pour vivre et votre carte bancaire est inutilisable !

Notre compagnie nationale peut remercier Qatar Airways, qui a opéré une bonne partie des rapatriements en provenance d'Asie du Sud-Est. Nous aurions encore besoin de rapatrier du Maroc des milliers de nos compatriotes.

Il est hors de question de revenir dans ce domaine sur la non-rétroactivité du droit européen. Bon nombre de Français et d'Européens ont vécu un non-respect de leurs droits, les menant parfois à se retrouver sans un sou loin de leur pays : il m'est difficile de souscrire à cet avis.

**M. Jean Bizet, président.** – Il n'est pas question pour nous d'amoindrir le droit imprescriptible des passagers au remboursement, mais de conforter ce dispositif grâce à la pratique de l'avoir. Nous excluons toute perte sèche pour les passagers.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il n'en reste pas moins que, dans la pratique, quand les passagers ont mis leurs dernières ressources dans un billet retour et que la compagnie aérienne leur propose un avoir qui a perdu de son sens, la situation peut devenir très difficile. Vous savez comme moi que des compagnies préfèrent aller en justice plutôt que rembourser les clients en respectant leurs obligations : des dizaines de personnes se sont retrouvées dans ce cas. Nous ne saurions cautionner cette atteinte rétroactive au droit des consommateurs, surtout quand ces compagnies bénéficient d'aides d'État substantielles.

**M. Jean Bizet, président.** – Il y aura des négociations au cas par cas et si des passagers rencontrent de telles difficultés, les compagnies sauront trouver une solution en remboursant.

**M. André Gattolin.** – Jean-Yves Leconte pose les bonnes questions.

Les compagnies aériennes sont censées rembourser, mais comment cela se passe-t-il concrètement ? Les avoirs qu'elles délivrent, qui sont des bons d'achat, sont-ils calculés en valeur nominale ou bien correspondent-ils à un service identique ? Les tarifs évoluent, surtout dans les conditions actuelles : comment sera indemnisé un billet Pékin-Paris payé 3 000 euros, si le prix du vol est passé à 5 000 euros ?

Il faut garantir les droits des passagers ; c'est d'autant plus nécessaire que la directive européenne marque une avancée importante du droit des consommateurs, par

sa dimension extraterritoriale. Le droit européen s'applique par exemple aux compagnies nord-américaines, qui n'hésitent pas, en cas de surréservation, à vous déplacer d'un vol à un autre sans compensation : elles doivent appliquer les règles européennes pour leurs vols à destination ou en provenance de l'Europe, ce n'est pas négligeable.

La compagnie nationale a besoin de souplesse ; les consulats ont leur part de responsabilité quand ils ont incité nos compatriotes à acheter des billets pour un rapatriement, nous pouvons l'entendre. Mais n'oublions pas que la compagnie nationale bénéficie d'une considérable aide d'État. Telle est du reste la motivation des recours devant la justice européenne engagés par Ryanair contre l'État suédois, qui a aidé sa compagnie nationale. Ryanair envisagerait de poursuivre les Pays-Bas et la France au motif que les aides d'État seraient discriminatoires à son encontre. Il faut s'y préparer.

**M. Jean Bizet, président.** – Ryanair est dans sa posture habituelle...

À l'issue de sa réunion d'hier, la Commission européenne recommande aux États de garantir les passagers contre l'insolvabilité des compagnies aériennes, sans pour autant proposer de fonds européens. Elle précise que cette garantie couvre la totalité des dettes envers les consommateurs - ils sont donc protégés - et que cette intervention sera considérée non comme une aide d'État, mais comme une mesure protégeant les consommateurs.

La Commission recommande aux compagnies aériennes d'aménager leur régime d'avoir ; de prévoir un remboursement automatique deux semaines après la date d'expiration si l'avoir n'a pas été utilisé ; la faculté de laisser le bénéficiaire l'utiliser dans d'autres compagnies du même groupe ou de le transférer gratuitement à un autre passager. Ces recommandations confortent la politique européenne protégeant le consommateur, c'est important. La Commission ne remet pas en cause le règlement de 2004, comme le demandent des compagnies, et elle refuse une mise en cause rétroactive des droits des consommateurs.

**M. André Gattolin.** – Le texte de la Commission n'est pas toujours clair : quand elle indique que l'avoir pourra être utilisé dans une compagnie « du même groupe », est-ce que cela vise les alliances entre compagnies, ou le groupe entrepreneurial même, par exemple Air France-KLM et ses filiales *low cost* ?

**M. Jean Bizet, président.** – La Commission a mentionné le groupe, pas l'alliance.

**M. Didier Marie.** – À titre personnel, je suis heureux de voir la Commission européenne rappeler que les passagers pourront exiger le remboursement des vols annulés, confirmant ainsi le caractère imprescriptible des droits du consommateur. L'annulation a été imposée à beaucoup de voyageurs par la crise du Covid-19 : il est légitime que le remboursement s'impose.

La Commission suggère aux États membres de mettre en place des fonds de garantie à l'échelon national. Je regrette qu'elle n'ait rien proposé au niveau de l'Union. Enfin, elle assouplit le régime des aides d'État pour le soutien aux compagnies aériennes, ce qui n'enlève rien à l'utilité d'un grand plan d'envergure européenne pour soutenir toute la filière. Il faut un plan d'ensemble, depuis le remboursement des billets

jusqu'au soutien, en passant par des mesures protégeant les compagnies contre l'insolvabilité.

**M. Jean Bizet, président.** – La décision de la Commission européenne vous donne largement satisfaction.

Plus largement, nous dénonçons depuis longtemps les distorsions de concurrence jouant contre notre pavillon national - les compagnies des pays du Golfe en particulier bénéficient d'aides d'État bien plus importantes. Au-delà des milliards d'euros à mobiliser pour éviter la faillite de compagnies européennes, il faudra envisager des changements en profondeur dans l'organisation du transport aérien, ce qui va au-delà des compétences de notre commission. Au passage, j'indique que la demande de soumettre les États tiers aux règles d'échange des quotas d'émission de CO<sub>2</sub> a été refusée hier encore, dans le cadre de la procédure Corsia engagée en 2016 et juridiquement achevée en novembre 2019 pour entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier prochain.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je partage cette analyse d'ensemble et votre volonté de conforter le régime des aides d'État au sein de l'Union européenne pour en finir avec les distorsions de concurrence que subissent nos compagnies aériennes, mais, concernant cette résolution même, qui vise le droit des passagers et s'applique donc à toutes les compagnies aériennes, je pense que nous ne devons pas nous accommoder d'un recul des droits actuels. J'en ai eu l'expérience directe et de nombreux cas m'ont été rapportés : les compagnies ne remboursent pas des billets annulés. La Commission européenne prend une position raisonnable, mais nous devons l'inciter à aller plus loin.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous ne faisons que prendre acte de sa position, notamment la conception élargie de la notion d'avoir.

Je vous propose d'adopter la proposition de résolution européenne, ainsi que l'avis politique destiné à la Commission européenne. Je propose également de publier un communiqué de presse sur le sujet.

*À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne, dans la rédaction suivante, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes, adressé à la Commission européenne :*

*Proposition de résolution européenne tendant à préserver la pérennité des compagnies aériennes immatriculées dans l'Union, tout en garantissant les droits des passagers aériens*

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 94 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement(CEE) n° 295/91, notamment ses articles 7, 8, 15 et 16,



Vu la communication de la Commission « Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes », publiée au Journal officiel de l'Union européenne du 4 avril 2014, (2014/C 99/03),

Vu la communication de la Commission « Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers », publiée au Journal officiel de l'Union européenne du 31 juillet 2014, (2014/C 249/01),

Vu la communication de la Commission « Orientations interprétatives relatives aux règlements de l'UE sur les droits des passagers au regard de l'évolution de la situation en ce qui concerne le Covid-19 », du 18 mars 2020, C(2020) 1830 final,

Vu la communication de la Commission « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 », du 19 mars 2020, C(2020) 1863 final,

Constate que la situation économique des compagnies aériennes est de nature à compromettre leur pérennité, au plan mondial et au niveau de l'Union européenne ;

Observe qu'elles ont subi en quelques semaines une détérioration spectaculaire induite par l'arrêt presque intégral des liaisons aériennes internationales et des liaisons nationales ;

Souligne que cet arrêt résulte de décisions prises par les gouvernements de très nombreux États, afin de juguler la transmission du SARS-CoV-2, plus communément dénommé Covid-19 ;

En déduit que ni les compagnies aériennes confrontées à l'impossibilité d'assumer les prestations prévues, ni les passagers aériens n'ayant pu effectuer les voyages réservés, ne peuvent être à bon droit tenus pour responsables de la non-réalisation desdits voyages ;

Observe que le règlement de 2004 impose aux compagnies aériennes des obligations variables en cas de refus d'embarquement, selon que ledit refus est ou non motivé par des « circonstances extraordinaires » ;

Constate que la Commission européenne a rendu publique, le 4 avril 2020, une interprétation des dispositions applicables afin de prendre en compte les conséquences du Covid-19, considérées comme des « circonstances extraordinaires » au sens du règlement de 2004 ;

Approuve l'interprétation du règlement ainsi opérée par la Commission européenne, qui exempte les compagnies aériennes de toute indemnisation en sus du remboursement des billets inutilisés, conformément à l'article 7 du règlement interprété ;

Observe que l'application du droit de l'Union impose en revanche formellement le remboursement des billets payés mais non utilisés, à l'exclusion de toute indemnisation complémentaire ;

Partage les inquiétudes exprimées par le secteur du transport aérien, notamment par l'Association internationale du transport aérien (AITA), quant à la trésorerie des compagnies en général et quant à la charge que représenterait en particulier le remboursement des billets non utilisés ;

Rappelle que le rétablissement de la santé financière desdites compagnies est conditionné par l'application de règles équitables de concurrence, entre opérateurs basés dans

les États membres et entre ces mêmes opérateurs d'une part, et ceux relevant de pays tiers d'autre part, notamment dans la mise en œuvre du nouveau « Pacte vert européen » ;

Constate que de nombreuses compagnies aériennes ont présenté une proposition tendant à garantir le remboursement des billets aériens inutilisés, alors même que la trésorerie actuelle des compagnies européennes exclut la réalisation matérielle immédiate de cette obligation imposée par le droit de l'Union ;

Observe que le principe du remboursement n'est contesté par quiconque ;

Estime qu'une mesure temporaire modifiant les conditions du remboursement est la seule façon réaliste de garantir l'effectivité des droits reconnus aux passagers par le règlement susvisé du 11 février 2004 ;

Souligne que l'équité concurrentielle impose la suppression de toutes les dispositions purement nationales tendant à augmenter certaines charges – notamment fiscales – ou à imposer des sujétions, quelle que soit leur légitimité, dès lors qu'elles peuvent handicaper les seuls opérateurs nationaux ou les seuls aéroports situés sur le territoire national ;

Rappelle que le règlement de 2004 permet aux compagnies de remettre des avoirs aux passagers n'ayant pu embarquer, au lieu de rembourser immédiatement les billets inutilisés, mais que cette substitution est soumise à l'accord des passagers concernés ;

Estime que ce dispositif – parfaitement adapté aux circonstances ordinaires – ne l'est plus dans les circonstances inédites traversées par les transports aériens depuis le déclenchement de la pandémie du Covid-19 ;

Juge donc raisonnable et équilibrée la demande tendant à réviser le règlement de 2014, avec effet rétroactif strictement limité aux vols annulés pendant la durée du confinement décidé par le Gouvernement de chaque État membre ;

Observe à ce propos que les perspectives du transport aérien mondial à douze mois ne permettent en rien d'augurer un redressement financier de ses opérateurs à cette échéance ;

Soutient en conséquence que le délai du remboursement en numéraire des avoirs inutilisés doit être suffisamment long pour garantir l'effectivité de ce remboursement ;

Réitère son attachement au respect des droits des passagers garanti par le droit de l'Union, donc au caractère exceptionnel et limité dans le temps de la modification qu'il convient d'apporter au règlement du 11 février 2004 ;

Pour l'ensemble de ces raisons, souhaite que la Commission européenne :

- présente une proposition de règlement aménageant de façon temporaire la mise en œuvre du règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004, afin d'adapter le dispositif d'indemnisation des passagers en cas de refus d'embarquement ;

- autorise les compagnies aériennes à proposer des avoirs remboursables à terme en cas de non utilisation par leurs bénéficiaires, sans que cette forme de remboursement ne soit subordonnée à son acceptation par les passagers ;

- limite l'application de ce régime temporaire aux vols annulés pendant la durée du confinement décidé par le gouvernement de l'État membre où se trouve l'aéroport d'embarquement.

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.

## Agriculture et pêche

### Renforcement des mesures exceptionnelles de la PAC pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 : proposition de résolution européenne de M. Jean Bizet

**M. Jean Bizet, président, rapporteur.** – Dans cette proposition, nous formalisons un débat que nous avons déjà eu, sur la crise agricole et la nécessité de renforcer la PAC face aux conséquences de la crise sanitaire.

La proposition de résolution européenne que je vous soumetts reprend l'avis politique que nous avons adopté le 30 avril dernier : elle rassemble 27 demandes et recommandations visant, en particulier, à remettre à plat le projet de réforme de la PAC pour la période 2021-2027 ; à consacrer la souveraineté alimentaire de l'Union européenne comme une priorité dans la stratégie de « nouvelle donne verte » - le *Green Deal* - actuellement en cours d'élaboration ; à prendre en compte la faiblesse structurelle des agriculteurs face aux industriels transformateurs et à la distribution ; et à affirmer que les objectifs de la PAC doivent prévaloir sur ceux de la politique de la concurrence, laquelle défend les seuls intérêts des consommateurs, un combat que nous menons depuis sept ans dans cette commission. C'est une œuvre de longue haleine, qui progresse, voyez le projet de règlement Omnibus, défendu par nos collègues eurodéputés Michel Dantin puis Anne Sander, ou encore les inflexions récentes dans les positions de la commissaire Margrethe Vestager.

Le 30 avril dernier, nous avons ajouté deux points : le premier consacré aux négociations commerciales, après que la Commission européenne eut annoncé un accord avec le Mexique - cela ne venait pas au meilleur moment pour nos producteurs ; le second, aux demandes de secours à la viticulture et aux biocarburants - le Gouvernement n'a malheureusement pas tenu complètement compte de nos alertes dans le collectif budgétaire.

J'ajoute que Pascale Gruny propose aujourd'hui, à l'alinéa 35 relatif au développement des moyens d'action des organisations de producteurs, de mentionner également la filière lait et produits laitiers, aux côtés de celle de la viande bovine, car elles sont l'une et l'autre « confrontées à des faiblesses structurelles persistantes entraînant un niveau beaucoup trop faible de revenus pour les producteurs ». Dans notre texte initial, nous n'avions pas inséré la filière lait et produits laitiers, car elle avait pour partie fait sa mutation après la crise laitière de 2015. Cependant, les associations d'organisations de producteurs étant autorisées à se regrouper jusqu'au tiers de la production nationale, il reste encore de la marge pour l'évolution de cette filière.

J'en viens au plan d'aide décidé par la Commission européenne pour faire face à la crise agricole. Nous savions déjà que son volume global, de 90 millions d'euros, serait globalement insuffisant : il nous a déçus, ma collègue présidente de la commission des affaires économiques, Sophie Primas, et moi-même l'avons dit.

Le détail confirme, hélas, cette analyse. La Commission a en réalité « raclé les fonds de tiroirs », plutôt que de saisir le fonds de crise de 478 millions d'euros - c'est que, pris sur le premier pilier, ce fonds exige l'accord des autres États, la Pologne et l'Allemagne y étant opposés. La majeure partie des 90 millions d'euros ira à des mesures d'aide au stockage privé : 36 000 tonnes de viande ovine et caprine, grâce à

une enveloppe de 20 millions d'euros ; 25 000 tonnes de viande de bœuf, pour 26 millions d'euros ; 90 000 tonnes de poudre de lait, pour 6 millions d'euros ; 14 millions d'euros prévus pour le stockage de 140 000 tonnes de beurre et 10 millions d'euros pour celui de 100 000 tonnes de fromage.

Ces montants sont indicatifs, mais nous constatons d'emblée que le compte n'y est pas, face à une crise économique d'ampleur inégalée depuis 1945. Vous comprendrez pourquoi nous sommes déterminés à revisiter le traité de l'Union pour inverser le rapport entre politique agricole et politique de concurrence, de façon à obtenir un meilleur partage de la valeur ajoutée, au service de l'agriculture et des agriculteurs.

**M. André Gattolin.** – Je ne suis pas élu d'un département très rural, ni habitué à craindre les fourches et les tracteurs...

**M. Jean Bizet, président.** – On le sait !

**M. André Gattolin.** – Mais je soutiens cette proposition de résolution. L'alinéa 21 demande que l'objectif de souveraineté alimentaire ait un caractère prioritaire. Je vous propose d'ajouter « au même titre que la neutralité carbone », objectif qui fait partie du Pacte vert. N'opposons pas ce dernier et la PAC, en laissant croire qu'il y aurait de l'argent pour l'un mais plus pour l'autre. On sait aussi que la Commission est très soucieuse du Pacte vert et que la situation actuelle appelle des rééquilibres. Cette rédaction n'affaiblit donc pas notre objectif, mais lui donne encore plus de légitimité aux yeux de la Commission.

**M. Jean Bizet, président.** – Cette rédaction me semble pertinente.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. René Danesi.** – L'alinéa 27 rappelle justement la nécessité de l'équivalence des normes dans les traités commerciaux. J'ai lu que les normes d'élevage au Mexique n'étaient pas conformes aux normes européennes, et que, par conséquent, l'Union européenne n'importait pas de viande depuis ce pays. Or, l'accord entre l'Union européenne et le Mexique prévoit l'importation de 20 000 tonnes de viande rouge par an. Quelles sont les garanties sanitaires pour l'Union européenne ?

**M. Daniel Gremillet.** – La suggestion de M. Gattolin me semble judicieuse. La souveraineté alimentaire et la neutralité carbone seront au cœur des orientations de la politique future.

Je ne vous cacherai pas ma déception. Après le Brexit, j'espérais un sursaut. Dans une crise internationale sans précédent, l'Europe a un rôle essentiel à jouer, mais, une fois de plus, elle n'est pas au rendez-vous. L'objectif de la souveraineté alimentaire figurait déjà dans le traité de Rome ! Je voterai cette proposition de résolution. Je suis aussi favorable à l'ajout d'une mention du secteur laitier.

**M. Franck Menonville.** – Je soutiens pleinement cette proposition de résolution. Le plan de soutien de la Commission est sous-dimensionné et manque d'ambition. Je suis favorable à l'ajout de la mention du secteur laitier. Nous devons faire des propositions sur la gestion des stocks. On soutient le stockage privé, mais il

faut aussi veiller à ce que ces stocks ne pèsent pas durablement sur les prix. Nous devons trouver une issue. Pourquoi pas l'aide alimentaire ?

Un mot sur le sucre et le bioéthanol. Un grand groupe sucrier français m'a indiqué qu'il jugeait indispensable d'activer la clause de sauvegarde - comme le Brésil l'a fait - car il craint des importations massives en provenance de l'Amérique du Nord. Alors que la consommation de carburants est faible et que les capacités de stockage sont saturées, en raison de la faiblesse du prix du pétrole, ces importations risquent de faire chuter les prix.

Enfin, une révision de la politique européenne de concurrence est aussi nécessaire pour permettre aux interprofessions de mieux s'organiser et parvenir à une meilleure répartition de la chaîne de valeur.

**M. Simon Sutour.** – Merci pour cette proposition de résolution européenne qui reprend l'avis politique que nous avons adopté il y a deux semaines. Je me félicite de l'alinéa 23 sur la filière vitivinicole qui avait été ajouté à la demande de Mme Gisèle Jourda. Il y a quelques années, notre ancien collègue Gérard César et moi suivions avec attention le secteur, pour le compte de cette commission. Ce travail spécifique a été assuré, depuis, par un groupe de suivi commun avec la commission des affaires économiques. Cela a certes ses avantages, mais notre contribution s'y trouve un peu noyée. Je souhaiterais donc que notre commission reprenne son travail de suivi, car le secteur mérite une approche particulière. La filière vinicole est concernée non seulement par la crise sanitaire, mais aussi par la politique commerciale. Souvenons-nous des décisions récentes de M. Trump ! Les pouvoirs publics ont apporté un élément de réponse, c'est un premier pas qu'il faut saluer, mais il n'est pas suffisant et il faut aller plus loin, notamment au niveau européen. On s'est pendant longtemps félicité de la santé de la filière viticole ; elle est aujourd'hui en difficulté.

**M. Jean Bizet, président.** – Vous avez évoqué la souveraineté alimentaire. Il est instructif de voir qu'aux États-Unis, premier producteur agricole au monde, M. Trump n'hésite pas à inscrire la viande parmi les biens stratégiques au titre du *Defense Production Act*, qui date de 1950 et de la guerre de Corée, dès lors que certains abattoirs, pour cause de crise liée au Covid-19, ne fonctionnent plus à plein régime. Cette décision les oblige à rester ouverts et à assurer l'approvisionnement du marché américain. Nous pourrions peut-être nous en inspirer.

**M. André Gattolin.** – L'objectif de souveraineté alimentaire ne figure pas dans le traité de 1957, mais constitue un des fondements de la PAC instaurée en 1962. Nous n'avons, cependant, pas assez mis en avant cet objectif pour encadrer le développement de la politique de concurrence et les traités de libre-échange.

Quant à la viticulture, M. Sutour a raison. Une étude récente montre que le confinement a entraîné une hausse du tabagisme, mais une baisse de la consommation d'alcool, pour la simple raison qu'il est devenu plus difficile de transporter des bouteilles en cette période.

**M. Jean Bizet, président.** – La Commission européenne n'a pas encore fourni de précisions sur la qualité des viandes mexicaines. M. Danesi faisait sans doute référence à la viande issue d'animaux traités aux hormones. À la différence de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada (CETA), il n'est pas prévu au

Mexique de filière spécifique d'élevage pour l'exportation. Je propose que le groupe de travail sur les négociations commerciales, qui est commun à la commission des affaires étrangères, à la commission des affaires économiques et à notre commission, étudie le sujet.

Je vous adresserai une note de présentation de cet accord qui toilette, en fait, un ancien accord : il est extrêmement bénéfique pour l'industrie et les services, car il ouvre les marchés publics ; pour la filière laitière ; pour la filière volailles, car il met fin à l'importation des filets de volailles ; et pour la filière porcine, car il supprime les droits de douane ; mais il risque de fragiliser la filière de la viande rouge dans la mesure où il autorise l'importation de 20 000 tonnes de viande. Il s'agira vraisemblablement d'un accord mixte, mais notre groupe de travail doit procéder à une expertise plus poussée.

Je partage, comme à l'accoutumée, l'analyse de Daniel Gremillet : il faut réaffirmer l'objectif de souveraineté alimentaire et s'appuyer sur les articles 39 et 42 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour rééquilibrer la PAC et la politique de la concurrence. Nous avons, je crois, une fenêtre de tir, car Mme Margrethe Vestager semble de plus en plus ouverte à l'idée d'infléchir la politique de la concurrence sur le plan industriel. Il ne faudra pas oublier la politique agricole. J'ai fait passer ce message avec insistance à la cheffe de cabinet de M. Janusz Wojciechowski, commissaire européen à l'agriculture.

En ce qui concerne les biocarburants, je vous transmettrai une copie du courrier que nous avons cosigné avec Mme Sophie Primas et M. Pierre Cuypers. La filière des biocarburants est fragilisée. Elle a été oubliée lors de la dernière loi de finances rectificative et nous interpellons le Gouvernement pour trouver des solutions.

Simon Sutour, je vous rappelle que nous avons adopté, en septembre 2019, la proposition de résolution européenne de Mme Gisèle Jourda demandant l'extension des droits de plantation jusqu'en 2050. Alors qu'elle avait su s'organiser pour surmonter ses difficultés – la filière viande rouge pourrait d'ailleurs suivre son exemple –, la filière viticole a été fragilisée de nouveau à cause de la pandémie. Le secteur mérite que l'on suive sa situation. Peut-être pourriez-vous vous en charger, le cas échéant avec d'autres collègues. Nous déciderons des modalités ultérieurement.

*À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne, dans la rédaction suivante :*

*Proposition de résolution européenne demandant le renforcement des mesures exceptionnelles de la Politique agricole commune (PAC), pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, et l'affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence*

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en particulier ses articles 39, 40, 42 et 101,

Vu le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles (couramment appelé « OCM »),

Vu le règlement (UE) n° 2017/2393 dit « Omnibus » du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017, modifiant en particulier sur plusieurs points les dispositions du règlement n° 1308/2013 précité, y compris les déclarations de la Commission européenne publiées en annexe au Journal officiel de l'Union européenne,

Vu la directive (UE) n° 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire,

Vu la résolution du Parlement européen du 14 février 2017 sur le rapport annuel sur la politique de concurrence de l'Union européenne et en particulier ses points 79, 80, 81 et 82,

Vu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre) du 14 novembre 2017, dans l'affaire C 671/15, Président de l'Autorité de la concurrence contre Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE),

Vu les propositions législatives de réforme pour la Politique agricole commune à l'horizon 2021/2027, publiées par la Commission européenne le 1<sup>er</sup> juin 2018,

Vu le rapport sur les « Nouvelles règles de concurrence pour la chaîne agro-alimentaire dans la PAC post 2020 » réalisé, à la demande de la commission AGRI du Parlement européen, par les professeurs Antonio Iannarelli et Catherine Del Cont et publié le 14 septembre 2018,

Vu la première résolution européenne n° 130 (2016-2017) du Sénat, en date du 8 septembre 2017, sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020,

Vu la deuxième résolution européenne n° 116 (2017-2018) du Sénat, en date du 6 juin 2018, en faveur de la préservation d'une politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens budgétaires,

Vu la troisième résolution européenne n° 96 (2018-2019) du Sénat, en date du 7 mai 2019, sur la réforme de la PAC,

Affirme que les difficultés traversées par l'agriculture des États membres en raison de la pandémie de Covid-19 justifient la mise en place de mécanismes exceptionnels temporaires permettant de garantir de justes prix aux agriculteurs européens, compte tenu de la raréfaction drastique des débouchés potentiels, à l'intérieur et à l'extérieur du marché unique ;

Demande que la Commission européenne, après s'être saisie des prérogatives dont elle dispose, au titre des dispositions non seulement de l'article 219, mais également de celles de l'article 222 du règlement « OCM », prenne toutes les mesures d'urgence exigées par les circonstances de la crise du Covid-19, y compris en dérogeant au cadre général de la réglementation de la concurrence, pour permettre aux producteurs agricoles de s'entendre ;

Plaide pour que ces mesures exceptionnelles incluent la mise en place d'aides au stockage privé et de stockage public d'une envergure suffisante face à la crise exceptionnelle à laquelle les États membres doivent faire face, afin d'éviter une baisse massive de la production



agricole, risquant de priver de denrées alimentaires indispensables les États membres mais aussi de nombreux États tiers;

Constate que la crise sanitaire et économique liée au Covid-19 a mis au jour une évidence, trop souvent négligée dans le débat public au cours des dernières années, à savoir que la PAC permet de nourrir les citoyens européens et d'assurer leur autosuffisance collective, évitant ainsi d'ajouter une crise alimentaire à une crise sanitaire déjà aiguë ;

Fait valoir, dans ces conditions, que la PAC n'a rien d'une « vieille » politique et ne saurait faire l'objet de fortes « coupes budgétaires », comme celles de l'ordre de 15 % en termes réels envisagées pour la période 2021/2027 ;

Insiste *a contrario* sur le caractère hautement stratégique de la PAC, socle de la souveraineté alimentaire européenne ;

Appelle, dans ces conditions, à reconsidérer l'économie générale du projet de réforme de la PAC en cours de négociation depuis le 1er juin 2018, en renonçant, pendant qu'il en est encore temps, à la perspective d'une « renationalisation » de cette politique, impliquant un transfert de bureaucratie sans bénéfice réel pour les agriculteurs européens et un risque de distorsions de concurrence intra-européennes supplémentaires;

Demande, de la même façon, d'accorder désormais un caractère prioritaire à l'objectif de souveraineté alimentaire de l'Union européenne, au même titre qu'à celui de neutralité carbone, dans l'élaboration des deux volets « de la ferme à la fourchette » et « biodiversité » de la stratégie dite de « nouveau pacte vert », actuellement en cours d'élaboration à l'initiative de la Commission européenne ;

Fait valoir qu'au-delà des possibilités actuelles de transferts entre les deux piliers de la PAC, l'indemnisation des pertes d'activité des producteurs agricoles européens consécutives à la pandémie du Covid-19 nécessitera des dépenses additionnelles, dépassant les montants initialement prévus dans l'enveloppe budgétaire 2020 de la PAC ;

Demande, pour permettre au secteur vitivinicole de faire face à la pandémie de Covid-19, des mesures supplémentaires spécifiques, qui incluent des aides à la distillation et au stockage privé, et qui ne soient pas financées par les seuls fonds disponibles des programmes nationaux d'aide, aujourd'hui notoirement insuffisants ;

Considère qu'il convient d'accroître la dotation budgétaire – prévue à ce stade pour 400 millions d'euros – de la réserve pluriannuelle de gestion des crises agricoles que la Commission européenne propose de créer pour la PAC 2021/2027, en remplacement de l'actuel dispositif, demeuré totalement inopérant jusqu'à ce jour ;

Demande la mise en place d'un mécanisme de sauvegarde particulier pour le secteur sucrier en raison de la chute brutale des cours du sucre et de l'éthanol imputable à la crise pétrolière, qui s'est développée parallèlement à la pandémie du Covid-19 ;

Souligne, avant l'ouverture de toute négociation d'un accord commercial, l'importance de revoir la PAC et la politique de concurrence, afin de mettre nos agriculteurs dans les meilleures conditions de compétitivité ;

Rappelle la nécessité de s'assurer, avant toute signature d'accord de libre-échange entre l'Union européenne et un pays tiers comportant un volet agricole, qu'il existe une équivalence sur la base d'une réciprocité des normes de production entre les produits importés et les produits européens, sans laquelle les producteurs européens seraient pénalisés ;

Prend connaissance avec un vif étonnement, dans le contexte actuel de crise économique aigüe liée à la pandémie de Covid-19, de l'annonce par la Commission européenne de la conclusion de négociations commerciales avec le Mexique et manifeste son incompréhension à cet égard ;

Souligne la nécessité d'une vision d'ensemble de toutes les négociations commerciales en cours, ce qui implique que la Commission européenne fournisse aux États membres et aux Parlements nationaux des études d'impact permettant d'évaluer, filière par filière et pays par pays, les conséquences *ex ante* et *ex post*, des choix opérés lors de ces diverses négociations et leurs effets croisés ;

Souligne qu'au-delà de la crise provoquée par la pandémie de Covid-19, dont les répercussions se font sentir sur de très nombreuses filières et se répercuteront sur l'approvisionnement en coproduits pour l'alimentation animale, l'agriculture européenne souffre de handicaps persistants, parmi lesquels figurent, d'une part, l'insuffisante prise en compte, en matière de droit de la concurrence, de la spécificité de l'agriculture et, d'autre part, la faiblesse structurelle des producteurs face aux industriels transformateurs et aux distributeurs, toujours plus concentrés ;

Affirme, d'une façon générale, que les objectifs de la PAC, qui a démontré son caractère vital, doivent de ce fait prévaloir de façon effective sur ceux de la politique de la concurrence ;

Souligne en conséquence la nécessité d'aller au-delà des avancées du règlement dit « Omnibus » (UE) n° 2017/2393 du 13 décembre 2017, ainsi que de celles, plus modestes, de la directive (UE) n° 2019/633 du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales, quelles que soient les réserves formulées par la Commission européenne dans sa singulière « déclaration » annexée audit règlement « Omnibus » et publiée au Journal officiel de l'Union européenne du 29 décembre 2017 ;

Affirme, comme le Parlement européen dans sa résolution du 14 février 2017 sur le rapport annuel de la politique de la concurrence de l'Union européenne, que les activités collectives menées par les organisations de producteurs (OP) sont bénéfiques dès lors qu'elles contribuent à atteindre les objectifs de la PAC définis à l'article 39 du TFUE et devraient donc, par principe, être présumées compatibles avec les règles européennes de concurrence, destinées à protéger les seuls intérêts des consommateurs ;

Fait valoir, en conséquence, la nécessité de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs agricoles et de favoriser une répartition plus équitable de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne d'approvisionnement ;

Considère qu'il y a lieu, pour ce faire, de développer les moyens d'action des organisations de producteurs et de leurs associations en matière de régulation des prix, de façon, en particulier, à venir en aide à la filière du lait et des produits laitiers, ainsi qu'à celle de la viande bovine, confrontées à des faiblesses structurelles persistantes entraînant un niveau beaucoup trop faible de revenus pour les producteurs ;

Demande ainsi la suppression, à l'article 152 du règlement (« OCM ») 1308/2013, de la référence au §1 de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (visant à interdire les pratiques susceptibles de fausser le jeu de la concurrence dans le marché intérieur), dans la mesure où les missions et objectifs des organisations de producteurs échappent nécessairement à l'application des règles de concurrence ;

Demande également que les pratiques des agriculteurs et de leurs associations soient présumées contribuer à la réalisation des objectifs de la PAC définis à l'article 39 du TFUE, conformément aux articles 152 et 209 du règlement « OCM » 1308/2013 ;

Affirme que la négociation collective doit permettre aux producteurs agricoles de convenir de prix minimaux ;

Soutient en conséquence la nécessité de supprimer la prohibition des clauses de prix à l'article 209 §1 du règlement « OCM » 1308/2013, afin de permettre aux agriculteurs européens de pratiquer des prix communs de cession, comme le font les agriculteurs américains depuis le *Capper Volstead Act* du 18 février 1922 ;

Souligne, à l'instar du Parlement européen dans sa résolution du 14 février 2017 précitée, que le « juste prix » ne doit pas seulement s'analyser comme le prix le plus bas possible pour le consommateur, mais doit être raisonnable et équitable, en permettant une juste rémunération de chaque maillon de la chaîne d'approvisionnement alimentaire ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

## Environnement

### **Conformité au principe de subsidiarité de la loi européenne sur le climat : proposition de résolution européenne portant avis motivé de MM. Benoît Huré et Jean-Yves Leconte**

**M. Jean Bizet, président.** – Il nous revient, désormais, d'adopter formellement la proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement UE 2018/1999, dite loi européenne sur le climat.

Le vote à distance étant impossible, nous avons déjà approuvé, à titre informel, ce projet de texte le 30 avril dernier, afin de faire part à la Commission européenne de nos préoccupations, dans le délai de huit semaines que les traités européens accordent aux parlements nationaux pour le contrôle du principe de subsidiarité.

M. Šefčovič, vice-président la Commission, nous a annoncé, dans un courrier, que la Commission, même si elle ne pouvait pas proroger le délai de huit semaines fixé par les traités, prendrait toutefois en considération les avis motivés qui lui parviendraient après l'expiration de ce délai, tout en indiquant qu'il n'en serait pas tenu compte dans le calcul des seuils susceptibles de déclencher les procédures de cartons jaune et orange.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Nous avons largement débattu de ce texte. Nous vous proposons de formaliser notre position en l'adoptant en bonne et due forme, en l'assortissant d'un considérant supplémentaire visant le courrier reçu de la Commission européenne.

Selon nous, le projet de loi européenne sur le climat ne respecte pas le principe de subsidiarité, dans la mesure, en particulier, où la Commission envisage des actes délégués, à partir de 2030, pour définir la trajectoire à suivre pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050.

**M. Jean Bizet, président.** – M. Huré m'indique par téléphone qu'il n'a rien à ajouter à cet excellent résumé.

Par souci de précision, je vous lis le considérant que nous vous proposons d'insérer après le visa renvoyant à l'article 88-6 de la Constitution : « Considérant les termes du courrier adressé au Président du Sénat le 8 avril 2020 par le Vice-président de la Commission européenne, selon lesquels le délai de huit semaines fixé dans le protocole n° 2 annexé aux traités pour l'évaluation par les parlements nationaux de la conformité des projets d'actes législatifs de la Commission avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité ne pouvant être prorogé, la Commission s'engage à tenir compte autant que possible des résolutions des parlements nationaux exprimant des préoccupations quant à cette conformité et à y répondre publiquement, même si ces résolutions devaient lui parvenir après l'expiration du délai de huit semaines à cause de la crise du Covid-19, quand bien même de tels avis tardifs ne pourraient pas être légalement pris en compte en vue d'atteindre les seuils de déclenchement de la procédure du carton jaune ou du carton orange ».

À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne portant avis motivé, dans la rédaction suivante :

*Proposition de résolution européenne au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 octies du Règlement, portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat), COM(2020) 80 final*

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999, dite loi européenne sur le climat, COM(2020) 80 final, présentée par la Commission le 4 mars 2020, s'intègre dans le « pacte vert pour l'Europe ». Elle précise les modalités concrètes destinées à permettre à l'Union européenne d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.

En se fondant sur les articles 191 et 192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission propose en particulier :

1. d'inscrire dans la législation européenne l'objectif de neutralité climatique de l'Union européenne d'ici 2050, objectif qui serait évalué globalement au niveau de l'Union ;

2. de préciser la trajectoire nécessaire pour y parvenir, en confiant en particulier à la Commission le soin de réexaminer les politiques et mesures législatives existantes de l'Union afin d'en renforcer la cohérence au regard de l'objectif de neutralité climatique et de la trajectoire établie ;

3. de distinguer dans ce cadre deux périodes :

- une première période jusqu'en 2030 : d'ici septembre 2020, la Commission réexaminera et, si elle l'estime nécessaire, proposera de revoir à la hausse l'objectif spécifique de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union à l'horizon 2030, en vue de le porter de 40 % à 50 % voire 55 % par rapport aux niveaux de 1990. Elle pourrait proposer des modifications de la législation européenne en ce sens d'ici le 30 juin 2021 au plus tard ;

- une seconde période, de 2030 à 2050, au cours de laquelle la Commission serait habilitée à adopter des actes délégués pour définir la trajectoire nécessaire pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050. Le point de départ de la trajectoire au cours de cette période serait l'objectif spécifique de l'Union arrêté à l'horizon 2030. La trajectoire serait réexaminée tous les 5 ans.

Le texte reprend les principes définis par l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 « Mieux légiférer ». Il prévoit ainsi que le pouvoir d'adopter des actes délégués serait confié à la Commission pour une durée indéterminée mais pourrait être révoqué à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil, qui recevraient une notification de chaque acte délégué adopté par la Commission et pourraient formuler des objections dans un délai de deux mois (éventuellement prolongé de deux mois). Les experts désignés par les États membres seraient consultés avant l'adoption de tout acte délégué ;

4. d'améliorer par des progrès constants la capacité d'adaptation, de renforcement de la résilience et de réduction de la vulnérabilité au changement climatique, tâche incombant à la fois aux institutions compétentes de l'Union et aux États membres, conformément à l'article 7 de l'Accord de Paris sur le climat ;

5. de préciser les modalités d'évaluation des mesures prises par l'Union européenne et les États membres.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Considérant les termes du courrier adressé au Président du Sénat le 8 avril 2020 par le Vice-président de la Commission européenne, selon lesquels, le délai de huit semaines fixé dans le protocole n° 2 annexé aux traités pour l'évaluation par les parlements nationaux de la conformité des projets d'actes législatifs de la Commission avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité ne pouvant être prorogé, la Commission s'engage à tenir compte autant que possible des résolutions des parlements nationaux exprimant des préoccupations quant à cette conformité et à y répondre publiquement, même si ces résolutions devaient lui parvenir après l'expiration du délai de huit semaines à cause de la crise du Covid-19, quand bien même de tels avis tardifs ne pourraient pas être légalement pris en compte en vue d'atteindre les seuils de déclenchement de la procédure du carton jaune ou du carton orange,

Le Sénat fait les observations suivantes :

Concernant la procédure générale relative au contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux, dans le contexte particulier de la crise liée au Covid-19 :

- le Sénat, comme la commission des affaires européennes l'a indiqué dans son rapport portant contribution du Sénat au groupe de travail « Subsidiarité et proportionnalité » de la Commission européenne, considère que le contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux conduit à porter une appréciation sur les textes au regard du principe de subsidiarité mais aussi du principe de proportionnalité des mesures envisagées, ces deux principes étant étroitement liés ;

- les actes délégués et les actes d'exécution ne sont pas aujourd'hui transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité, alors qu'ils constituent des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle, rendant partiel le contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux ;

- compte tenu du confinement imposé par la crise du Covid-19 et de ses incidences sur la conduite des travaux des parlements nationaux, le délai de huit semaines pour adopter un avis motivé, prévu par le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, s'est révélé particulièrement insuffisant pour exercer un contrôle de subsidiarité approfondi. Le Sénat réitère son souhait, exprimé dans le rapport précité de sa commission des affaires européennes, de voir ce délai porté de huit à au moins dix semaines et d'impartir un délai de douze semaines à la Commission pour répondre à un avis motivé. Une suspension de ces délais pourrait en outre être prévue en cas de circonstances exceptionnelles ;

Concernant la valeur ajoutée de l'Union européenne s'agissant de la fixation d'un objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 :

- en application de l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les politiques en matière d'environnement, dont la lutte contre le changement climatique, et d'énergie relèvent des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres, selon les modalités précisées notamment par les articles 191 à 194 ;

- l'Union européenne s'est déjà dotée d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre par le passé et la fixation d'un objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 au niveau de l'Union dans son ensemble présente une valeur ajoutée européenne ;

- le fait que l'objectif soit fixé au niveau de l'Union dans son ensemble implique une solidarité entre États membres ; la répartition des efforts entre les États membres en vue de l'atteinte de l'objectif n'est pas évaluée à ce stade ;

- dans son principe, la fixation de cet objectif de neutralité climatique de l'Union à l'horizon 2050, qui marque une ambition élevée en matière de lutte contre le changement climatique, assortie d'une action européenne en faveur de l'adaptation au changement climatique, toutes deux cohérentes avec les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat, apparaît justifiée au regard du principe de subsidiarité ;

Concernant la possible révision de l'objectif spécifique de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 :

- la proposition de règlement inclut la perspective d'une révision à la hausse de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030, validé par le Conseil européen en 2014 et décliné en 2018 par le règlement sur la répartition de l'effort entre les États membres ;

- cette perspective de rehaussement de l'ambition de l'Union à l'horizon 2030 peut apparaître cohérente avec l'objectif élevé que la proposition de règlement fixe d'ici 2050 ;

- le niveau final de cette révision à la hausse reste à préciser de manière définitive. Compte tenu de ses implications en termes budgétaires, économiques et sociaux, le Sénat regrette que l'étude d'impact concernant les cibles de réduction envisagées à l'horizon 2030 n'ait pas été présentée en même temps que la proposition de règlement ;

- alors que l'Agence européenne pour l'environnement souligne l'importance des efforts nécessaires pour respecter l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixé aujourd'hui à cet horizon, il apparaît de fait impossible d'apprécier à ce stade la proportionnalité de cette éventuelle nouvelle ambition de l'Union, fixée à un horizon proche au regard des cycles d'investissement et dépendante du résultat des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel ;

- l'objectif actuel de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 avait été approuvé par le Conseil européen, à l'unanimité, avant d'être décliné dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Par parallélisme des formes, il conviendrait que la décision de rehausser le niveau de l'ambition à l'horizon 2030 soit approuvée par le Conseil européen avant d'être validée dans le cadre de cette proposition de règlement au terme de la procédure législative ordinaire ;

Concernant la procédure d'évaluation des mesures prises par l'Union et les États membres :

- les articles 5 et 6 de la proposition de règlement précisent, respectivement, les modalités d'évaluation des progrès et des mesures de l'Union ainsi que les modalités d'évaluation des mesures nationales, s'agissant de la réalisation de l'objectif de neutralité climatique et des progrès en matière d'adaptation au changement climatique ;

- le principe d'une évaluation est nécessaire pour assurer un suivi effectif d'un objectif contraignant. Il se justifie également au regard des investissements exigés pour atteindre cet objectif et des financements qui seront octroyés à cette fin par l'Union européenne ;

- il existe une correspondance manifeste entre les dispositions de l'article 6 de cette proposition et celles des articles 13 et 34 du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen

et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat ;

- l'article 6 renvoie à la trajectoire que la Commission souhaite définir, par actes délégués à partir de 2030, en vue d'atteindre la neutralité climatique en 2050. Or les éléments pris en compte pour définir cette trajectoire, précisés par l'article 3 de la proposition de règlement, apparaissent très larges, ce qui invite à la prudence ;

- il conviendrait de clarifier cette procédure d'évaluation des mesures nationales, notamment au regard des stipulations de l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin que la Commission, tout en veillant à assurer le respect d'objectifs ambitieux, n'interfère pas de manière excessive dans les compétences des États membres au travers de ses recommandations ;

Concernant l'autorisation donnée à la Commission de recourir à des actes délégués pour définir la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre en vue d'atteindre la neutralité carbone entre 2030 et 2050 :

- à compter de 2030, la Commission propose de se voir habilitée, selon les modalités prévues par l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 « Mieux légiférer », à adopter des actes délégués pour définir la trajectoire à suivre au niveau de l'Union pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050. Elle considère que « la mise en place d'une gouvernance solide dans la perspective de l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 contribuera à faire en sorte que l'UE reste sur la bonne voie pour atteindre cet objectif » ;

- alors que l'Union européenne s'est jusqu'à présent fixé des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre suivant un intervalle de dix ans (2020, 2030), le texte proposé par la Commission ne comporte pas de mention d'un objectif spécifique à l'horizon 2040 ;

- l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule qu'« un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. (...) Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir » ;

- la définition de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre n'est pas un élément technique ni mécanique. Compte tenu de la nécessité de donner aux acteurs de l'économie et aux investisseurs de la prévisibilité sur la durée complète d'un cycle d'investissement, mais aussi de l'importance des enjeux d'une telle décision en termes économiques et sociaux, technologiques et industriels, ainsi que d'aménagement du territoire dans chacun des États membres, la fixation de la trajectoire permettant d'atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050 revêt un caractère éminemment politique et doit être pleinement acceptée par les États membres pour être mise en œuvre avec succès. Le Sénat considère ainsi que la fixation de cette trajectoire constitue un élément essentiel de cette proposition de règlement, ce qui interdit le recours envisagé aux actes délégués ;

\*

Pour ces raisons, et bien que le principe de la fixation d'un objectif de neutralité climatique de l'Union dans son ensemble à l'horizon 2050 lui paraisse justifié au regard de la répartition des compétences entre les États membres et l'Union, le Sénat estime que la proposition de règlement COM(2020) 80 final ne respecte pas le principe de subsidiarité.



***Lundi 18 mai 2020***

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Justice et affaires intérieures**

### **Audition de M. Frédéric Billet, ambassadeur de France en Pologne (par téléconférence)**

**M. Jean Bizet, président.** – Nous accueillons aujourd’hui M. Frédéric Billet, notre ambassadeur en Pologne. Comme tous les États membres de l’Union européenne, la Pologne n’est pas épargnée par l’épidémie de Covid-19. Près de 18 000 cas y ont été identifiés et près de 900 personnes sont mortes du coronavirus. La Pologne est également au cœur de la solidarité qui se joue entre États membres pour répondre à la crise, solidarité à laquelle vous avez appelé avec votre homologue allemand dans une tribune conjointe, fin avril, alors que certaines critiques se faisaient entendre. Des médecins polonais ont ainsi apporté leur soutien à leurs collègues en Italie. Par ailleurs, même si elle n’est pas dans la zone euro, la Pologne bénéficiera du programme de solidarité SURE pour les salariés au chômage technique et de l’élargissement des fonds de garantie de la Banque européenne d’investissement. Plus largement, tous les instruments mis en œuvre pour tenter de stabiliser l’économie du continent favoriseront aussi la stabilité de la Pologne.

Par ailleurs, comme tous les États membres, la Pologne a pris des mesures d’exception afin d’enrayer l’épidémie, même si, depuis deux semaines, le confinement commence à y être levé.

Notre commission s’est rapidement préoccupée de la compatibilité entre ces diverses mesures prises à travers l’Union et l’État de droit. Elle a confié le soin d’en assurer le suivi à l’un de ses membres, Philippe Bonnecarrère. Elle a ainsi adopté, voilà dix jours, un avis politique adressé aux autorités européennes pour les appeler à la vigilance. Les considérations d’ordre sanitaire et le respect des droits et libertés doivent aller de pair, d’autant que la tentation autoritaire est évidemment renforcée par les circonstances.

Le cas de la Pologne nous préoccupe particulièrement, et c’est pourquoi nous vous avons sollicité aujourd’hui. Comme dans d’autres États membres, l’épidémie de coronavirus a coïncidé avec des échéances électorales, sauf qu’il s’agissait en Pologne de l’élection présidentielle et que le pouvoir en place a tenu à la maintenir coûte que coûte, au prix d’une modification *in extremis* du code électoral, et malgré toutes les difficultés que pouvaient poser un scrutin par voie postale et une campagne présidentielle tronquée.

Dans son récent avis politique, notre commission indique précisément que les autorités nationales devraient s’abstenir de procéder à des modifications de la législation électorale pendant la pandémie et insiste sur la nécessaire conformité des scrutins électoraux aux standards définis en la matière. Sur l’insistance de plusieurs de ses membres, elle y salue également explicitement l’engagement de son homologue polonais à cet égard.

Enfin, percevez-vous un sentiment anti-européen croissant en Pologne ?

**M. Frédéric Billet, ambassadeur de France en Pologne.** – Je commencerai par exposer la situation sanitaire. La Pologne recense 18 746 cas, le premier cas ayant été enregistré le 4 mars, et 929 décès. Le système de santé polonais n'a pas été submergé ; il a réussi à faire face. Les Polonais ont mis en place assez rapidement des campagnes de tests. Aujourd'hui, 16 000 tests PCR sont réalisés chaque jour, soit 13,9 tests pour 1 000 personnes. Environ 2 500 personnes sont hospitalisées, contre 3 500 au moment du pic de l'épidémie, autour du 20 avril. Le nombre quotidien moyen d'admissions demeure très inférieur au nombre de sorties et de décès. Le R0 est inférieur à 1, mais il reste toutefois de 1,9 en Haute-Silésie et de 1,3 en Basse-Silésie.

La Pologne est l'un des pays de l'OCDE où les dépenses de santé sont les plus faibles, autour de 4,5 % du PIB, et la couverture sanitaire y est assez fragile. La population, consciente de ces limites, a montré beaucoup de civisme, ce qui explique sans doute les chiffres plutôt satisfaisants, avec également des mesures restrictives prises dès le 13 mars – fermeture complète des frontières, port obligatoire du masque, strict respect des mesures de distanciation sociale.

Globalement, les hôpitaux ne sont pas submergés et la situation est plutôt sous contrôle, même s'il est possible d'émettre deux réserves. Premièrement, les statistiques de mortalité ne recensent que les décès constatés à l'hôpital et excluent les cas de comorbidité. Par ailleurs, les tests n'ont pas été systématisés dès le début de l'épidémie en raison du manque d'équipements. Le nombre de cas recensés est donc sans doute inférieur à la réalité.

J'en viens maintenant à la situation politique. Début février, la maréchale de la Diète, conformément à l'article 128 de la Constitution, a fixé aux 10 et 24 mai 2020 les dates de l'élection présidentielle polonaise.

Autour du 20 mars, l'état d'épidémie a été décrété et la campagne électorale s'est interrompue. L'opposition a demandé, en application d'une loi sur les catastrophes naturelles, un report de trois mois des élections. Considérant que ce report minimiserait les chances du président Duda pour sa réélection, le gouvernement a refusé et a commencé à réfléchir à l'organisation d'un vote par correspondance, malgré l'interdiction de principe de modifier la loi électorale moins de six mois avant la date d'un scrutin. À travers une loi d'urgence sur la crise, le Gouvernement a toutefois décidé de confier à la Poste l'organisation logistique du scrutin, en lieu et place de la commission électorale centrale.

Toutefois, la Poste fait alors rapidement état de difficultés, notamment logistiques, et certains syndicalistes menacent de faire valoir leur droit de retrait. Des rapports critiques sur l'organisation de cette élection par correspondance sont par ailleurs produits par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (BIDDH) de l'OSCE, le Parlement européen et la Commission.

La plupart des candidats se retirent, sauf le président sortant Duda. Fin avril, une fracture apparaît au sein de la coalition gouvernementale, entre le parti Droit et Justice (PiS), dirigé par Jaroslaw Kaczynski, et son allié, le Porozumienie, emmené par le vice-premier ministre Jaroslaw Gowin qui s'oppose à l'organisation de l'élection le 10 mai. Plus de 70 % des Polonais souhaitaient également le report de l'élection.

Le 7 mai intervient finalement « l'accord des deux Jaroslaw » : les deux dirigeants constatent que le scrutin ne pourra pas se tenir le 10 mai et les Polonais l'apprennent par un communiqué trois jours avant la date fixée.

L'accord prévoyait qu'il revenait à la Cour suprême de constater l'impossibilité de tenir l'élection. Mais, devant le refus de la Cour, le président de la commission électorale annonce finalement, le 10 mai au soir, que les élections n'ont pu se tenir en raison de la crise sanitaire et de difficultés logistiques.

Le 12 mai, une nouvelle loi électorale est adoptée par la Diète. Elle prévoit un vote hybride, à la fois traditionnel et par correspondance pour les personnes âgées et celles atteintes du Covid-19. La commission électorale retrouve par ailleurs toutes ses prérogatives. Le Sénat a un mois pour examiner le texte, et le Gouvernement aura ensuite un mois pour organiser le scrutin. On parle du 28 juin ou du 5 juillet.

On peut tirer certains enseignements de cet imbroglio politique et juridique, à commencer par l'entêtement du pouvoir à maintenir les élections. Le vice-premier ministre Gowin a toutefois réussi à faire plier Jaroslaw Kaczynski, ce qui constitue un camouflet pour le PiS et affaiblit la coalition gouvernementale.

Les bases légales et constitutionnelles d'organisation de ce scrutin par correspondance étaient très fragiles, mais le gouvernement a préféré ignorer toutes les mises en garde de l'Union européenne et de l'OSCE, le pôle radical du gouvernement y voyant une ingérence de l'étranger dans les affaires intérieures de la Pologne. L'argument de la dangerosité sanitaire du scrutin a été balayé en faisant référence aux municipales en France, aux élections partielles en Bavière ou aux législatives en Corée du Sud.

On voit aussi que le Sénat et son président, Tomasz Grodzki, ont joué un rôle important en bloquant pendant un mois le projet de loi.

La Pologne revient de loin ! Si le scrutin s'était déroulé dans les conditions que j'ai décrites, son image aurait été encore plus écornée. L'opposition a finalement eu raison de l'entêtement du PiS et une nouvelle chance est offerte au pays d'organiser le scrutin présidentiel selon des standards plus conformes à ceux de l'OSCE.

Mme Kidawa-Blonska ne se présentera finalement pas pour le parti d'opposition Plateforme civique (PO). C'est le maire de Varsovie, M. Rafal Trzaskowski, qui la remplacera. C'est un francophone, spécialiste des questions européennes, formé au collège de Natolin. La télévision publique a toutefois passé son week-end à tirer à boulets rouges sur lui. Il y aurait beaucoup à dire sur le rôle des médias publics et l'équité des temps de parole... Nous restons très vigilants sur ces questions.

**M. Jean Bizet, président.** – La prééminence du PiS dans la vie politique pourrait-elle être remise en question ? Le maire de Varsovie a-t-il une chance de l'emporter ?

**M. Frédéric Billet.** – L'élection est un peu relancée. Le candidat du PiS reste M. Duda, le président sortant, qui poursuit sa campagne ; dès ce week-end, M. Rafal Trzaskowski a fait ses premières annonces concernant le système de santé, pour lequel il propose de porter les dépenses à 6 % du PIB, et il a présenté sa conception d'une administration d'État efficace. À mon sens, il faut attendre quelques jours de plus pour évaluer la situation car sa candidature est très récente. C'est un nouveau départ, mais deux autres candidats restent sérieux et représentent chacun 15 à 20 % des intentions de vote : le candidat du parti paysan (PSL), M. Wladyslaw Kosiniak-Kamysz, de centre droit, et M. Szymon Holownia, un ancien présentateur de télévision qui se situe en dehors du système politique, mais qui est très connu et qui mène également une campagne de centre droit, appuyée sur sa foi catholique.

**M. Jean Bizet, président.** – S'agissant de l'État de droit, le climat se tend-il ? L'opinion publique reste-t-elle pro-européenne, malgré les relations tendues avec MM. Timmermans et Tusk ?

**M. Frédéric Billet.** – Au sujet de l'Europe, on assiste à une sorte de guerre des narratifs. Le discours officiel du gouvernement minimise le rôle des institutions européennes dans la gestion de cette crise, en insistant sur leur manque de réactivité initial, et met en avant le rôle des États souverains en sous-communicant sur ce que fait l'Union. Une des directions générales de la Commission s'en est d'ailleurs émue officiellement. La Pologne est, par exemple, le premier pays bénéficiaire – à hauteur de 13 milliards d'euros – des 55 milliards d'euros débloqués par la Commission européenne face à la crise, mais le gouvernement polonais n'en a pratiquement pas parlé. Paradoxalement, les collectivités locales ont été très proactives à propos des aides et des fonds issus des institutions européennes et ont contribué à faire connaître leur importance. En parallèle, l'opposition, la société civile et les experts ont relevé le rôle important de l'Union. Dans les sondages, la population polonaise conserve une image positive de l'Europe, ce qui nous a conduits, avec mon collègue allemand, à publier notre tribune. L'opposition est allée jusqu'à comparer l'attitude du gouvernement à ce sujet à la propagande russe !

Sur l'État de droit, les inquiétudes qui ont présidé au déclenchement de l'article 7 du traité sur l'Union européenne, aux déclarations de la Commission ou aux procédures devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), demeurent. Le dernier exemple en date a été la création de la chambre disciplinaire au sein de la Cour suprême. La Commission a demandé à la Pologne d'en suspendre le fonctionnement à titre conservatoire en attendant le jugement de la CJUE sur le fond, ce que Varsovie a accepté.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je souhaite aborder la coopération européenne sous l'angle de la défense. Nous le savons, la Pologne est très favorable à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), mais un peu moins à l'Union européenne de la défense, même si vos propos sont plutôt rassurants. La Pologne achète en outre beaucoup d'équipements militaires américains. On comprend son inquiétude envers la Russie, dont l'influence est croissante, et qui diffuse beaucoup de fausses informations. Comment renforcer les liens franco-polonais ? Comment convaincre la

Pologne de nous aider à développer une stratégie de défense européenne, dans son propre intérêt ? Comment aider à développer le triangle de Weimar ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Une remarque incidente : nous n'avons pas la même perception du risque que la Pologne et nous devons trouver le moyen de conjuguer ces perceptions afin que nous puissions répondre ensemble aux risques communs.

Sur la question sanitaire, je peux témoigner que les Polonais ont réagi dès la mi-février, avec des prises de température et la diffusion de formulaires de contact à l'arrivée à l'aéroport, ce que la France n'a jamais fait jusqu'à aujourd'hui. Je suis rentré en Pologne avec mon fils le 20 mars et j'ai reçu la visite de l'armée ou de la police tous les jours afin de vérifier que ce dernier se soumettait aux obligations de la quarantaine. C'était beaucoup plus intrusif qu'en France, mais les choses se sont passées de manière progressive, sans grand débat théorique. Il subsiste toutefois une grande inquiétude sur la situation sanitaire en Silésie.

Je partage votre point de vue au sujet des élections. Ce scénario est triste pour la Pologne, même au regard de l'histoire du PiS : malgré tout ce que nous avons pu dire jusqu'à présent, nous n'en étions jamais arrivés à cela. Le fait que l'on en sorte progressivement est un soulagement, mais il faut rester vigilant.

Si nous entendons soutenir l'idée européenne partout où elle suscite des tensions en Europe, il faut aider les militants les plus favorables à l'Europe : nous ne pouvons pas décevoir nos partisans quand l'État de droit est en danger. Aujourd'hui, en Pologne, la majorité du Parlement elle-même est convaincue que la justice est aux ordres ; si nous voulons défendre l'Europe, nous ne devons pas fermer les yeux et ne rien dire.

Certes, les élections sont relancées, mais le maire de Varsovie, s'il plaît peut-être dans les villes, n'obtiendra sans doute pas un grand soutien des campagnes. L'économie pèsera lourd dans cette élection. Le gouvernement n'a pas mis en place les mêmes amortisseurs qu'en France et le PiS pourrait perdre, en effet. Pourtant, même si le changement de candidat de la Plateforme citoyenne est favorable, la division entre villes et campagnes fera peut-être monter le candidat du PSL. Aux yeux des ruraux, le maire de Varsovie pourrait apparaître comme trop libéral.

En tout état de cause, ce qu'il faut dire, nous devons le dire clairement ; à défaut, nous décevons ceux dont nous partageons les idéaux. De ce point de vue, nous avons bien fait d'adopter notre avis politique.

**M. Jean-François Rapin.** – Je dispose des mêmes chiffres que vous sur la crise du coronavirus. Même si la sagacité des autorités polonaises, qui ont anticipé les mesures, est remarquable, comment ne pas s'étonner que le taux de mortalité en France atteigne 19 %, quand il ne serait en Pologne que de 4,96 % des cas prouvés ? Il y aurait donc quatre fois plus de chances de mourir en France qu'en Pologne. Comment est-ce possible ? Même en corrigeant les statistiques, en prenant en compte les comorbidités et les décès en dehors de l'hôpital, on mourrait encore deux fois et demie plus en France du coronavirus. Ce n'est pas possible, il y a un problème !

**M. Jean Bizet, président.** – La même question se pose à propos de l'Allemagne : ces chiffres nous laissent très interrogatifs, en particulier eu égard aux dépenses de santé dans nos pays respectifs.

**M. Jean-François Rapin.** – À nombre de malades égal, il y aurait donc trente fois plus de décès en France qu'en Pologne !

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Les événements des huit derniers mois, l'élection du maréchal Tomasz Grodzki, de la Plateforme civique (PO), à la présidence du Sénat et la démission de Jaroslaw Gowin bouleversent la situation politique globale. La majorité sénatoriale est-elle stable, alors qu'elle ne repose que sur quelques voix ? La démission de M. Gowin fragilise le PiS ; comment cette situation va-t-elle évoluer ?

Le président du Sénat polonais aurait dû se rendre en visite à Paris, le 27 mars dernier, à la tête d'une délégation de sénateurs – la date avait été fixée avec le président Larcher. Comment pourriez-vous manifester l'intérêt du Sénat français pour une nouvelle programmation rapide de cette visite ?

Quel est votre avis sur la reprise en main par le gouvernement de la coordination des Polonais de l'étranger, dite « Polonia », alors que cette organisation était jusqu'à présent du ressort du Sénat ?

Enfin, nous savons que le sort de Notre-Dame de Paris est très suivi en Pologne, et nous prévoyons éventuellement d'organiser une visite de chantier. Avez-vous connaissance de subventions officielles polonaises, en particulier du Sénat, pour la rénovation de la cathédrale ?

**M. André Gattolin.** – Les chiffres relatifs à l'épidémie sont étonnants, en effet, et il est surprenant que les comorbidités soient écartées des statistiques des décès. Il est surréaliste que nous ne soyons pas d'accord, en Europe, sur ces critères de comptabilisation : certes, la santé n'est pas une compétence de l'Union, mais dans ce cas, cela relève de la propagande nationale.

Nous sommes en pleine discussion du prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Le plan de relance pourrait y être intégré, ce qui entraînerait un doublement du budget. Comment réagit la Pologne à ce sujet, et notamment sur le litige concernant la double conditionnalité attachée aux fonds structurels, qui concerne le respect de l'État de droit et des engagements environnementaux inclus dans le plan vert européen ? Cela ne plaît sans doute pas à la majorité, mais comment réagit l'opposition pro-européenne ? Cette question fait-elle l'objet d'un débat, entre l'épidémie et la présidentielle ?

**Mme Mireille Jouve.** – L'arrêt récent de la cour constitutionnelle allemande sur la politique monétaire et le rôle de la Banque centrale européenne a remis en cause la primauté du droit européen. La Pologne entretient des relations compliquées avec les institutions européennes, s'agissant, notamment, du respect de l'État de droit ; à Varsovie, cet arrêt a presque été perçu comme une victoire. Que peut-on attendre du gouvernement polonais à ce sujet ?

Je m'interroge sur la mutualisation des dettes. L'économie polonaise sera durement impactée par la crise sanitaire. Dès la mi-mars, le gouvernement polonais a

débloqué 46,5 milliards d'euros pour soutenir les entreprises, l'emploi et le secteur financier. Quelle sera l'ampleur de la récession en Pologne et quelles seront ses conséquences sur les finances publiques ? Quelle est la position de Varsovie sur la solidarité financière en Europe et particulièrement sur la mutualisation des dettes ?

**M. André Reichardt.** – Nous devons nous féliciter d'avoir insisté pour rédiger notre avis politique dans les termes que nous avons choisis. Jean-Yves Leconte l'a dit avant moi : nous avons eu raison d'écrire ce que nous avons écrit.

Vous avez indiqué que le président polonais s'était appuyé sur l'exemple des élections municipales françaises pour justifier le maintien de l'élection présidentielle. Cela m'a fait « sourire jaune », tant le maintien de ce premier tour des municipales n'aura pas été un exemple de démocratie à la française. En matière de démocratie, nous devrions faire attention à ce que nous faisons. Une décision doit être prise très rapidement sur le second tour des municipales ; à bon entendeur, salut ! Je souhaite vivement que les considérations sanitaires passent avant les autres.

**M. Jean Bizet, président.** – Venant d'un sénateur du Grand Est, on peut comprendre le poids de cette remarque !

**M. René Danesi.** – Quel est, selon vous, l'impact de la crise sanitaire sur l'économie polonaise et, par conséquent, sur le niveau de vie des Polonais ? En d'autres termes, les Polonais qui travaillent à l'étranger pourront-ils continuer à rentrer dans leur pays comme c'était les cas ces trois dernières années ? Ou bien, le nombre de travailleurs détachés polonais va-t-il repartir à la hausse ?

**M. Frédéric Billet.** – En matière de sécurité, les Polonais sont un peu désorientés après le Brexit, parce que les Britanniques étaient leurs alliés, y compris en matière militaire. Leur logiciel est également perturbé par les incertitudes américaines, qu'il s'agisse de la crise syrienne ou de la crise existentielle de l'OTAN. Comme l'a dit M. Leconte, pour les Polonais, la menace principale est à l'Est.

J'observe un incontestable regain d'intérêt en Pologne pour l'Europe de la défense. Alors que l'Initiative européenne d'intervention (IEI) ne les intéressait pas officiellement jusqu'à présent, les Polonais ont déclaré, lors de la visite du Président de la République, en février dernier, qu'ils souhaitaient la rejoindre. Ils ont également demandé à bénéficier du statut de nation cadre au sein du Corps européen et devraient l'obtenir très rapidement – ce corps exerce une double mission, dans le cadre de l'OTAN mais aussi de l'Union européenne. Pas à pas, la Pologne essaie donc de se rapprocher des structures européennes.

Enfin, les Polonais s'intéressent par exemple au projet franco-allemand de char de combat. Même s'il convient de rester prudent, on observe un infléchissement de l'attitude polonaise à l'égard de structures européennes moins « otanisées ». Cela dit, l'OTAN reste la référence face à ce que la Pologne considère comme une menace existentielle, à savoir la Russie.

S'agissant de la politique intérieure, M. Leleux évoquait une fracture de la coalition : indéniablement, celle-ci a beaucoup souffert des derniers développements de la crise autour de l'élection présidentielle. En ce qui concerne le président Grodzki, nous allons essayer de trouver une nouvelle date pour sa visite à Paris, sachant qu'il est

très demandeur. Nous sommes en contact très régulier, et il m'a envoyé un message de soutien après la publication dans la presse de la tribune commune que mon collègue allemand et moi-même avons signée.

La question de la contribution polonaise à la restauration de Notre-Dame de Paris a été abordée lorsque j'ai rencontré les membres du groupe d'amitié du Sénat polonais. Cette question intéresse nos interlocuteurs, mais je ne dispose pas d'éléments concrets concernant un engagement officiel polonais.

En ce qui concerne la Polonia, le gouvernement polonais a nommé une personne chargée de suivre les questions relatives aux Polonais à l'étranger. De nombreux membres de la Polonia, présents en France, mais aussi dans d'autres pays, étaient également extrêmement inquiets de ne pas pouvoir participer à l'élection présidentielle selon les modalités initialement prévues par le gouvernement.

Le gouvernement polonais a mis en place un programme d'ampleur pour répondre à la crise économique – de l'ordre de 14 % du PIB, soit 72 milliards d'euros. Un premier plan a été annoncé le 18 mars, comprenant essentiellement une aide au maintien de 40 % du salaire et divers prêts en faveur des PME-TPE, suivi d'un deuxième au début du mois d'avril, visant à renforcer la trésorerie des grandes entreprises. Ces mesures ont été gérées par un fonds polonais de développement qui a émis des obligations, lesquelles ont été rachetées par la banque centrale. Une partie des aides de ce plan sont non remboursables.

S'agissant de la contraction du PIB, selon la Commission européenne et les principaux experts économiques, la Pologne se différencie de ses voisins d'Europe centrale et orientale en subissant le choc récessif le moins important (- 4 % à - 5 %), grâce à ses bons fondamentaux avant la crise. La Pologne a aussi une meilleure capacité de rebond grâce à la dimension de son marché et à la qualification de sa main-d'œuvre. Les pronostics sont donc plutôt favorables pour l'an prochain, qu'il s'agisse de l'évolution du PIB, du chômage ou de l'inflation – ainsi, les prévisions concernant le taux de chômage sont de 7 % à la fin de 2020 et de 5 % en 2021, soit un retour à la situation d'avant la crise.

La Pologne a soutenu dès le départ le fonds de relance de l'Union européenne. Le ministre des affaires européennes polonais nous a expliqué, la semaine dernière, que son gouvernement souhaitait qu'il y ait un équilibre entre les prêts et les aides non remboursables, et espérait un fonds de relance ambitieux qui permette de couvrir le tourisme, les infrastructures, la santé, les transports... Sur ce point, la Pologne est en phase avec nous ; en revanche, nous aurons plus de difficultés en ce qui concerne le budget. Elle est également favorable à la taxe sur le numérique, à une taxe carbone aux frontières de l'Union, ainsi qu'à une taxe sur les transactions financières pour alimenter ce budget.

Le gouvernement polonais ne parle pas de la double conditionnalité et, lorsque la question est abordée, fait valoir qu'elle n'est pas prévue par les textes. En revanche, l'opposition, la société civile, les experts en parlent beaucoup, de même que la presse.



Concernant les élections municipales en France, c'est le ministre de la justice, et non le président Duda, qui a cité cet exemple pour rejeter les critiques concernant le maintien de l'élection présidentielle.

Enfin, le gouvernement polonais s'est félicité de la décision du Tribunal constitutionnel fédéral de Karlsruhe, estimant intéressant qu'une juridiction constitutionnelle puisse formuler ce type d'observations. En revanche, on peut noter qu'il a effectivement « gelé » l'activité de la chambre disciplinaire qu'il a créée au sein de la Cour suprême jusqu'à ce que la CJUE rende sa décision sur le fond de ce sujet.

Concernant les écarts sur les chiffres des cas déclarés et des décès, j'ai rappelé au début de notre entretien, que les règles variaient entre les pays européens. Les écarts entre pays sont très importants, mais des études semblent indiquer que les chiffres réels, en Pologne, seraient supérieurs aux chiffres officiels. Il convient d'attendre quelques semaines avant de constater si ces écarts sont vérifiés. Je peux toutefois vous indiquer que la Pologne dispose de 1 500 lits de réanimation et de 10 000 respirateurs et que ses capacités n'ont pas été saturées.

**M. Jean Bizet, président.** – Il vous est peut-être difficile de nous donner votre sentiment sur la prochaine élection présidentielle, compte tenu de la fragilité de la coalition au pouvoir.

**M. Frédéric Billet.** – Si l'on s'en tient aux sondages, le nouveau candidat de la PO, le maire de Varsovie, est plutôt le candidat des villes, et le président Duda a encore de sérieuses chances d'être réélu, d'autant plus qu'il dispose de l'appui des médias publics. N'oublions pas non plus le programme de redistribution sociale mis en place par le PiS depuis 2015 – les « 500+ », le treizième mois, l'exonération d'impôts pour les jeunes de moins de 26 ans. Tout ce volet social, qui répond aux préoccupations de nombreux Polonais, continue à s'appliquer malgré la crise et le président Duda en fait sa carte maîtresse.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci beaucoup, Monsieur l'Ambassadeur, de nous avoir répondu malgré votre emploi du temps contraint. En conclusion, trois points méritent, me semble-t-il, d'être soulignés.

Le regain d'intérêt en Pologne pour l'Europe de la défense est réconfortant. Cette évolution n'est pas évidente car, comme le dit souvent Arnaud Danjean, l'Europe de la défense existe surtout sur le papier pour l'instant.

Vous avez souligné l'effort considérable consenti par le gouvernement polonais pour accompagner l'économie dans la crise actuelle, à hauteur de 14 % du PIB. Les bons fondamentaux expliqueraient une contraction moindre du PIB : en manière de clin d'œil, permettez-moi d'observer que ceux de notre pays ne sont pas tout à fait les mêmes...

Enfin, concernant la décision de la Cour de Karlsruhe, je m'attendais à pire. On peut remercier la Chancelière d'avoir calmé le jeu au Bundestag, mais il faut être extrêmement attentif aux crispations nationalistes que l'on perçoit dans un certain nombre de pays européens.

*Jeudi 28 mai 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Institutions européennes**

### **Audition de Mme Emily O'Reilly, Médiatrice européenne (par téléconférence)**

**M. Jean Bizet, président.** – Madame la Médiatrice, merci d'avoir accepté cette audition à distance par la Commission des affaires européennes du Sénat français. Permettez-moi de vous féliciter de vive voix pour votre récente réélection à cette fonction que vous occupez depuis 2013. En tant que Médiatrice de l'Union européenne, vous êtes chargée de relever les cas de mauvaise administration au sein des institutions et organes européens.

Même si les recommandations que vous émettez n'ont pas de caractère contraignant, vous jouez un rôle important de garant du bon fonctionnement du système institutionnel européen. Vous êtes donc un interlocuteur clé pour nous, parlements nationaux, chargés d'une mission de contrôle.

Nous vous avons sollicitée pour cette audition avant le déclenchement de la pandémie de Covid-19, quand il était encore prévu que soit lancée, le 9 mai dernier, la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Le confinement nous a contraints à reporter votre audition, ce dont nous vous prions de nous excuser.

Bien que l'ouverture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe ait été reportée, elle semble plus nécessaire que jamais, au vu des bouleversements actuels que traverse l'Union : le projet européen est fragilisé par la pandémie et ses conséquences, aussi il devra être repensé au sortir de la crise ; cela implique de revoir nos politiques, nos priorités, mais aussi le fonctionnement institutionnel de l'Union, afin de la rapprocher des citoyens.

Votre institution participe déjà de ce rapprochement puisqu'elle peut s'autosaisir, mais aussi être saisie par tout citoyen ou toute personne de l'Union. Elle a fait des propositions importantes pour améliorer l'accès des citoyens à la « machinerie » bruxelloise, qui paraît souvent opaque et lointaine. Les principaux sujets traités par le Médiateur sont ceux de l'accès aux informations et documents et du respect des délais et des langues.

Notre commission s'en préoccupe également : elle a par exemple pris l'initiative d'adresser en janvier dernier un avis politique aux institutions européennes pour défendre l'usage du français à Bruxelles.

Vous avez mené une action remarquable sur la publicité des mandats des négociations commerciales. C'est une avancée majeure, car les accords de libre-échange ne sont pas toujours perçus à la mesure de ce qu'ils nous apportent.

Vous menez aussi un travail important pour améliorer la transparence des travaux du Conseil de l'Union européenne. C'est un enjeu démocratique auquel nous sommes sensibles, nous parlements, soucieux d'assurer la plus grande transparence à

nos travaux. Le Conseil de l'Union, qui est colégislateur, est composé de représentants d'États membres rompus aux négociations diplomatiques, qui se font plutôt dans l'ombre qu'à la lumière. C'est une difficulté pour nous, qui devons contrôler l'action de notre Gouvernement au Conseil. Le caractère hybride du Conseil, organe législatif, mais composé de membres de l'exécutif, complique évidemment la donne. Comment parvenir à préserver l'efficacité de la négociation tout en satisfaisant l'impératif de transparence ? Cette question vaut tant pour les travaux internes au Conseil que pour ceux menés en trilogues, qui sont l'équivalent des commissions mixtes paritaires en France : quelques représentants du Parlement européen et du Conseil y élaborent des compromis décisifs sans la moindre publicité.

Je vous laisse donc la parole pour nous éclairer sur ces questions importantes.

**Mme Emily O'Reilly, Médiatrice européenne.** – Merci pour cette invitation, Monsieur le Président. Je souhaite aborder aujourd'hui la question de la transparence du processus décisionnel au sein du Conseil de l'Union européenne, et plus particulièrement celle de la transparence des positions prises par les États membres sur les projets de loi et les politiques de l'Union. Ces derniers mois nous ont montré les bénéfices d'une administration responsable qui fonctionne correctement, et à l'inverse, les conséquences tragiques lorsque les États ne fondent pas leurs décisions sur des faits et délaissent la recherche de l'intérêt des citoyens. Les avantages de la transparence ne sont pas qu'une abstraction. Il n'est pas exagéré de dire que les décisions prises aujourd'hui ont une incidence sur la vie et la mort, et devraient être soumises à un examen public rigoureux. Si l'importance de la transparence est plus évidente dans des périodes comme celle que nous traversons actuellement, elle devrait être un principe général de bonne administration, y compris en temps normal. C'est sur cette idée qu'est fondé mon travail en tant que Médiatrice européenne.

Le rôle du Médiateur européen est mal connu en dehors de la sphère des institutions européennes. Il a été créé par le traité de Maastricht. Je suis élue par le Parlement européen et j'exerce mes fonctions en toute indépendance. Ma mission principale est d'aider les citoyens qui rencontrent des difficultés avec l'administration européenne, par exemple la Commission, le Conseil, le Parlement européen, la Banque centrale européenne, ou encore les agences de régulation. Je reçois chaque année environ 2 000 plaintes de citoyens, d'organisations non gouvernementales (ONG) ou d'entreprises, sur lesquelles j'ouvre environ 400 enquêtes. En 2019, 118 plaintes provenaient de France, et à ce titre, 26 enquêtes ont été ouvertes. Celles-ci portaient principalement sur des contrats, des subventions de l'Union européenne, des refus d'accès à des documents, des infractions aux droits fondamentaux, des soupçons de conflits d'intérêt, ou un manque de diligence dans les procédures d'infraction conduites par la Commission. Mon objectif général est de garantir que les citoyens européens soient servis par une administration européenne efficace et responsable. Pour cela, je fais un usage abondant de mon droit de conduire des enquêtes de ma propre initiative, c'est-à-dire qu'au lieu d'attendre d'être saisie, je peux décider d'ouvrir une enquête de manière proactive. Ceci est particulièrement utile pour traiter les problèmes systémiques que l'on identifie dans le fonctionnement des institutions de l'Union. J'ai par exemple utilisé ce moyen pour examiner la transparence des méthodes utilisées par les groupes d'experts qui conseillent la Commission européenne, la façon dont les réunions des ministres des finances sont préparées, ou encore la gestion par l'Agence des médicaments des réunions avec les entreprises pharmaceutiques avant qu'elles ne

demandent formellement une autorisation de mise sur le marché pour leurs produits. J'ai également utilisé ce moyen pour ouvrir une enquête sur la transparence de la procédure législative au Conseil. Cette enquête fait partie des travaux les plus importants que j'aie menés en tant que Médiatrice européenne puisqu'elle concerne le droit fondamental des citoyens de participer à la vie démocratique de l'Union européenne. Pour exercer ce droit, les citoyens doivent avoir accès aux décisions prises au niveau de l'Union et à la manière dont elles sont prises. Cette remarque semble être une évidence, mais il est aujourd'hui pratiquement impossible pour un citoyen de savoir comment une loi européenne a vu le jour et quelle était la position du Gouvernement de son pays sur cette loi. La procédure législative au niveau du Parlement européen est facile à suivre : le texte est examiné en commission puis est voté en session plénière. Au Conseil européen, il en est autrement : lorsqu'un projet de loi arrive au Conseil, il disparaît largement de la vue du public et se trouve traité par un ou plusieurs des 150 groupes de travail composés de fonctionnaires nationaux. Ces groupes de travail modifient et façonnent le projet de loi. Lorsque le texte devient accessible aux citoyens, il est déjà quasiment finalisé. Comme les positions des États membres ne sont pas enregistrées, il est impossible de connaître la position d'un Gouvernement en particulier. Au niveau national, il serait impensable de ne pas permettre aux citoyens de connaître la position de leur Gouvernement sur une loi interne. Il n'existe aucune raison valable pour qu'il en aille différemment au niveau européen ! Cela est particulièrement préjudiciable à l'Union européenne qui souffre déjà d'une perception selon laquelle son processus décisionnel et ses institutions sont éloignés des citoyens. Il sera difficile de dissiper cette impression si l'on ne donne pas aux citoyens les moyens de participer de manière significative à la vie démocratique de l'Union.

En conclusion de mon enquête, j'ai demandé au Conseil qu'il enregistre systématiquement les positions des États membres dans les groupes de travail, qu'il définisse des critères pour déterminer les documents qui ne sont pas accessibles au public et réexamine régulièrement le statut de ces documents. Ces suggestions ont été fortement soutenues par le Parlement européen. La réponse des États membres a quant à elle été très décevante. Bien que dix Gouvernements – que je salue – aient poussé pour plus de transparence, les autres n'ont pris aucun engagement important en ce sens. Malheureusement, la France compte parmi les pays qui doivent encore se rallier à l'idée d'un plus grand accès du public au processus décisionnel de l'Union. Certains grands États membres, comme la France, ont une responsabilité particulière lorsqu'il s'agit de donner une impulsion à des idées. J'espère que l'Allemagne, qui ne compte pas non plus parmi les dix États membres qui se sont montrés favorables à plus de transparence, considérera mes propositions avec attention lorsqu'elle prendra la présidence de l'Union en juillet prochain.

Nous devons nous interroger sur les raisons d'une telle réticence à admettre plus de transparence au Conseil. L'argument principal est que les Gouvernements ont besoin d'espace pour négocier et faire des compromis. Si je demandais que les négociations soient accessibles et diffusées par internet, cet argument serait fondé. Mais je demande seulement que le public ait accès à la position des Gouvernements de chacun des États membres sur les projets de législations européennes avant que ces dernières ne soient adoptées. C'est une proposition élémentaire, mais qui vient dans une culture de prise de décision fondée sur une longue tradition de diplomatie à huis clos, portée par l'idée que les compromis ne doivent pas être rendus publics. Cette manière de procéder a toujours été discutable du point de vue démocratique, et elle l'est

particulièrement aujourd'hui, compte tenu de la portée et de l'ampleur de la législation européenne.

Je conduis aussi diverses enquêtes sur la transparence des décisions des Gouvernements nationaux, par exemple sur la façon dont les quotas de pêche sont attribués annuellement, ou encore sur les positions des États membres sur les risques que présentent les pesticides pour les abeilles. Dans chacune des enquêtes, les plaignants – des ONG françaises – se sont adressés à moi parce qu'ils n'étaient pas en mesure de trouver suffisamment d'informations.

La prise de décision à huis clos est politiquement opportune car elle permet aux ministres nationaux de rejeter la faute « sur Bruxelles », notamment quand les politiques européennes sont impopulaires. Les citoyens, cependant, ont l'impression qu'un pouvoir non-identifié, qui n'est pas leur Gouvernement, prend les décisions. Les populistes et les eurosceptiques exploitent cette confusion avec une grande efficacité. La pandémie de Covid-19, qui ignore les frontières et les nationalités, nous a une fois de plus montré les bénéfices de l'Union européenne et de la coopération. La récente proposition de la France et de l'Allemagne pour un pacte de relance en est une preuve supplémentaire. La pandémie continuera d'avoir des répercussions profondes sur nos sociétés, notre économie et nos finances dans les années à venir. En outre, tous les autres problèmes, comme la crise climatique par exemple, n'ont pas disparu. Les réponses de l'Union européenne seront renforcées à l'avenir si la confiance du public dans la démocratie européenne est forte et si les citoyens identifient pourquoi et comment les décisions sont prises. La transparence au sein du Conseil, colégislateur de l'Union, contribuerait grandement à atteindre cet objectif.

**M. André Gattolin, vice-président.** – Depuis les années 70, la jurisprudence considère que la Commission européenne dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier l'opportunité de déclencher une procédure de recours en manquement à l'encontre d'un État membre dont elle considérerait qu'il a enfreint le droit communautaire et de saisir ou non la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). De quelle marge de manœuvre disposez-vous, en tant que Médiatrice européenne, élue par le Parlement européen, pour contrôler ce pouvoir discrétionnaire, notamment lorsque la Commission est saisie d'une plainte à l'égard d'un État membre ? Ce pouvoir d'appréciation de la Commission sur des plaintes, formulées par exemple par une association ou un groupement, pose question quant à l'impératif de transparence. Le caractère discrétionnaire de ce pouvoir de la Commission pourrait mener à des abus.

Avez-vous quelque pouvoir de contrôle, une marge de manœuvre pour soulever la légitimité de l'ouverture d'une procédure de recours en manquement ? La décision de la Commission de ne pas donner suite à un recours est-elle définitive ?

**Mme Emily O'Reilly.** – Je ne dispose pas de pouvoir concernant le non-respect du droit communautaire par un État membre. En revanche, je peux contrôler la façon dont l'administration a traité la plainte et la manière dont l'enquête a été conduite.

Il y a quelques années, nous avons reçu une plainte sur le traitement accordé par les services fiscaux espagnols à certaines grandes équipes sportives, notamment le Real Madrid et le FC Barcelone. Je n'étais pas compétente pour déterminer s'il y avait ou non une infraction. En revanche, j'ai pu examiner la façon dont l'enquête a été

diligentée. La Commission européenne a mis quatre ans pour examiner ce dossier alors que l'ouverture d'une enquête se fait normalement dans un délai de 18 mois. Lorsque j'ai écrit à la Commission pour demander des explications sur un tel retard, l'enquête a été ouverte. Je n'enquête donc pas sur le fond, mais je peux intervenir au niveau du fonctionnement de l'administration, en l'occurrence, sur le pouvoir discrétionnaire de la Commission de lancer ou non une enquête et sur la façon dont cette décision est mise en œuvre.

**M. Olivier Henno.** – Madame la Médiatrice, la culture de la citoyenneté, la volonté de rapprocher les citoyens des institutions, la participation des citoyens au processus de décision sont effectivement essentielles pour renforcer le sentiment d'appartenance à l'Union européenne. Mais cette impression d'éloignement des citoyens à l'égard des institutions européennes est vécue différemment selon les pays. Constatez-vous une convergence chez les citoyens européens dans l'appropriation du droit d'interpellation que vous défendez ?

**Mme Emily O'Reilly.** – Dans les mois à venir, les États membres, notamment ceux qui ont été touchés le plus sévèrement, seront particulièrement attentifs aux décisions prises au niveau européen. Cela renforce le besoin de transparence évoqué précédemment.

Dans le contexte de pandémie que nous connaissons actuellement, nous constatons que la proposition faite hier par la Commission européenne de mettre des ressources à disposition pour les pays qui ont le plus souffert est examinée scrupuleusement par les citoyens européens. Mais si la Commission propose, ce sont les États membres qui décideront de la mise en œuvre des mesures du plan de relance annoncé.

Par ailleurs, la plupart des citoyens se préoccupent peu de questions abstraites comme celles de la transparence et de la responsabilité politique. Leurs préoccupations se concentrent plutôt sur la vie quotidienne. Cette situation est une occasion pour l'Union européenne de montrer que ces initiatives européennes sont prises dans l'intérêt du public, que l'Union européenne est là pour soutenir tout le monde, et pas seulement certains secteurs.

**M. René Danesi.** – Madame la Médiatrice européenne, le 8 avril 2020, à la suite d'un appel d'offre international, BlackRock, multinationale américaine spécialisée dans la gestion d'actifs, est devenue l'un des conseils de l'Union européenne. L'arrivée de ce géant au plus haut niveau de la gouvernance politique européenne pose la question d'un éventuel conflit d'intérêts. En effet, cet acteur américain de la gestion financière a été soupçonné d'avoir cherché à interférer dans la réforme du régime des retraites en France. Ce précédent pourrait alimenter la crainte d'une influence indue dans le processus décisionnel de l'Union européenne. En votre qualité de Médiatrice européenne, êtes-vous en mesure de veiller à l'absence de conflit d'intérêts dans les relations à venir entre la Commission européenne et BlackRock ?

**Mme Emily O'Reilly.** – Les questions que vous venez de soulever ont donné lieu au dépôt d'une plainte auprès de nos services. S'agissant d'une mise en cause de la Commission européenne, nous avons invité le plaignant à adresser sa plainte, en premier recours, à la Commission elle-même. À défaut d'obtenir une réponse

satisfaisante de la part de cette institution, le plaignant pourra nous soumettre sa requête et nous l'examinerons.

Nous examinons régulièrement des plaintes pour conflits d'intérêts. L'une d'elle visait récemment l'Autorité bancaire européenne (ABE). Le directeur exécutif de l'ABE est en charge de sujets d'intérêts primordiaux pour les citoyens européens. Or, immédiatement après avoir quitté ses fonctions auprès de l'ABE, l'ex-directeur exécutif a pris les rênes de l'un des plus grands groupes de *lobbying* bancaire en Europe. En l'espèce, nous avons conclu que l'ABE s'était rendue coupable de mauvaise administration, pour n'avoir pas prévu de mécanisme empêchant cette prise de poste. En outre, au cours de la période écoulée entre la prise de poste litigieuse et le dépôt de la plainte, l'ABE a été reconnue coupable d'avoir porté atteinte à l'intérêt général et, plus largement, d'avoir entamé le crédit que les citoyens accordent à l'Union européenne. En effet, de tels agissements renforcent le camp des eurosceptiques.

**Mme Mireille Jouve.** – En marge du débat sur la transparence législative communautaire et son encadrement croissant, l'Europe avance sur la base de grandes décisions politiques dont les négociations initiales échappent bien souvent aux institutions. Il en va ainsi de l'initiative franco-allemande de la semaine dernière, proposant un plan de relance économique de 500 milliards d'euros fondé sur un emprunt communautaire. Ce projet n'a pas manqué d'irriter quelques-uns des États membres. Pensez-vous toutefois que la méthode consistant à mettre des États membres devant le fait accompli soit nécessaire pour approfondir la construction européenne, parfois prisonnière de la culture du compromis ?

**Mme Emily O'Reilly.** – Cette question exigerait une réponse éminemment politique, allant à l'encontre du devoir de réserve que m'impose mon statut. Toutefois, les citoyens jouissent, en vertu du traité sur l'Union européenne, du droit de participer à la vie démocratique de l'Union européenne. Leur principal moyen d'action est d'essayer de peser, au niveau national, sur la manière dont leur pays prend des décisions sur les sujets relevant de sa compétence. Ainsi, bien qu'inspirée par un nombre restreint d'États membres, la proposition dont la Commission a donné les grandes lignes hier, sera débattue par l'ensemble des pays de l'Union européenne de façon transparente, permettant aux citoyens intéressés de faire entendre leur voix.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci, Madame la Médiatrice. À la suite du rapport que vous avez élaboré en 2019 sur le thème du multilinguisme, pourriez-vous nous éclairer sur le respect de ce principe aujourd'hui ?

**Mme Emily O'Reilly.** – Je vais répondre en français. Au cours des années, nous avons élaboré de nombreux plans concernant le multilinguisme et le droit pour les citoyens de l'Union européenne à disposer d'informations dans leur langue maternelle. Notre travail dans ce domaine a conduit la Commission européenne à redoubler d'efforts en matière de multilinguisme, par exemple en s'engageant à produire son programme de travail dans toutes les langues officielles de l'Union européenne. Consciente de l'importance de cette question pour les citoyens, j'ai lancé une consultation publique en 2018, laquelle a reçu près de 300 réponses.

D'après cette consultation, des restrictions linguistiques peuvent être envisagées sous certaines conditions. Ainsi, toute restriction doit faire l'objet d'une justification de politique linguistique publiée sur les sites respectifs des institutions et organes de l'Union, dans chacune des langues officielles. Le rapport cherchait à établir si une politique de traduction pouvait constituer une garantie utile. Lorsqu'une traduction *in extenso* des décisions des organes de l'Union est impossible, la publication

de résumés et d'informations clés dans l'ensemble des langues officielles de l'Union constitue un bon compromis. Je travaille à Strasbourg et Bruxelles. Or, tout le microcosme bruxellois communique en anglais, ce qui risque, à tort, de donner le sentiment que l'anglais est la langue principale de l'Union et que tout le monde la comprend. Au contraire, je promeus auprès des institutions l'idée selon laquelle les citoyens ne peuvent adhérer au projet européen que dans leur langue maternelle. À cet effet, toute communication des institutions européennes doit respecter le multilinguisme.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci Madame la Médiatrice. Je reviens sur la transparence des trilogues, qui, vue des parlements nationaux, reste insuffisante. Pensez-vous que nous pouvons espérer progresser en la matière ?

**Mme Emily O'Reilly.** – En matière de transparence des trilogues, les progrès sont certains, quoi que lents. Lorsque j'ai abordé ce problème il y a quelques années, aucune information n'était disponible concernant l'ordre du jour, l'identité des participants, le lieu de réunion ou encore le résultat des trilogues. L'opacité était alors totale. Or, bien qu'informels, les trilogues revêtent une importance particulière dans la mesure où la plupart des textes législatifs issus du Parlement et du Conseil y voient le jour et y sont débattus. Leur transparence est donc capitale. Le système actuel crée une dissymétrie entre, d'un côté, les lobbyistes qui s'immiscent dans les trilogues et obtiennent des informations sur le futur état du droit et, de l'autre côté, le public au sens large, qui en est exclu. Au-delà des simples citoyens, les élus des parlements nationaux me font part du peu d'informations dont ils disposent concernant les négociations auxquelles leur propre pays participe à l'occasion d'un dialogue. C'est pourquoi les parlements nationaux ont un rôle fondamental à jouer en exigeant du Conseil davantage de transparence et en exerçant un contrôle accru sur les trilogues.

**M. Jean Bizet, président.** – Précisément, Madame la Médiatrice, je propose, après approfondissement et expertise, que notre commission vous transmette quelques propositions afin de rendre ces trilogues moins opaques pour les parlements nationaux.

**Mme Emily O'Reilly.** – J'accueille avec joie cette excellente initiative qui appuierait utilement mes recommandations. En effet, certaines de mes demandes n'aboutissent que lorsqu'une coalition de groupes d'intérêts, de parlements nationaux ou de citoyens se forme pour exercer une pression. Je voudrais souligner que l'exigence de transparence n'est pas nouvelle ; elle fait partie des droits reconnus par les traités. À cet égard, lorsqu'elle a eu l'occasion d'examiner des questions de transparence, la CJUE s'est clairement prononcée en faveur du strict respect du principe de transparence, tel qu'exigé par les Traités, et non d'un simple droit à davantage de transparence.

**M. André Gattolin, vice-président.** – Madame la Médiatrice, le Médiateur européen, dont le statut est prévu dans le Traité de Maastricht, est entré en fonction en 1995, afin d'améliorer la relation des institutions européennes avec les citoyens européens. Ainsi, lors du Traité de Lisbonne, il a été décidé, après une longue bataille associative au niveau européen, de créer « l'initiative citoyenne européenne » (ICE). Or, malgré une réforme de simplification en 2015-2016, on note ces trois dernières années une baisse du recours à l'ICE. Cet instrument est en train de mourir. Bien que nombre d'ICE, comme l'emblématique « *Right2water* », aboutissent à une audition devant la Commission européenne, cette dernière, faisant usage de son pouvoir discrétionnaire, ne leur donne aucune suite législative. L'ICE semble dès lors ne constituer qu'un simple



*artefact* de consultation de la population, sans efficacité pratique. Quel regard portez-vous sur cette réforme de l'ICE ?

**Mme Emily O'Reilly.** – Ce sujet a absorbé une grande partie de mon temps de travail ces dernières années et je partage votre analyse. J'ai insisté afin que l'ICE constitue un véritable outil à disposition des citoyens, pas un instrument factice permettant aux institutions de se doter d'une apparence démocratique. Une réforme, facilitant l'accès des citoyens à l'ICE, a d'abord connu un certain succès, notamment parmi les plus jeunes. Néanmoins, faute de permettre aux citoyens de remporter de véritables victoires, la procédure de l'ICE risque d'être délaissée. Cela n'est pas satisfaisant.

**M. Jean Bizet, président.** – Madame la Médiatrice, pouvez-vous nous faire part de votre travail concernant les registres de représentants d'intérêts auprès du Parlement ou de la Commission ?

**Mme Emily O'Reilly.** – Ces dernières années, le fonctionnement des registres s'est amélioré. Malheureusement, les institutions européennes ne parvenant pas à s'accorder, les négociations sont actuellement au point mort. Or, au moment précis où le public prend une conscience grandissante du pouvoir des *lobbies* auprès des institutions de Bruxelles, il est indispensable de reprendre les négociations et de renforcer l'obligation de transparence prévue pour ces registres.

En ce moment-même, la mise en œuvre des politiques de lutte contre la pandémie de Covid-19 met en jeu des sommes colossales, aiguissant les appétits de tous les groupes en mesure d'orienter les décisions et, par conséquent, l'affectation de ces sommes. L'exigence de transparence s'en trouve renforcée.

**M. Jean Bizet, président.** – Madame la Médiatrice, je vous remercie pour cet échange très fructueux.

*Jeudi 4 juin 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Institutions européennes**

### **Relations entre la Grèce et l'Union européenne : rapport d'information de M. Simon Sutour (par téléconférence)**

**M. Jean Bizet, président.** – Je salue mes collègues présents ici au Sénat et ceux qui participent à notre réunion par téléconférence.

Nous allons d'abord entendre ce matin notre collègue Simon Sutour rendre compte du déplacement qu'il a effectué en Grèce en février dernier. Il était prévu qu'il nous fasse cette présentation en mars, mais la pandémie et le confinement qui a suivi nous ont obligés à la reporter. J'ai tenu néanmoins à ce qu'elle ait lieu aujourd'hui car il est important que notre commission poursuive son travail de suivi de la situation dans ce pays, passé tout près de la catastrophe en 2015.

La Grèce a traversé des années difficiles et Simon Sutour pourra nous dire si elles commencent à produire leurs fruits en matière de redressement des finances publiques, de croissance et d'emploi. J'observe que, même si la situation grecque reste aujourd'hui critique, avec une dette égale à 173 % du PIB en 2020, nous ne devons pas oublier que la dette française va sans doute dépasser 115 % du PIB en fin d'année...

L'autre point qui justifie notre attention à ce pays est sa position de frontière avec la Turquie. En février dernier, le président Erdogan, ignorant l'accord conclu avec l'Union européenne, ouvrait les vannes à une nouvelle vague migratoire afin d'exercer un chantage sur l'Union dans le conflit syrien. La Grèce, qui a toujours fait preuve d'une grande générosité à l'adresse des migrants, s'est à nouveau trouvée en première ligne : comment cet afflux a-t-il été géré ? L'agence Frontex a-t-elle été mise à contribution ? Comment la situation a-t-elle évolué avec la pandémie ?

Voilà les points sur lesquels Simon Sutour avait mission de porter son attention lors de son déplacement. Depuis, la Grèce s'est distinguée parmi les États membres comme « bon élève » de l'Europe dans la gestion de la crise du Covid-19, enregistrant « seulement » 165 décès pour 10 millions d'habitants – à population égale, la Belgique a connu 9 000 décès. Ce troisième sujet d'intérêt s'est ajouté aux deux premiers.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – Je m'étais rendu en Grèce en juin 2015, à un moment particulièrement difficile pour le pays du fait des turbulences politiques engendrées par les négociations houleuses entre le gouvernement Tsipras et les institutions européennes, sur le troisième plan d'aide financière.

Le déplacement que j'ai effectué à Athènes, du 24 au 26 février dernier, s'est déroulé dans un climat plus serein – à cette date, l'Italie était le seul pays européen vraiment touché par le coronavirus. La pandémie m'a conduit à mettre à jour mon rapport initial, en particulier sur la gestion de la crise en Grèce et sur ses conséquences économiques.

Le paysage politique grec a connu une profonde recomposition en 2019. La Nouvelle Démocratie, dirigée par Kyriakos Mitsotakis, a largement supplanté Syriza dans les différents scrutins organisés l'année dernière. Elle a ainsi remporté les élections européennes puis les élections locales, s'imposant dans douze des treize régions du pays, à l'exception de la Crète qui est pourtant la région d'origine de la famille Mitsotakis ; enfin, elle a obtenu la majorité absolue aux élections législatives de juillet, avec 158 sièges sur les 300 que compte le parlement monocaméral grec, la Vouli. Deux faits politiques importants méritent d'être soulignés : d'une part, le parti d'extrême droite Aube dorée ne siège plus au Parlement, et, d'autre part, le gouvernement Mitsotakis a pris l'engagement de ne pas remettre en cause l'accord de Prespa, conclu par Alexis Tsipras en juin 2018, sur le nom de la Macédoine du Nord, qui ouvre les portes de l'Union à ce pays.

Ce déplacement a été pour moi l'occasion d'aborder plus spécifiquement deux dossiers : la crise économique et la situation migratoire.

Si l'on constate une amélioration économique, le pays est encore convalescent. La Grèce se trouvait, juste avant la propagation de l'épidémie en Europe, dans une période de sortie de crise. Depuis 2010, elle avait bénéficié de trois plans d'aide successifs pour un montant total de 243,7 milliards d'euros. Elle en est sortie en août 2018, mais continue de faire l'objet d'une « surveillance renforcée » de la part de la Commission européenne et doit poursuivre les réformes structurelles. Le cinquième rapport sur la Grèce, établi en février dernier au titre de la surveillance renforcée, est globalement positif et montre que la Grèce va mieux.

Le gouvernement Mitsotakis a été élu sur un programme de réformes. Sa politique économique suit trois orientations : d'abord, une politique budgétaire favorisant la baisse des impôts – il m'a été expliqué à Athènes que la fixation à 2,1 % de l'excédent primaire, au lieu de l'obligation de 3,5 % faite aujourd'hui au pays, ne compromettrait pas la soutenabilité de la dette publique grecque ; ensuite, la promotion des investissements pour favoriser la croissance, que le gouvernement escomptait à 2,8 % en 2020, même si 2,5 % paraissent plus réalistes, mais, avec le coronavirus, les dernières prévisions envisagent une chute du PIB grec de 9,7 % ; enfin, la mise en œuvre de réformes structurelles, dont des privatisations. Les autorités grecques considèrent que cette politique commence à donner des résultats au vu d'indicateurs dont l'évolution est favorable.

Pour autant, la situation reste fragile.

En premier lieu, des problèmes structurels demeurent, en particulier le niveau de l'endettement public, à 173 % du PIB, et le poids des « mauvaises dettes » qui lestent le secteur bancaire. Par ailleurs, la persistance du manque de performance du secteur public grec a des conséquences dommageables sur l'environnement des affaires, sur la conduite de réformes importantes, comme celle du cadastre, ou sur l'efficacité de la justice. En dépit d'indéniables améliorations, l'insécurité juridique constitue un vrai problème. Par ailleurs, la lenteur des procédures est telle qu'un procès peut durer vingt ans...

La faiblesse des investissements, dont le déficit est estimé à 100 milliards d'euros, et l'insuffisance des exportations montrent aussi que le chemin restant à parcourir est encore long. Enfin, le pays est en retard en matière de transition numérique

et écologique. Sur ces différents aspects, il existe des perspectives d'approfondissement des relations économiques franco-helléniques, qui sont aujourd'hui très réduites. Au forum organisé à Paris, le 29 janvier dernier, étaient présents pas moins de dix ministres et secrétaires d'État grecs – c'est de bon augure. À cette occasion, une rencontre très intéressante avait été organisée au Sénat par Didier Marie, le président du groupe d'amitié France-Grèce.

En second lieu, le climat social est médiocre. La longue et profonde crise économique a laissé des séquelles sociales importantes : le chômage et la pauvreté ont beaucoup augmenté, tandis que le niveau de vie chutait. Phénomène très inquiétant, 500 000 jeunes Grecs ont quitté leur pays, alors que celui-ci est affecté par un net vieillissement démographique – la population pourrait passer de 11 millions d'habitants aujourd'hui à 8 millions en 2050. Ce sont les forces vives, les jeunes diplômés, qui partent, essentiellement au Royaume-Uni et en Allemagne.

Vous le savez, la Grèce a également été fortement touchée par la crise migratoire. En 2015, plus de 850 000 réfugiés et migrants en provenance, principalement, de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak ont atteint les côtes grecques, avec un pic au mois d'octobre, lorsque plus de 210 000 personnes sont arrivées par la mer. Le pays n'a pu y faire face seul : des dizaines de milliers de réfugiés et de migrants vivaient dans des conditions indécentes dans des camps ouverts à la hâte, avec de graves problèmes d'insalubrité et d'insécurité. La Grèce a dû supporter une charge disproportionnée du simple fait de sa position géographique. La Commission et Frontex lui apportent donc une assistance, ce qui est normal. Depuis la crise de 2015, la Commission a déboursé 2,8 milliards d'euros au titre de l'aide européenne à ce pays pour les migrants et les réfugiés.

L'accord sur les migrants conclu entre la Turquie et l'Union européenne en mars 2016 a beaucoup contribué à réduire les flux. Pour autant, la Grèce a dû relever plusieurs défis, en particulier : le respect de la procédure d'asile, ce qui requiert un service d'asile efficace, l'accueil des demandeurs d'asile – le pays comptait 1 000 places d'accueil avant 2016, contre 48 500 aujourd'hui – et l'intégration des réfugiés – je rappelle qu'environ 115 600 étrangers arrivés de Turquie à l'été 2015, surtout des Pakistanais et des Albanais, sont restés dans le pays, dont plus de 40 000 dans les îles.

Or, depuis l'été 2019, la Grèce est de nouveau confrontée à d'importantes difficultés en matière migratoire.

D'une part, l'année dernière a été marquée par une hausse significative des arrivées de migrants par mer, depuis la Turquie, dans les îles grecques. Près de 60 000 arrivées ont été observées, en hausse de 84 % par rapport à 2018 et de plus de 100 % par rapport à l'année précédente, dont plus d'un tiers de mineurs. Sur le seul mois de janvier 2020, 3 136 arrivées par mer ont été enregistrées, et 850 sur le continent, soit nettement plus qu'au cours des deux années précédentes. Certes, les flux ont logiquement beaucoup diminué dans le contexte actuel, mais il est fort probable que ce phénomène ne soit que provisoire.

Sur les îles, qui sont les principaux points d'entrée des migrants, la situation devient intenable. Les cinq *hotspots* sont surpeuplés : ils avaient été conçus pour accueillir 8 000 personnes, mais en reçoivent effectivement 42 000. Dans ces

conditions, le gouvernement Mitsotakis a adopté une nouvelle approche consistant à transférer davantage de migrants, les plus vulnérables en priorité, des *hotspots* surchargés vers le continent et à accroître le nombre de retours vers la Turquie – ce volet de l'accord de mars 2016 ayant toujours été très peu opérationnel.

D'autre part, depuis la fin février, la Turquie, dans le contexte de la guerre en Syrie, exerce un chantage migratoire sur la Grèce et, plus largement, sur l'Union européenne. Le président Erdogan a décidé d'« ouvrir » sa frontière avec la Grèce, provoquant l'afflux de milliers de personnes aux postes-frontière grecs.

Les institutions européennes ont réagi dès le tout début du mois de mars. Frontex a répondu favorablement à une demande du gouvernement grec de déclencher une intervention rapide aux frontières maritimes du pays, et a envoyé du personnel et des moyens matériels supplémentaires. La Commission a annoncé une aide financière de 700 millions d'euros, dont 350 millions immédiatement mobilisables, et a activé le mécanisme de protection civile de l'Union. Plusieurs États membres, dont la France, ont indiqué qu'ils prendraient en charge environ 1 500 mineurs non accompagnés se trouvant sur les îles grecques. Enfin, la présidente von der Leyen et le président Michel ont rencontré, à Bruxelles, le président Erdogan. Ils lui ont demandé de respecter les termes de l'accord de mars 2016, mais ont aussi chargé le Haut Représentant, Josep Borrell, et son homologue turc de clarifier la mise en œuvre de cet accord de manière à ce que les deux parties en fassent la même interprétation.

Voilà où nous en sommes aujourd'hui. Il est certain que cette crise reste ponctuelle en comparaison de celle de 2015. Il n'en demeure pas moins qu'elle illustre, une fois de plus, l'urgence d'une révision en profondeur des règles européennes, à commencer par celle du règlement de Dublin, qui déterminent les politiques migratoire et d'asile de l'Union européenne. Les Grecs plaident pour un mécanisme de relocalisation obligatoire des migrants, afin de répartir la charge de façon équitable entre l'ensemble des États membres. Ils ne sont pas favorables à ce que certains d'entre eux puissent contribuer seulement de façon financière ou humanitaire. Ils réclament un mécanisme d'urgence permettant de répondre à de futures crises potentielles. En effet, il est indispensable de trouver des solutions pérennes à un problème qui est moins grec qu'européen.

J'en viens à la pandémie de Covid-19 et à ses conséquences en Grèce.

La Grèce avait connu une longue crise économique, dont les effets s'étaient également fait sentir très fortement sur son système hospitalier, affecté par ailleurs par un exode important de médecins vers l'étranger. Mais le pays fait figure de « bon élève » dans sa gestion de l'actuelle crise sanitaire. Au 20 mai dernier, la Grèce, qui compte environ 10,5 millions d'habitants, enregistrait 165 décès et 2 840 cas – la Belgique, pareillement peuplée, déplore plus de 9 000 morts, comme l'a souligné le président.

Cette situation favorable serait due à une grande réactivité des autorités grecques qui, sans jamais déclarer l'état d'urgence, ont pris des premières mesures dès le 25 février avant d'imposer un confinement général le 23 mars. Une bonne politique de communication et une population très disciplinée auraient également facilité la lutte contre la pandémie. Le déconfinement progressif a été engagé à compter du 4 mai. Le recours à une application de traçage numérique des contacts n'est pas envisagé.

En revanche, les conséquences économiques de la pandémie devraient être douloureuses pour la Grèce. Le total des mesures initiales s'établissait à 10 milliards d'euros, porté, le 20 mai, à 24 milliards, y compris les fonds européens. Didier Marie avait exposé la réponse grecque aux conséquences économiques de la crise sanitaire, le 6 mai dernier ; je n'y reviens donc pas.

Je l'ai dit, la récession pourrait atteindre - 9,7 % du PIB en 2020, soit la plus forte chute de la zone euro. L'emploi devrait également beaucoup souffrir. Ainsi, pour le seul mois de mars 2020, plus d'emplois ont été perdus que pour toute l'année 2012. Alors que le taux de chômage avait diminué, tout en restant élevé, aux alentours de 16 % de la population active, il devrait augmenter de 6 points cette année, pour s'établir à 22,3 %, le taux le plus haut de la zone euro.

Cette situation de l'emploi s'explique en grande partie par la structure de l'économie grecque. Le tourisme en est en effet le deuxième pilier derrière la marine marchande ; il représente 20,6 % du PIB et emploie un actif sur cinq. Or, la lutte contre la pandémie a exigé la fermeture des frontières et s'est traduite par la quasi-paralysie des transports maritimes et aériens. Dans ce contexte, la saison estivale risque d'être désastreuse, même si le gouvernement cherche à limiter les dégâts en voulant faire débiter l'activité touristique au 1<sup>er</sup> juillet. Les hôtels rouvriront le 15 juin.

La Grèce a bénéficié de la solidarité européenne, en particulier au titre du mécanisme de protection civile de l'Union européenne. Elle recevra également le soutien de la Banque centrale européenne (BCE) et du plan de relance européen. La Grèce a d'ailleurs pris position en faveur d'un dispositif de mutualisation de la dette, ce qui ne surprendra personne.

L'interrogation porte surtout sur la durée de la dépression. Néanmoins, la Commission européenne, dans son sixième rapport sur la surveillance renforcée de la Grèce, publié le 20 mai dernier, s'est montrée plutôt optimiste. Elle a en effet estimé que, « compte tenu des circonstances exceptionnelles liées à la pandémie de coronavirus, la Grèce a pris les mesures nécessaires pour respecter ses engagements en matière de réformes ».

Notre commission devra rester attentive à la situation de ce pays.

**M. Jean Bizet, président.** – Le travail fait par Alexis Tsipras a été assez remarquable – je le dis d'autant plus clairement que j'étais inquiet de le voir prendre le pouvoir. Lors du colloque organisé à l'initiative de Jean-Yves Leconte sur la réunification de l'Union et les 30 ans de la chute du mur de Berlin, il nous a vraiment impressionnés. La situation actuelle est le reflet du courage politique qui a été le sien et celui de son parti.

**M. Jean-François Rapin.** – Je remercie Simon Sutour pour son rapport. Le gouvernement grec a-t-il pris des dispositions en matière fiscale ? On sait que le rapport des Grecs à l'impôt est difficile... La TVA est assez élevée, ce qui favorise le travail dissimulé, payé en argent liquide.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je remercie le rapporteur pour son travail et le président d'avoir évoqué le colloque dont j'ai été à l'initiative. On ne mesure pas assez l'importance des réformes faites par M. Tsipras pour renforcer la présence de la Grèce

dans l'Union européenne, dans un contexte économique particulièrement difficile. Les sacrifices demandés au peuple grec étaient justifiés par le principe que le pays était plus fort avec l'Europe.

Sur la question migratoire, la Grèce n'a jamais failli. Il a été difficile de mettre en place une procédure d'asile, mais les demandes ont été correctement et sérieusement traitées. Si l'accord avec la Turquie n'a pas été complètement mis en œuvre, c'est aussi parce que la Grèce n'a jamais transigé sur ses valeurs et a considéré que de nombreux étrangers méritaient l'asile. Pour autant, on peut se demander, au vu de ce qui s'est passé en février dernier, si le nouveau gouvernement suivra les mêmes principes. Car, si on peut dire beaucoup sur le comportement des policiers turcs, les gardes-frontières grecs ne sont pas non plus à l'abri de toute critique.

La situation doit être vue de manière globale. On ne peut pas considérer que tout relève de la responsabilité de la Turquie lorsque l'on voit la situation interne dans ce pays et la fuite des habitants de la poche d'Idlib, qui ont besoin de protection en raison des interventions russe et syrienne.

**M. Didier Marie.** – Je remercie Simon Sutour, un passionné de la Grèce, pour son rapport.

Je veux relever la résilience du peuple grec qui, de crise en crise, résiste aux difficultés, tout en étant discipliné. Les bons résultats obtenus dans la lutte contre le Covid-19 tiennent autant aux dispositions prises extrêmement tôt par le gouvernement qu'au comportement des Grecs, conscients de l'état de leur système de santé et respectueux des consignes données.

Les relations de la Grèce avec les autres pays restent très limitées : actuellement, toute personne arrivant de l'extérieur est soumise à un test Covid, placée en semi-quarantaine pendant vingt-quatre heures et confinée une ou deux semaines en fonction des résultats du test. On peut s'inquiéter des conséquences sur la saison touristique, tout en gardant en mémoire que l'économie informelle a encore un poids significatif.

Quand on regarde les dispositions prises par l'Union européenne et les États membres pour faire face à la crise économique et sociale liée au Covid-19, on ne peut que s'interroger sur les mesures imposées à la Grèce après la crise de 2008. Aujourd'hui, la règle relative aux déficits n'est plus la même, l'investissement public peut être massif... Si la Grèce n'avait pas connu les difficultés qui lui ont été imposées, elle n'en serait certainement pas là aujourd'hui. Le gouvernement de M. Tsipras a payé au prix fort son plan de sauvetage...

Les tensions avec la Turquie ne cessent de croître.

D'une part, la question migratoire reste extrêmement sensible, en termes tant de nombre de réfugiés que d'acceptation par la population. Pendant longtemps, les Grecs ont accueilli assez chaleureusement les réfugiés ; ce n'est plus le cas aujourd'hui.

D'autre part, les interventions de la Turquie en mer Égée et aux alentours de Chypre, dans les zones de production éventuelle de gaz, accentuent les tensions entre les deux pays. La France a participé à une déclaration commune condamnant l'activisme

diplomatique et militaire de la Turquie. L'Union européenne doit faire preuve d'une plus grande solidarité à l'égard de la Grèce.

**Mme Gisèle Jourda.** – Je voulais également évoquer le rôle de l'Europe lorsque la Grèce était en crise. La France a joué à cette période un rôle positif : le soutien à la Grèce a été imposé à Mme Merkel par François Hollande.

Je félicite Simon Sutour pour son excellent rapport. S'agissant des réfugiés, quel rôle jouent le Haut-Commissariat aux réfugiés et les associations ? Les organismes internationaux étaient très durs avec les responsables grecs, alors que ceux-ci faisaient le maximum avec fort peu de moyens face à l'afflux des réfugiés sur les îles.

Le rapporteur a évoqué le retour des réfugiés sur le continent. Quel accueil leur est réservé ? Quand je me suis rendue dans les camps situés à Athènes dans le cadre d'une mission d'information, j'ai constaté qu'un accompagnement pédagogique et sanitaire était effectué, l'objectif étant d'intégrer les réfugiés à la vie locale.

**M. Jean Bizet, président.** – Dans le droit fil des questions de Jean-François Rapin, j'aimerais connaître l'importance des investissements étrangers en Grèce.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – Les investissements étrangers viennent essentiellement de Chine. La Russie, qui est traditionnellement un pays ami de la Grèce, investit également : c'est ce qu'on appelle la « solidarité orthodoxe ». La France est assez peu présente, même si nos grands groupes sont représentés.

Monsieur Rapin, pour suivre la situation de la Grèce depuis longtemps, je peux vous dire que des progrès ont été faits. La *task force* de l'Union européenne, qui a aidé l'administration grecque à se remettre en route, a été utile. Le Premier ministre actuel était auparavant le ministre chargé des réformes administratives. On peut prendre l'exemple de l'impôt foncier qui a été instauré par le gouvernement de coalition : il ne produisait pas son plein rendement en raison de problèmes liés au cadastre. Des améliorations ont été apportées, le gouvernement Mitsotakis a augmenté de 15 % le rendement de cet impôt, qui atteint désormais 98 %.

Monsieur Leconte, les choses ne se passent pas toujours bien aux frontières. Des « bavures » ont eu lieu, mais elles sont le fait d'individus, et non le résultat de la politique du gouvernement. En février, les Turcs faisaient croire aux migrants que la frontière vers l'Union européenne était ouverte, alors que ce n'était pas le cas. M. Erdogan a une lourde responsabilité en la matière.

Je retiendrai des propos de Didier Marie sa réflexion sur la dureté de l'Union européenne à l'égard de la Grèce au moment de la crise. Cela fait dix ans, et l'on a exigé de ce pays ce que nous ne nous demandons pas à nous-mêmes aujourd'hui. Cela n'a pas favorisé la reprise de l'activité.

La Grèce et la France entretiennent depuis longtemps des relations étroites. Mme Jourda a évoqué le rôle de François Hollande – on peut aussi citer Pierre Moscovici – lorsque la crise a éclaté. M. Tsipras, qui s'est « social-démocratisé » depuis, avait une position très dure : il avait même organisé un référendum pour refuser les propositions de l'Union européenne...



Nous allons prendre position sur les propositions de relance de la Commission européenne avant le Conseil européen. Un montant de 22,5 milliards d'euros est prévu pour la Grèce.

Mme Jourda m'a interrogé sur les camps. J'en ai visité un à la frontière turque, et je peux vous dire que c'est une épreuve de voir des enfants derrière des grillages... Ces mineurs ne pouvaient sortir du camp que si des places se libéraient à Athènes. Pour l'immense majorité des migrants, la Grèce n'est que la porte d'entrée dans l'Union européenne : ils veulent aller dans les pays scandinaves, en Allemagne, au Royaume-Uni, et éventuellement en France.

La Grèce est un pays important pour l'Union. Il faut se souvenir que nous sommes des héritiers de la culture et de la démocratie grecques.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci pour ce rapport. Nous savons combien vous, comme votre successeur à la présidence du groupe d'amitié, êtes attaché à ce pays.

Je retiendrai de vos propos que nous revenons de loin. La Grèce a fait d'énormes efforts dans une conjoncture difficile avec des règles d'hier qui, aujourd'hui, prennent une autre signification.

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

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Recherche**

### **Audition de Mme Mariya Gabriel, commissaire européenne en charge de l'innovation, de la recherche, de la culture, de l'éducation et de la jeunesse (par téléconférence)**

**M. Jean Bizet, président.** – Nous auditionnons maintenant par visioconférence Mme Mariya Gabriel, commissaire européenne en charge de l'innovation, de la recherche, de la culture, de l'éducation et de la jeunesse, à laquelle je souhaite la bienvenue. Cette audition est ouverte à la presse et fait l'objet d'une captation vidéo consultable en vidéo à la demande.

La pandémie que l'Union européenne traverse actuellement focalise l'attention sur les capacités européennes en matière de recherche médicale, pour trouver un traitement ou un vaccin susceptible de protéger les Européens du Covid-19. Votre portefeuille est donc éminemment stratégique.

La force de l'Union européenne en matière de recherche, non pas seulement médicale, détermine sa place future dans l'économie mondiale. Aujourd'hui, l'Europe est en troisième position derrière les États-Unis et la Chine. Je tiens à saluer la promotion que fait l'Union européenne du principe d'innovation, que je défends moi-même avec ardeur en France, afin d'équilibrer le principe de précaution et de nous préparer aux défis à venir. C'était l'objet d'une proposition de loi que j'avais déposée au Sénat il y a quelques années.

Si aujourd'hui l'Europe occupe une part déterminante dans la recherche mondiale – avec 20 % des publications scientifiques mondiales –, elle est menacée, notamment par la Chine : ainsi, la part de l'Union européenne dans les dépenses mondiales en recherche & innovation (R&I) a baissé, entre 2000 et 2017, de 22 % à 17 %.

L'objectif de consacrer 3 % du PIB de l'Union européenne à la R&I – affirmé par la Stratégie de Lisbonne en 2000 et réaffirmé par la stratégie Europe 2020 en 2010 – est loin d'être atteint. La part du PIB européen consacrée à la R&I s'élevait à 2,2 % en 2018, ce qui correspond d'ailleurs au taux de la France, alors que la Suède, l'Autriche, le Danemark et l'Allemagne ont atteint les 3 %.

La recherche européenne souffre de faiblesses structurelles, notamment dans le passage au stade industriel : peinant à se traduire en innovations industrielles, elle manque de capital-risque – les États-Unis en ont huit fois plus – pour passer à l'échelle. À cet égard, le brevet unifié est très attendu et nous sommes très préoccupés par la décision récente du tribunal constitutionnel allemand, qui empêche son entrée en vigueur, alors même qu'il serait un outil formidable pour accélérer l'innovation en Europe et que nous y travaillons depuis de longues années. Quelles sont les perspectives pour sortir de cette impasse ?

Concernant la réponse à l'épidémie, notre commission a salué les efforts déployés au niveau européen pour accélérer la recherche médicale. Il y a certes eu des critiques et des polémiques : en avril, le président fraîchement nommé à la tête du

Conseil européen de la recherche (CER) – chargé de financer les projets d'excellence en recherche fondamentale – a démissionné ; en mai, Sanofi a annoncé son intention de réserver son éventuel futur vaccin contre le Covid-19 aux États-Unis, au motif que ces derniers seraient moins frileux que l'Union européenne à partager le risque de la recherche. Mais je vois derrière ce dernier événement plutôt une tactique pour interpeller malicieusement les instances communautaires.

En outre, si l'Union européenne peut s'enorgueillir d'avoir coordonné la recherche mondiale contre le virus, elle doit aujourd'hui gérer le retrait des États-Unis de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Elle va également se trouver amputée du Royaume-Uni, dont la recherche privée est particulièrement dynamique, en matière pharmaceutique notamment, et qui accueille la moitié des licornes européennes. Comment abordez-vous ce contexte difficile où l'action européenne en matière de recherche est mise en cause et où nos partenaires anglo-saxons se retirent ?

Je me suis entretenu récemment avec les dirigeants d'Edwards Lifesciences. Après le Covid-19, l'Europe devra aussi se pencher sur la question du bien-être et de la qualité de vie de la population senior qui mérite toute l'attention de l'Europe de la santé. Ce n'est pas une compétence de l'Union, mais certains États membres le demandent.

La nouvelle proposition de cadre financier pluriannuel, que la Commission européenne a publiée la semaine dernière, donne une priorité claire à la recherche sur notre continent. Le programme Horizon Europe verrait son budget accru de 40 % par rapport au programme-cadre actuel, ce qui serait une excellente nouvelle. Comment comptez-vous procéder pour que cet effort financier bénéficie prioritairement aux entreprises européennes et au développement de la souveraineté technologique de notre continent, en matière pharmaceutique, mais aussi numérique ?

Je vous laisse la parole. Sachez que nous apprécions beaucoup votre action.

**Mme Mariya Gabriel, commissaire européenne en charge de l'innovation, de la recherche, de la culture, de l'éducation et de la jeunesse.** – C'est un très grand plaisir et un honneur pour moi d'être présente aujourd'hui parmi vous pour cet échange de vues sur les mesures prises par l'Union européenne dans le cadre de mon portefeuille.

Nous sommes confrontés à un immense défi : une pandémie qui ne connaît pas de frontières et qui a eu un très fort impact sur nos modes de vie. Reconnaissons que, dans une première phase, la crise sanitaire a mis à rude épreuve la solidarité entre les États membres de l'Union européenne. Mais elle a aussi montré que l'Europe conserve une capacité de réaction rapide. Dans cette situation, nous avons pu trouver des solutions en restant unis et solidaires. L'envoi de personnel médical français dans d'autres pays, ou le transfert de patients français vers l'Allemagne ou le Luxembourg en sont de beaux exemples. Nous devons faire en sorte que les leçons de cette première phase, dans laquelle les intérêts nationaux ont primé, nous renforcent, et que nous ne refaisions pas les mêmes erreurs.

Dans une seconde phase, l'Europe a été sur tous les fronts, avec la mise en place de nombreuses mesures qui ont permis d'améliorer la situation, comme la réserve commune pour l'équipement médical, etc.

J'ai la profonde conviction que nous ne pourrions sortir durablement de cette situation que grâce à la science, la culture, la recherche et l'innovation, et je suis heureuse que nous n'ayons pas attendu la mi-mars pour agir : dès la fin du mois de janvier, un appel d'urgence pour la recherche a été lancé dans le cadre du programme Horizon 2020. 18 projets ont été identifiés, impliquant 151 équipes qui travaillent sur les vaccins, les tests et les traitements. D'ores et déjà, l'un de ces projets présente des résultats très encourageants : il s'agit d'un projet développé par une entreprise irlandaise pour développer un diagnostic portable en 30 minutes, qui contribuera à réduire drastiquement le risque de propagation du virus.

Le 4 mai, sous l'autorité de la Présidente de la Commission, Mme Ursula von der Leyen, nous avons organisé un marathon mondial des donateurs, afin de récolter 7,5 milliards d'euros et d'accélérer le développement, la production et la distribution de vaccins, de traitements et de tests diagnostiques. Nous ne reproduirons pas les erreurs du passé : nous offrirons un accès à tous. Avec plus de 10 milliards d'euros récoltés, nous avons dépassé notre objectif. Nous travaillons à présent à développer trois écosystèmes, concernant les vaccins, les traitements et les tests.

Le programme Horizon 2020 a montré son incroyable efficacité. Nous avons ainsi réussi par ce programme à mobiliser en quelques semaines 1 milliard d'euros, ce qui, vous le savez, est beaucoup pour une dernière année de période budgétaire. Depuis le lancement des dix-huit projets, nous avons multiplié les actions. Avec le Conseil européen pour l'innovation, qui est en quelque sorte notre fabrique de licornes pour la prochaine période, nous avons un instrument qui nous permet de soutenir rapidement nos *start-up* et nos PME. Ce sujet me tient énormément à cœur. Pendant la crise, nous avons lancé deux appels à projets successifs, pour un montant total de 314 millions d'euros. En une semaine, nous avons reçu 4 000 propositions, dont 1 400 étaient liées au Covid-19. Preuve, s'il en fallait, de la vivacité de nos PME et de nos *start-up*.

Le 7 avril, nous avons adopté, avec les ministres de la recherche, un plan d'action intitulé « ERAvsCorona » (Espace européen de la recherche contre le corona). Il prévoit dix actions très précises qui ont commencé à se mettre en place. Il s'agit tout d'abord de la création d'une plateforme européenne de données, qui permettra aux chercheurs d'échanger des données en temps réel. Cette plateforme est opérationnelle depuis le 24 avril.

Nous avons également organisé le plus grand hackathon européen jamais lancé : il a réuni, en 48 heures, 21 000 participants venant de tous les États membres de l'Union européenne et plus de 2 000 solutions ont été proposées – c'est un record mondial. Il a été suivi, un mois plus tard, d'un « matchathon » dont j'ai annoncé les gagnants il y a deux jours. Nous allons continuer à travailler très étroitement avec eux : ils intégreront une plateforme du Conseil européen de l'innovation (CEI) pour être mis en relation avec des financeurs, pour que les idées géniales nées en Europe bénéficient à l'Union européenne.

La prochaine étape sera de créer, avec les ministres de la santé et de la recherche, un réseau européen d'essais cliniques, qui nous permettra d'accélérer le processus de développement des vaccins et des traitements.

Je souhaite souligner le rôle majeur de l'Institut européen de l'innovation et de la technologie, dont on ne parle pas suffisamment. Il fonctionne sur un mode décentralisé, avec une forte dimension régionale et locale. Il a contribué à la lutte contre l'épidémie. Il faudrait qu'il puisse développer son offre de formations, car nous devons investir davantage dans les compétences et l'éducation. Il nous permettra aussi, au niveau régional, d'identifier les marchés du futur et les technologies disruptives, en lien avec les écosystèmes économiques.

Nous avons également travaillé en coopération internationale. Depuis trois mois, toutes les semaines, et désormais toutes les deux semaines, je participe à une réunion des ministres de la science de quinze pays, organisée par les États-Unis. Nous avons fait une déclaration conjointe au profit de la science ouverte. La science ouverte sera le *modus operandi* d'Horizon Europe ; l'ouverture des données et des publications scientifiques est un accélérateur pour la recherche et l'innovation. Le G7 est également un cadre dans lequel la coopération se déroule bien : nous avons fait une déclaration commune qui met en avant l'importance de la coopération internationale. Enfin, en marge du sommet Japon-Union européenne, j'ai signé, avec le ministre japonais, un accord de coopération scientifique et technologique sur la coopération et la science ouverte dans le contexte du coronavirus. Mais n'oublions pas que les intérêts de l'Union doivent primer. Les résultats de la recherche européenne ne doivent pas être partagés intégralement, ni sans aucune contrepartie. Aussi je résumerais notre état d'esprit sur l'ouverture de la science dans cette formule : « aussi ouvert que possible, aussi fermé que nécessaire ».

S'agissant maintenant du futur programme Horizon Europe, nous avons présenté un budget ambitieux, assorti d'un instrument de relance également ambitieux « Génération suivante de l'Union européenne ». Nous travaillons pour la génération suivante, mais avant cela, il faut aussi être là pour soutenir la génération qui va assurer la sortie de crise et la transition écologique et numérique. Nous avons des leçons à tirer de la crise : il faut plus de coopération, de flexibilité, de solidarité, d'égal accès et de synergies. Je suis satisfaite que le budget proposé pour Horizon Europe ait augmenté par rapport au programme précédent, mais pourquoi ne pas aller plus loin sur ces investissements stratégiques ? Il faut que les États membres mettent, au cœur de leurs stratégies, la nécessité d'investir dans nos chercheurs, dans nos entreprises, dans nos talents. Ceux-ci doivent sentir qu'ils peuvent rester en Europe, que c'est ici leur maison. Je compte sur les États membres pour défendre le budget d'Horizon Europe dans les négociations budgétaires, et – pourquoi pas ? – pour l'augmenter encore.

Dans le cadre du plan de relance, nous avons aussi proposé un nouveau programme, *EU for Health*, qui comportera un volet de recherche complémentaire à celui d'Horizon Europe, centré sur les essais, l'homologation et le déploiement des technologies de santé.

Grâce à Horizon Europe et à ces nouveaux programmes, nous pourrions conserver un *leadership* et répondre aux attentes des États membres.

Le programme Horizon Europe présente plusieurs nouveautés. En premier lieu, il préserve notre capacité de recherche menée par la curiosité, *via* le Conseil européen de la recherche, qui est pour moi très important : de tout ce que nous utilisons aujourd'hui dans notre vie quotidienne, quelle part étions-nous même capables d'imaginer il y a dix ans ? C'est le premier pilier.

Le deuxième pilier d'Horizon Europe sera structuré en missions autour de cinq sujets principaux : le cancer, le changement climatique, les villes intelligentes, la qualité des eaux et la qualité de l'agriculture. Sa mission sera un portefeuille d'actions déterminantes par leur impact positif dans la vie quotidienne des citoyens : pour la première fois, les citoyens européens doivent pouvoir se dire qu'il y a eu un changement dans leur vie grâce à un programme européen de recherche. Ces missions travaillent déjà depuis quelques mois. D'ici quelques semaines, elles vont rendre leurs premières recommandations. En effet, le Parlement européen a demandé à ce que des indicateurs mesurent l'état d'avancement des missions chaque année d'ici à 2024. Nous travaillerons ensuite ces priorités, avec les États membres, les institutions européennes, mais aussi les citoyens, avant de les présenter, en septembre, lors des deuxièmes journées de la recherche et de l'innovation.

À côté de ces missions, nous comptons aujourd'hui 120 partenariats public-privé. Leur nombre sera réduit par deux et des critères définis afin de les rendre plus efficaces. Je voudrais aussi proposer un nouveau partenariat sur la préparation face à de nouvelles pandémies. Nous avons des forces, mais aussi des leçons à tirer de la pandémie actuelle. Je ne pense pas que ce sera la dernière et nous devons nous préparer dès à présent.

J'en viens maintenant au troisième pilier du programme, consacré à l'innovation. Nous ne manquons pas de *start-ups* en Europe : nous en comptons plus que les États-Unis, mais nous manquons de licornes. Nous allons donc mobiliser 10 milliards d'euros, voire plus, pour créer une fabrique européenne de licornes, au sein du Conseil européen de l'innovation (CEI), avec deux instruments : un « éclairateur » (« *path finder* »), qui financera la première phase de développement – de l'idée au produit – et un « accélérateur » pour financer la seconde phase – du produit au marché. Environ 70 % de ce budget sera réservé aux PME. Notre coopération avec le commissaire Thierry Breton est excellente : nous devons en effet assurer de la cohérence et des synergies avec la stratégie industrielle de l'Union européenne pour soutenir l'épine dorsale de notre économie que sont les PME.

Une communication est prévue en juillet au sujet de l'espace européen de la recherche (EER). Cet espace est utile et pertinent, comme l'a montré le plan d'action « ERAvsCorona ». Il s'organisera désormais autour de trois axes :

– en premier lieu, la directionnalité – comment mieux canaliser les investissements publics et privés vers les domaines prometteurs ? – ;

– en second lieu, l'inclusivité, car quinze pays concentrent 94,4 % des fonds alloués par le programme Horizon 2020, tandis que le reste du financement concerne les treize pays les plus récemment entrés dans l'Union. Il y a certes des arguments objectifs à cette répartition, mais les instruments doivent aussi être à la disposition de tous, si l'on veut que l'Europe conserve son *leadership* en matière de recherche ; autrement, nos divisions risquent de se transformer en véritables fractures ;

– en troisième lieu, la connectivité : nous devons travailler à davantage de connexions entre connaissances et acteurs à travers l'Europe.

Je souhaite également dire quelques mots de l'éducation et de la culture, qui font partie de mon portefeuille de commissaire.

Le Covid-19 a impacté très durement le secteur de la culture, qui aura besoin de plus de temps pour se remettre de cette crise. C'est profondément injuste, car aucun d'entre nous n'aurait pu imaginer de traverser le confinement sans les contenus de nos artistes et de nos créateurs ! Ils nous ont permis de vivre différemment ces temps difficiles. Je serai toujours aux côtés de la France dans son combat pour faire avancer la reconnaissance des droits d'auteurs et la réflexion sur les services de médias audiovisuels (SMA). Ce n'est pas seulement le programme Europe créative qu'il faut renforcer : il faut aussi trouver d'autres sources de financements, y compris Horizon Europe, dans lequel est inclus un *cluster* sur la culture.

En ce qui concerne l'éducation, je tiens à dire un énorme merci, de la part de toutes les institutions européennes, aux enseignants, élèves et parents qui se sont mobilisés durant cette période. Mais ne fermons pas les yeux devant les difficultés : nous devons continuer à travailler sur la connectivité dans les zones rurales, mais aussi sur les équipements, sur l'éducation aux médias et la pensée critique pour combattre la désinformation, etc. Je crois au rôle clé de l'école et de l'éducation. C'est pourquoi je présenterai, en septembre prochain, un nouveau plan relatif à l'éducation numérique qui abordera ces sujets et nous travaillerons, pour la première fois, en septembre également, sur un espace européen de l'éducation.

Les universités européennes vont jouer un rôle majeur. Les universités françaises font partie de nos participants les plus actifs. Ensemble – chercheurs, universités, secteur privé, société civile –, nous allons dessiner les universités européennes du futur qui nous permettront de garder nos talents en Europe.

Face à l'incertitude, la recherche, l'innovation, l'éducation et la culture restent les outils essentiels que nous avons à notre disposition pour réaliser les transitions nécessaires (numérique, écologique, etc.) et stimuler l'emploi, la croissance et la compétitivité sur notre continent. C'est en ayant recours à ces outils que nous sortirons durablement de la crise. Nous avons besoin de plus de flexibilité et de coordination. L'Union européenne a joué un rôle fondamental dans la résolution de la crise : elle nous a permis d'être rapides, solidaires et coordonnés à grande échelle. Elle nous a montré qu'elle était à la hauteur des enjeux.

Je reste confiante : grâce à la force motrice de la recherche, de l'innovation, de l'éducation et de la culture, l'Europe pourra montrer un autre *leadership* dans la gestion de la crise et dans la sortie durable de la crise.

**M. Jean Bizet, président.** – Permettez-moi de saluer votre engagement et l'énergie que vous déployez en mettant en avant l'importance de la recherche en médecine, mais aussi dans l'agriculture, dans l'environnement et dans le secteur de l'énergie. Cette crise va nous permettre de créer de nouveaux partenariats pour nous préparer à faire face à de futures pandémies, et c'est une bonne chose. Sachez que nos collègues Pascale Gruny et Laurence Harribey entament un travail sur l'Europe de la santé, en liaison avec notre commission des affaires sociales.

Je salue aussi la création de la plateforme européenne des données. Mais les données sont comme du pétrole brut, il faut ensuite les raffiner : nous avons donc besoin de faire émerger des entreprises européennes spécialisées dans le raffinage des données. Je me félicite enfin de l'esprit que vous insufflez à l'Union européenne en matière de recherche : « aussi ouvert que possible, aussi fermé que nécessaire. » C'est fondamental

dans le monde très concurrentiel qui est le nôtre : même si le repli sur soi et le protectionnisme ne sont pas les voies à suivre, l'Europe ne doit pas être naïve.

**Mme Pascale Gruny.** – Chère Mariya Gabriel, je suis ravie de vous retrouver ici et je vous félicite de votre parcours. Je suis très heureuse de toute l'énergie que vous mettez dans le domaine de la recherche, qui me semble manquer de coordination et de partenariats. Selon vous, quels sont les principaux obstacles à la recherche commune d'un traitement et d'un vaccin contre le Covid-19 ? Comment expliquer les retards du programme Discovery auquel seuls la France et le Luxembourg participent ? Y a-t-il d'autres programmes européens de recherche ?

Je fais également partie d'une mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme. Je suis heureuse d'apprendre que vous allez lancer un plan d'action en faveur de la connectivité dans la ruralité, car nous constatons des retards sur les équipements, mais aussi une certaine inculture numérique qui touche non seulement les personnes âgées, mais aussi des jeunes encore éloignés de ces outils.

**Mme Laurence Harribey.** – Je vous remercie pour votre enthousiasme et votre conviction profondément européenne. Nous préparons en effet un rapport sur l'Europe de la santé. Comment avez-vous sélectionné les projets de l'appel à projets de janvier ? Quels étaient vos critères de sélection et vos priorités ?

Comment voyez-vous la relation aux territoires ? La proximité me semble être l'une des conditions de la bonne réactivité ; nous avons mis en exergue le rôle des collectivités territoriales, et notamment des régions, dans le lien avec les PME. Il me semble que le lien avec les régions permettrait aux PME d'être plus efficaces pour atteindre les marchés.

Vous avez rappelé votre principe – « aussi ouvert que possible, aussi fermé que nécessaire » – qui pose la question de la souveraineté scientifique et technologique de l'Europe. Pouvez-vous nous apporter des précisions ? Car si l'on veut une solidarité européenne, il faut aussi une souveraineté européenne en matière de recherche.

**M. Jean-François Rapin.** – Le concept d'innovation ouverte est en effet un concept d'avenir.

Nous attendons des universités qu'elles se positionnent comme des acteurs essentiels de la reprise économique, tant au niveau local que national. Les plans de relance des États membres doivent être articulés avec le plan de relance européen et les écosystèmes développés par Thierry Breton. Je pense qu'il faut renforcer ces écosystèmes territoriaux au sein du troisième pilier et leur donner accès aux fonds structurels.

Les universités ont un rôle important à jouer dans les zones transfrontalières, tout particulièrement en cette période. Comment pourrait-on y renforcer leur activité ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je ne suis pas certain que le raffinement des données, qu'évoque notre président, soit possible, compte tenu des contraintes et des protections posées par le règlement général sur la protection des données (RGPD).



J'ai été très frustré de constater l'incapacité des États membres de l'Union européenne à développer ensemble une application de type StopCovid, ainsi que de l'absence d'interopérabilité des fichiers sur les remontées des chaînes de contamination.

À l'occasion de la pandémie, j'ai constaté que les ministres de l'éducation ont fait face à la situation, chacun dans leur coin. Les règles de délivrance des diplômes permettant de passer dans l'enseignement supérieur ont été établies au niveau national, sans concertation avec les autres États membres, et sans prendre en compte les étudiants qui souhaitaient partir étudier dans un autre État. C'est très inquiétant.

L'Europe est aussi incapable d'envoyer un message clair aux étudiants extracommunautaires qui ont le projet de venir étudier dans nos universités. Si on attend trop longtemps, ils iront en Russie, en Chine ou en Turquie. Que peut-on faire à ce sujet ?

Nous avons vu les succès de Space X et le développement de l'exploitation de l'espace, y compris par des sociétés privées. Quels sont les moyens d'investissement européens dans le domaine de l'espace ? Aurons-nous enfin les moyens d'être un acteur du secteur spatial grâce au plan de relance de la Commission ?

**Mme Mariya Gabriel.** – Comment réduire les obstacles à la coopération entre nos chercheurs ? Ceux-ci doivent partager réellement leurs données sur la plateforme européenne prévue à cet effet. Les résultats obtenus par des projets financés sur fonds européens doivent être accessibles à tous sous trente jours, notamment pour que nos entrepreneurs en tirent profit. Il faut aussi continuer à renforcer les infrastructures de recherche, tout en popularisant ce que nous avons déjà fait. Ainsi, du projet Transvac, que nous finançons à hauteur de 20 millions d'euros, et qui offre gratuitement des services pour le développement de vaccins : tous les chercheurs européens connaissent-ils son existence ? De même, l'Ecrin – *European Clinical Research Infrastructure Network* – offre un soutien méthodologique pour la mise en place d'essais. Même remarque sur le projet Prepare – *Platform for European Preparedness Against (Re-)emerging Epidemics* –, opérationnel depuis 2014 et qui a reçu 24 millions d'euros, et le projet *European Virus Archives* (EVA), dans lequel l'Europe aura investi 32 millions d'euros jusqu'en 2023 et qui a déjà donné suite à plus de 2 200 demandes venant de quatre-vingts pays. Avant de monter en puissance, nous devons faire connaître ce que nous avons fait et le rendre accessible.

J'aimerais aussi que se développent des synergies. La crise a révélé de grandes capacités de coordination, qui doivent continuer à unir les piliers du programme « Horizon Europe ». La recherche fondamentale, par exemple, doit contribuer à la mission contre le cancer, par exemple, ou aux partenariats public-privé (PPP). Lorsque le Conseil européen de l'innovation identifie une entreprise prometteuse, il n'est pas normal que celle-ci n'ait pas accès à un consortium préétabli et bien financé, pour l'aider à passer à l'échelle supérieure. Le mot « synergie » a été beaucoup prononcé ces dernières années ; je travaille beaucoup à le mettre en œuvre dans la réalité. Pour cela, il faut développer la confiance entre les acteurs.

Je ne perds jamais de vue la question de l'illectronisme, notamment dans les zones rurales. Je vais lancer une initiative nommée *Connectivity For Schools*, similaire à ce que nous avons fait avec *WiFi For EU*, dont nous pouvons être fiers : avant de travailler sur les compétences numériques, il faut garantir une bonne connexion. Nous

allons ouvrir la consultation publique ce mois-ci. N'hésitez pas à y participer, pour que l'on retrouve vos idées dans le plan d'action pour l'éducation numérique que je présenterai en septembre.

Quels critères de sélection des projets ? C'est un comité indépendant qui sélectionne. Il faut des projets prometteurs et qui peuvent être mis en œuvre rapidement : nous avons ajouté le dix-huitième projet un mois après les dix-sept autres, et l'entreprise irlandaise concernée est la première à nous donner un résultat... Je veille à ce qu'on prenne en considération l'équilibre démographique, ce qui est indispensable pour travailler ensemble et ne pas reproduire dans nos politiques les fractures actuelles.

Et je veux aussi davantage de femmes dans la science et l'innovation. Au premier appel à projets du Conseil européen de l'innovation, seuls 8 % des projets retenus étaient portés par des femmes ! Ce n'est pas acceptable. Aussi avons-nous décidé, pour donner confiance aux femmes, de garantir que 25 % des candidats accédant à l'étape de l'entretien soient des femmes.

Je souhaite travailler davantage avec les régions sur les *Seals of Excellence*, que nous octroyons aux projets qui ont manqué de peu le financement : ces sceaux constituent une garantie européenne de qualité. La procédure de notification fait qu'ils sont souvent considérés comme une aide d'État. Je souhaite qu'on s'en dispense.

Nous allons aussi lancer une campagne d'information intitulée « La science à la rencontre des régions », car la confiance en la science décroît. Nous montrerons l'attractivité de la science européenne, pour attirer des jeunes et construire des partenariats, notamment avec les fonds de cohésion.

Il faut diffuser les bons exemples dans toute l'Europe. Certaines régions ont superbement utilisé le Fonds social européen (FSE) pour renforcer les compétences numériques des enseignants, par exemple. Le Fonds européen de développement régional (Feder) peut financer l'infrastructure d'un centre d'excellence payé par le programme « Horizon Europe », aussi. Dernier exemple : l'Institut européen d'innovation et de technologie doit réformer son fonctionnement : le *kick-off* digital fonctionne depuis plus de dix ans, et il n'y a que cinq centres de colocation en Europe ! Il faut que cet institut travaille mieux avec les régions, en offrant des formations au niveau local.

Vous évoquez la souveraineté scientifique. Pour la première fois, notamment grâce au Parlement européen, la défense des intérêts européens primerait. Le principe de réciprocité se double désormais, je l'ai dit, d'une volonté, d'être ouvert autant que possible, mais fermé autant que nécessaire. Cela pose la question de la relation avec la Chine. Nous devons nous pencher sur les droits de propriété intellectuelle et la réciprocité de l'accès aux financements publics, par exemple en termes de programmes de recherche ou de bourses. Il est temps aussi de cesser d'octroyer le même accès à tous dans nos programmes liés à Horizon Europe. Allons-nous donner à des pays tiers accès au Conseil européen de l'innovation ? Nous pourrions classer les niveaux d'accès par pilier. Notre budget au service de l'innovation est de 10 milliards d'euros sur sept ans, ce qui est peu par rapport à d'autres zones géographiques. Si nous voulons qu'il ait un impact, il faut le réserver aux entreprises européennes.

Le rôle des universités relève largement des États membres, certes, mais l'initiative que nous avons lancée est dotée d'un budget de 400 millions d'euros. Nous souhaitons développer des actions en la matière au niveau régional.

Pour les fonds structurels, la possibilité que vous évoquez existe. Reste à la populariser. Au début de la crise, nous avons rendu plus flexible leur utilisation. Or, tous les ministres de l'éducation ne sont pas au courant des possibilités actuelles. C'est pourquoi j'ai créé une plateforme pour que les États membres échangent leurs bonnes pratiques. Tous n'y ont pas encore eu recours. Je ferai en sorte de diffuser au maximum ces informations.

Pour les applications accompagnant la lutte contre la pandémie, l'interopérabilité reste notre grand défi, faute de confiance entre États membres, et entre citoyens. Le RGPD est pourtant respecté, mais il prévoit des exceptions en cas de crise sanitaire. Malheureusement, les États membres se focalisent sur la nature (centralisée ou non) du dispositif. Or il y a trois conditions pour sortir de la crise : reflux de l'épidémie, capacités suffisantes des systèmes de santé, et moyens permettant de suivre l'évolution de la situation.

La reconnaissance des diplômes, on en parlait déjà quand j'étais étudiante ! Je souhaite que les alliances universitaires européennes, qui suscitent beaucoup d'enthousiasme, n'attendent pas 2024 pour régler cette question, comme celle du statut de l'université ou la carte électronique d'étudiant : c'est pour faire ce travail, entre autres, que nous les finançons, à hauteur de 5 millions d'euros chacune. Nous voulons de véritables campus européens, où les étudiants passent chaque semestre dans un pays différent. Pour cela, il faudra traiter ces difficultés. Je le dirai aux 41 alliances, lorsque je les verrai en septembre. J'ai prévu un projet-pilote garantissant 2 millions d'euros par alliance pour y intégrer la dimension R&I.

Vous l'avez dit, nous sommes passés d'un projet d'enveloppe budgétaire de 14,4 à 13,2 milliards d'euros pour l'espace. Comme nous ne pourrions pas investir dans tout, il faudra le faire de manière stratégique. Sur ce point, M. Breton est d'accord avec moi. Déjà, nous pourrions mieux utiliser les données que nous avons, et parler davantage de nos réalisations, comme Copernicus et Galileo.

Je travaille continûment sur les fausses nouvelles. Je fais partie, avec M. Borell et la vice-présidente Jourovà, du groupe sur la désinformation, qui présentera la semaine prochaine une communication. Dans le cadre de mon portefeuille, je vais poursuivre le travail. Il faut un réseau européen de vérificateurs de contenus. Surtout, la désinformation sera un point principal du plan d'action pour l'éducation numérique. Jeunes et enseignants doivent proposer des moyens de la combattre par l'éducation. Et nous continuerons la campagne « *A Safer Internet for EU* », déjà rejointe par 11 millions de citoyens européens. J'ai constaté que les jeunes ont tendance à croire les jeunes : un enfant en primaire croit davantage un jeune en terminale qu'un commissaire européen comme moi ! Les ambassadeurs de cette campagne doivent donc être des jeunes.

Il faut aussi créer une grande plateforme européenne pour héberger des cours en ligne massifs (*MOOCs*): des cinq plus grosses actuellement, aucune n'est européenne ! Dans le nouveau programme Erasmus+, je proposerai des académies européennes d'enseignants. La désinformation y sera évidemment abordée.

J'ai participé à toute la négociation et aux trilogues pour le règlement du problème du géo-blocage. Pour le contenu audiovisuel, il y aura une révision deux ans après la mise en œuvre. Il faudra sans doute hausser le ton pour savoir si l'étude d'impact a été faite. Au moment des négociations, tout n'a pas pu être inclus dans le texte, car ce sont des sujets sensibles pour certains États membres.

Sur les vaccins, les entreprises européennes ne sont pas en concurrence. Si j'ai soutenu la société CureVac, qui m'a appelée à l'aide, c'est uniquement parce que c'est une entreprise européenne. J'aurais fait la même chose pour toute entreprise européenne, et, avec la Banque européenne d'investissement (BEI), nous avons déjà soutenu des dizaines d'entreprises depuis le début de la crise. Nous sommes très bien positionnés sur le vaccin, avec deux des cinq premières entreprises au monde, dont l'une a commencé ses essais cliniques, qui passeront en phase 2 et 3 dès juillet. Ce qui m'inquiète n'est pas le développement du vaccin, mais sa production et sa distribution. Il va falloir anticiper : pour le moment, nous n'avons pas de capacités suffisantes de production. Et nous ne savons pas s'il faudra une chaîne de production chaude ou froide. Le marathon des donateurs organisé à l'initiative de la présidente de la Commission européenne nous a donné les moyens d'intervenir lorsqu'arrivera la phase de production, en août ou septembre – merci, d'ailleurs, pour l'importante contribution française ! La coalition pour l'innovation dans la recherche gèrera la partie consacrée au vaccin, mais je souhaite – et nous contribuons à hauteur de 1,2 milliard d'euros – que nous soutenions surtout nos entreprises. En tout cas, nous devons identifier rapidement les projets les plus prometteurs. Quant à la distribution, l'Union européenne a affirmé clairement que l'accès devrait être universel. Mais nous devons rassurer les entreprises sur le fait qu'elles conserveront leur indépendance financière le moment venu.

Les jeunes sont très durement touchés par la crise, qui affecte leur accès au marché de l'emploi. La garantie jeunesse sera renforcée par le commissaire Schmit, je m'en réjouis. L'investissement dans la jeunesse doit faire l'objet d'un effort supplémentaire de la part des États membres. Dans le cadre du programme Erasmus+, comme la mobilité ne reviendra pas tout de suite, nous renforçons ce que l'on appelle la « *blended mobility* ». Il y avait 16 500 étudiants Erasmus hors de chez eux au début de la crise. Pour les programmes de longue durée, près de 70 % ont interrompu leur mobilité, et 30 % l'ont continuée en ligne. Pour la courte durée, ces chiffres sont de 60 % et 40 %. Nous avons appliqué la clause de force majeure : les étudiants ne perdent pas leur mobilité, ils peuvent la reporter jusqu'à dix-huit mois, et nous prendrons en charge les coûts supplémentaires.

Le patrimoine culturel me tient à cœur, comme je l'ai rappelé le jour de l'Europe. La culture est notre ADN : c'est le pont entre le passé et le futur, qui doit nous éviter de reproduire les erreurs de jadis. Une réunion est prévue la semaine prochaine avec le groupe d'experts sur l'héritage culturel que nous avons formé. Je lui demanderai de se pencher sur la sortie de crise.

Je me réjouis que ma demande de voir le tourisme culturel faire partie du paquet sur le tourisme ait été entendue. Presque 40 % du tourisme en Europe est culturel. Les trois quarts des Européens choisissent leur destination de vacances en fonction des monuments historiques, et six des dix musées les plus visités du monde sont en Europe. Ce secteur peut nous aider à sortir de la crise. Nous allons lancer une campagne incitant nos concitoyens à passer cet été en Europe, pour découvrir toutes les merveilles qui sont autour de nous, et que l'application *Cultural gems* signale. Le

programme « *Discover EU* » aide les jeunes à voyager. Je souhaite le focaliser sur les richesses culturelles européennes, en l'assortissant d'accès gratuits aux musées et événements culturels régionaux. Le budget d'Europe créative est restreint. Le programme « Horizon Europe » peut lui donner de nouvelles perspectives. Le 26 juin, je tiendrai une grande conférence pour fixer les prochaines priorités européennes dans le secteur culturel. Et, même si je ne suis plus chargée du numérique, je continue à suivre l'avancée de la taxation des Gafam – Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft – et la question de l'article 17 de la directive sur les droits d'auteur. La culture doit être une priorité européenne majeure.

**M. Jean Bizet, président.** – Je vous remercie de votre intervention. Bravo pour votre énergie et votre engagement. Permettez-moi de revenir sur la proposition de loi sur le principe d'innovation que j'ai déposée il y a une dizaine d'années et qui a été largement adoptée par le Sénat, mais que l'Assemblée nationale n'a pas reprise. Il ne faut pas en rester là, car le principe de précaution nous place dans une posture trop défensive – attitude plus proche de celle des pays latins que de celle de nos voisins anglo-saxons ! Ce que la France n'a pas su faire, l'Europe l'a fait : merci. Je regrette que l'Allemagne se trouve à freiner la création du brevet unitaire. C'est grave, et j'interpellerai les présidents du Bundestag et du Bundesrat sur ce point. Ce projet remonte à 1975 et a fait l'objet d'une coopération renforcée de vingt-six États membres, dont seize ont ratifié le brevet unitaire.

Le sujet du Brexit me préoccupe également : il est indispensable de conserver l'esprit unitaire de la recherche européenne, en y conservant le Royaume-Uni.

Je souhaite, enfin, que nous vous aidions à faire valoir la primauté de la science sur les fausses nouvelles - non seulement en ce qui concerne la médecine, mais également en matière d'environnement, d'agriculture et d'énergie -, le respect de la propriété intellectuelle dans les échanges internationaux, et l'importance de la réciprocité. La Chine, surtout, doit tenir ses engagements sur ces deux derniers points. Nous ne pouvons pas nous immiscer dans les trilogues – je souhaiterais d'ailleurs que cela change –, mais nous les suivrons avec attention. Merci pour votre action.

**Mme Mariya Gabriel.** – Ce qui nous anime tous, ce sont nos valeurs européennes, et le fait que nous voulons que le projet européen dévoile toute sa beauté. Merci à vous.

*Mardi 9 juin 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Budget communautaire**

### **Proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et instrument de relance : communication et proposition de résolution européenne de MM. Jean Bizet et Simon Sutour**

**M. Jean Bizet, président.** – Nous nous réunissons aujourd’hui exceptionnellement un mardi. J’ai bien conscience que cela bouscule et surcharge nos agendas. Certains d’entre vous s’en sont émus. Mais nous n’avons pas pu trouver d’autre solution pour permettre au Sénat de se prononcer en temps utile sur la nouvelle proposition de cadre financier pluriannuel (CFP) formulée par la Commission européenne et intégrant l’instrument de relance. En effet, ce sujet occupera certainement le Conseil européen du 19 juin prochain. La Commission a publié sa proposition fin mai. Les textes nous ont été transmis il y a dix jours. La semaine dernière nous étai indispensable pour les étudier et entendre le Gouvernement – j’ai encore échangé hier soir avec Mme Sandrine Gaudin, Secrétaire générale des affaires européennes. Nous ne pouvions donc pas rapporter devant vous la semaine dernière. Nous ne pouvions pas non plus le faire après-demain jeudi, jour habituel de nos réunions, car la proposition de résolution européenne (PPRE) que notre commission va examiner aujourd’hui doit être renvoyée à la commission des finances, et celle-ci aura aussi besoin de quelques jours pour permettre à ses membres d’amender notre texte, avant de l’examiner mardi 16 juin, soit trois jours avant le Conseil européen.

Vous le voyez, le calendrier est très tendu, mais ce n’est pas notre fait. Il nous est imposé par les autorités européennes, qui accélèrent les procédures pour doter le plus vite possible l’Union européenne (UE) des outils juridiques permettant d’apporter une réponse financière rapide à la crise déclenchée par la pandémie de Covid-19.

Nous nous réunissons donc aujourd’hui pour examiner une PPRE que je vous présente avec notre collègue Simon Sutour. Presque six mois après notre première prise de position sur le CFP, celle-ci porte sur la communication présentée par la Commission européenne le 27 mai dernier, comprenant à la fois une proposition révisée de CFP 2021-2027 et une proposition de mise en place d’un instrument de relance de 750 milliards d’euros pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de Covid-19, éviter les divergences entre les 27 États membres et ainsi conforter le marché unique.

Nous avons dû intervenir rapidement afin que le Sénat puisse adopter une résolution définitive avant le Conseil européen prévu le 19 juin, même si celui-ci ne devrait pas être conclusif. Après avoir été inquiétés par les annonces du président Macron et de la chancelière Merkel, les quatre pays dits frugaux – l’Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède – ont fait un peu de chemin, mais cela risque de ne pas suffire...

Je vous rappelle que ce plan de relance présenté par la Commission intervient après l’adoption en avril, au sein de l’Eurogroupe élargi, d’un premier train de

mesures d'urgence à hauteur de 540 milliards d'euros. La Banque centrale européenne (BCE) a de son côté mis en œuvre un programme de rachat d'actifs d'urgence pandémique (PEPP), dont l'enveloppe atteint désormais 1 350 milliards d'euros.

Compte tenu de l'ampleur de la crise économique résultant de la pandémie, la nécessité est rapidement apparue d'aller au-delà de ces premières mesures, afin de mettre en place un plan de relance très significatif.

Le 18 mai 2020, le Président de la République française et la chancelière allemande ont dévoilé une « initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus », qui a largement inspiré la proposition de plan de relance présentée par la Commission européenne. Cette initiative proposait en particulier de mettre en place un fonds de « 500 milliards d'euros en dépenses budgétaires de l'Union européenne (UE) pour les secteurs et régions les plus touchés, sur la base des programmes budgétaires de l'UE et dans le respect des priorités européennes ». Le 23 mai, les quatre États « frugaux » présentaient une contre-proposition insistant en particulier sur l'octroi de prêts plutôt que de subventions et appelant à une modernisation du CFP, afin de contenir le montant des contributions nationales au financement de l'UE. Leur message a été partiellement entendu, puisque, sur 750 milliards d'euros, les prêts représentent 250 milliards d'euros et les subventions, 500 milliards d'euros. Mais ils ont aussi compris qu'il était important de conforter le marché unique, dont ils font pleinement partie et dont leur activité économique, qui repose beaucoup sur l'exportation intra-européenne, dépend largement. Aussi sont-ils, après l'émotion initiale, revenus à une attitude plus constructive.

C'est dans ce contexte que la Commission européenne a présenté, le 27 mai, à la fois une nouvelle proposition de CFP pour les années 2021-2027 et une proposition de plan de relance de 750 milliards d'euros, intitulé *Next Generation EU*, pour faire face aux conséquences de la crise de la Covid-19. Cet instrument de relance viendrait, à titre exceptionnel et temporaire, compléter et renforcer les dépenses inscrites dans le CFP par des engagements au cours de la période 2021-2024.

La Commission souhaite utiliser ces montants exceptionnels pour rendre l'Europe plus verte, plus digitale et plus résiliente. On ne peut qu'approuver, mais encore faut-il s'entendre sur ce que recouvre le mot « vert » : tout le monde n'a pas la même définition du verdissement... Face aux critiques de certains États membres, la Commission réaffirme donc ses priorités politiques et en particulier l'ambition du Pacte vert pour l'Europe.

Nous souhaitons affirmer à cette occasion que la transition vers une économie plus verte ne doit pas être synonyme de décroissance, et souligner la nécessité de concilier lutte contre les dérèglements climatiques, développement durable, développement économique et inclusion sociale. Des fuites indiquent qu'on irait vers une réduction de 10 % de la surface agricole utile, une hausse de 25 % de la production agricole bio, et une baisse de 50 % de l'usage de produits phytosanitaires, mais sans qu'il soit fait référence aux sauts technologiques qui sont nécessaires pour atteindre ces résultats !

L'UE ne doit se priver d'aucune technologie permettant d'atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est assignés, que ce soit en matière d'énergie, d'industrie ou d'agriculture. Notre PPRE insiste d'ailleurs sur la nécessité de doter suffisamment le

projet ITER pour le mener à bien : si la France ne le fait pas, qui en parlera ? Il nous semble également important que les États membres aient une définition harmonisée du verdissement, afin d'éviter entre eux des distorsions de concurrence.

Afin que les entreprises et les citoyens de l'UE soient pleinement bénéficiaires des moyens financiers nouveaux envisagés pour l'UE, nous pourrions en outre compléter le texte de la PPRE qui vous a été transmis hier. Nous proposons d'insister sur la nécessité de renforcer la résilience de l'économie et de la base industrielle de l'UE, en soulignant le besoin de moderniser la politique de la concurrence, mais aussi d'optimiser et d'accroître la réactivité des outils de défense commerciale face aux pratiques déloyales. Cet enjeu avait d'ailleurs été identifié dans l'initiative franco-allemande. Rappelez-vous aussi le règlement sur le filtrage des investissements directs étrangers dont nous avons discuté il y a deux ans et de l'évolution de la commissaire Vestager – que nous entendrons le 16 juin – sur l'enjeu qui s'attache à l'émergence de champions européens dans un monde ouvert.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – Je suis d'accord : l'UE ne doit se priver d'aucune technologie pour atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est fixés. Lors de la dernière réunion de la Commission des affaires européennes des Parlements nationaux à Helsinki, j'ai rappelé que la France fermait ses dernières centrales à charbon grâce au nucléaire, ce qui lui assurait un excellent bilan carbone. Certains de nos collègues n'avaient pas beaucoup apprécié ma remarque !

Le CFP socle serait arrêté à 1 100 milliards d'euros en prix 2018. Il s'agit donc d'une voie intermédiaire entre la proposition initiale que la Commission avait présentée en mai 2018 – 1 134,6 milliards d'euros – et la proposition de la présidence finlandaise du Conseil en décembre 2019 – 1 087 milliards d'euros. Elle est très proche de celle proposée par le Président du Conseil européen M. Charles Michel, à la mi-février 2020 – 1 094,8 milliards d'euros. Cette comparaison doit toutefois être analysée avec précaution, en raison des compléments inscrits au sein de l'instrument de relance, même si celui-ci présente un caractère extraordinaire et temporaire. La Commission présente en effet le CFP socle et l'instrument de relance de manière agrégée.

Nous considérons qu'une réaction rapide et ambitieuse de l'UE, dans le respect des compétences des États membres, est légitime et pertinente. Tous les États membres n'ont pas la même capacité à répondre aux conséquences économiques et sociales de la crise. L'ampleur du plan de relance allemand en témoigne. J'observe d'ailleurs que des efforts sont en particulier prévus pour réduire le coût de l'énergie et améliorer la situation en matière de déploiement numérique, ce qui pourrait donner demain à l'Allemagne un avantage comparatif.

Nous affirmons néanmoins que la nouveauté de l'instrument de relance ne doit pas conduire à négliger les négociations sur le CFP socle.

Nous avons fait le choix de ne pas reprendre tous les éléments que nous avons évoqués dans la résolution adoptée par le Sénat au mois de février, mais de nous concentrer sur quelques points qui nous paraissent essentiels.

Nous saluons notamment le fait que la politique de cohésion demeure une politique stratégique et voit son importance accrue par les crédits exceptionnels du plan de relance. Un nouveau programme intitulé REACT-EU sera doté de 5 milliards d'euros



dès 2020 puis de 50 milliards d'euros en 2021 et 2022 dans le cadre du plan de relance. Même si les crédits inscrits dans le cadre socle baissent de près de 8 milliards d'euros par rapport à la proposition présentée par la Commission en mai 2018, on aboutira bien à une hausse globale des crédits de cohésion, dont la Commission souligne l'importance pour la relance économique. Le montant de la part de notre pays est un autre sujet. Pour l'instant, nous maintenons l'essentiel, mais il nous faut rester vigilants, car le Fonds européen de développement régional (Feder), par exemple, est un appui important pour l'investissement des collectivités territoriales : le Gouvernement doit en prendre conscience.

La communication de la Commission précise qu'afin de garantir un soutien suffisant aux États membres et aux régions qui en ont le plus besoin, un réexamen des dotations nationales au titre de la cohésion serait opéré en 2024. Ce réexamen pourrait donner lieu à des ajustements, à la hausse uniquement, dans la limite de 10 milliards d'euros pour l'ensemble des États membres.

Nous insistons également sur la gouvernance de la zone euro. En début d'année, nous avons salué l'accord de principe intervenu pour mettre en place un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité (IBCC) au sein de la zone euro, même si nous avons mis en évidence ses insuffisances. Nous regrettons aujourd'hui que la nouvelle proposition de la Commission ne consacre plus de crédits à cet outil, dont on comprend que les fonctions pourraient être reprises par la nouvelle « facilité pour la reprise et la résilience » mise en place au sein de l'instrument de relance. Nous jugeons essentiel de réinstaurer un mécanisme de gouvernance et un cadre d'analyse propres à la zone euro, et ce de manière durable, les outils du plan de relance n'ayant qu'une durée limitée.

Nous saluons la mise en place d'un nouveau programme pour la santé, afin de tirer les leçons de la crise que nous avons traversée. Doté de 1,7 milliard d'euros dans le CFP socle, ce programme bénéficierait de 7,7 milliards d'euros supplémentaires provenant du plan de relance.

Nous regrettons en revanche la diminution des crédits consacrés à Erasmus + par rapport à la proposition de mai 2018. La position conjointe que nous avons adoptée avec nos collègues de l'Assemblée nationale avait mis l'accent sur ce programme qui est emblématique, sans succès...

**M. Jean Bizet, président.** – Concernant la politique agricole commune (PAC), nous relevons avec satisfaction que, par rapport aux propositions initiales de la Commission, le premier pilier gagne 4 milliards d'euros et le second pilier, 5 milliards d'euros. En outre, le second pilier bénéficierait de 15 milliards d'euros supplémentaires à titre exceptionnel dans le cadre du plan de relance, afin de favoriser la transition verte affirmée dans la stratégie dite « de la ferme à la table ».

L'augmentation des crédits de la PAC, et singulièrement la revalorisation du premier pilier que le Sénat appelait de ses vœux, va indéniablement dans le bon sens. L'effort demeure toutefois insuffisant pour répondre aux orientations défendues par le Sénat, qui entend réaffirmer le caractère stratégique de la PAC, alors que la stratégie « de la ferme à la table » suscite des interrogations sur l'approche économique du développement de l'agriculture européenne.

Je souhaiterais d'ailleurs renforcer encore à ce sujet la version du texte qui vous a été transmise hier, en soulignant plus fortement l'enjeu que représente la revalorisation du premier pilier, y compris pour nos outre-mer, dont l'agriculture présente des spécificités. Nos collègues ultramarins l'avaient défendu en février devant la commission des finances et il me semble qu'il ne serait pas inutile d'appuyer le soutien que nous apportons aux outre-mer au travers de cette PPRE.

Concernant l'autonomie stratégique de l'UE, nous constatons que le fonds européen de la défense serait doté de 8 milliards d'euros, soit 3,4 milliards d'euros de moins que dans la proposition initiale de la Commission européenne, les crédits consacrés à la mobilité militaire étant par ailleurs sabrés. Je constate que, proposition de CFP après proposition de CFP, le fonds européen de la défense sert de variable d'ajustement, ce qui n'est pas acceptable.

La proposition de la Commission est certes plus satisfaisante que celles présentées par la présidence finlandaise du Conseil puis par le Président du Conseil européen, mais nous souhaitons affirmer avec force qu'elle n'apparaît pas à la hauteur de l'ambition affichée visant à affirmer l'autonomie stratégique européenne. Nous suggérons donc de réaffirmer les positions que nous avons prises à deux reprises en début d'année en faveur d'une remontée de ces crédits.

De même, nous souhaitons confirmer notre souhait d'un rétablissement de l'ambition initiale concernant la politique spatiale européenne, qui doit être pleinement indépendante pour assurer l'autonomie stratégique de l'UE. La Commission propose en effet de diminuer ces crédits d'un milliard d'euros, ce qui est toujours plus satisfaisant, reconnaissons-le, que les propositions présentées par la présidence finlandaise du Conseil puis par le Président du Conseil européen. L'espace va devenir un endroit stratégique d'affrontement entre puissances : l'UE ne doit pas en être absente.

À la suite d'un échange que j'ai eu hier soir avec la Secrétaire générale des affaires européennes, Mme Sandrine Gaudin, je souhaiterais également compléter le texte qui vous a été transmis par un ajout sur ITER, en reprenant notre position de février. La France apparaît en effet très seule sur ce dossier et il me paraît important que nous apportions un soutien à ce programme. Il y a comme une pudeur, à Bruxelles, qui empêche de parler du nucléaire, vu la pression qu'y font régner les environnementalistes les plus radicaux, qui refusent de voir que le nucléaire permet de diminuer les émissions de CO<sub>2</sub>. Or, à en croire le Professeur Gérard Mourou, lauréat du prix Nobel, sur les lasers à haute fréquence, nous pourrions dans une dizaine d'années régler le problème des déchets nucléaires, qui est le tendon d'Achille de la filière. Je n'ai donc pas d'états d'âme à soutenir cette position.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – Nous autres, dans mon département, nous vivons sous le champignon... et nous nous en portons très bien !

J'en viens maintenant à l'instrument de relance de 750 milliards d'euros *Next Generation EU*, qui viendrait compléter le CFP sur la période 2021-2024.

Ces 750 milliards d'euros seraient répartis en 500 milliards d'euros de subventions et garanties et 250 milliards d'euros de prêts. Ils se décomposent schématiquement en deux blocs.

Un premier bloc de 190 milliards d'euros viendrait renforcer à titre exceptionnel différents programmes du CFP. Nous en avons déjà évoqué quelques-uns, mais je veux également souligner l'accent mis sur les programmes « *InvestEU* » et « Horizon Europe », qui bénéficieraient de cette nouvelle enveloppe afin de favoriser les investissements stratégiques et de soutenir la solvabilité des entreprises. Les crédits inscrits au titre du plan de relance ne correspondent toutefois pas à des majorations nettes, les crédits inscrits sur le CFP socle enregistrant des baisses.

De même, 30 milliards d'euros viendraient compléter les 10 milliards d'euros inscrits dans le CFP socle, au titre du fonds de transition juste. Ceci apparaît nécessaire en vue d'accompagner la transition vers une économie plus verte et les mutations socio-économiques indispensables dans les territoires les plus touchés. Dans sa résolution du 11 février 2020, le Sénat soulignait en effet la nécessité d'accompagner certains territoires et certaines filières confrontés à d'importants défis de reconversion.

Le plan de relance viendrait également renforcer les dépenses de résilience, notamment la sécurité civile et les crédits consacrés à l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, ainsi qu'à l'aide humanitaire.

Aux côtés de ces crédits divers, la Commission propose la mise en place d'un outil de très grande ampleur : la « facilité pour la reprise et la résilience », à hauteur de 560 milliards d'euros. Ces 560 milliards d'euros seraient répartis en deux enveloppes : 310 milliards d'euros de subventions et 250 milliards d'euros de prêts.

Cette « facilité » servirait à financer des dépenses en phase avec les priorités de l'UE – transition écologique et numérique, résilience des économies nationales – et s'inscrirait dans le cadre du Semestre européen. Cette inscription dans le cadre du Semestre européen impliquera donc un dialogue exigeant entre les États membres et la Commission lors de l'examen des programmes nationaux de réforme. Ceux-ci intégreront en effet à l'avenir des plans nationaux pour la reprise et la résilience. La Commission précise qu'elle évaluera ces plans « au regard de leurs effets sur la durabilité compétitive, la résilience économique et sociale, la croissance durable et les transitions écologique et numérique des États membres ».

Nous pourrions d'ailleurs compléter la version du texte qui vous a été adressée hier afin de demander un renforcement de l'implication des Parlements nationaux dans la mise en œuvre et le suivi du Semestre européen. Il nous faut toujours insister pour que les Parlements nationaux soient admis à jouer leur rôle européen...

S'agissant des subventions, une clé de répartition prédéfinie sera établie. Elle tiendra compte de la population, du PIB par habitant et du chômage. Elle sera particulièrement bénéfique pour les pays les plus touchés par la crise, notamment ceux caractérisés par un faible revenu par habitant et un chômage élevé. Selon les informations que nous avons recueillies auprès de la direction du Budget, la France pourrait ainsi bénéficier de 10,4 % des subventions de cette facilité, soit environ 32 milliards d'euros. Elle serait donc le troisième État membre bénéficiaire du volet subventions de cette facilité, après l'Italie et l'Espagne qui en recevraient environ 20 % chacune.

Compte tenu des conditions actuelles de financement sur les marchés, il n'apparaît pas certain que la France ait un intérêt à solliciter un prêt dans le cadre de cette facilité.

Le taux de retour global de la France sur l'ensemble des crédits du plan de relance n'est pas connu de manière précise à ce stade. Il pourrait avoisiner le montant de 39 milliards d'euros évoqué dans la presse. Les services interrogés n'ont toutefois pas confirmé ce montant, d'autant que l'enveloppe globale du plan de relance reste soumise à l'approbation du Conseil européen.

**M. Jean Bizet, président.** – Pour assurer le financement de ces 750 milliards d'euros, la Commission émettrait des obligations sur les marchés financiers au nom de l'UE. Les fonds empruntés seraient remboursés à partir de 2028 et potentiellement jusqu'en 2058, ce qui nous conduit à mettre l'accent sur le besoin de financement à venir de l'UE.

Les 250 milliards d'euros de fonds empruntés, qui seraient octroyés sous la forme de prêts aux États membres dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience, seraient remboursés par les sommes reçues de la part des États membres bénéficiaires de ces prêts. Seuls les 500 milliards d'euros empruntés aux fins de subventions et garanties feraient ainsi l'objet d'une mutualisation au niveau de l'UE.

Pour procéder à cette opération, la Commission propose de relever le plafond des ressources propres de l'UE de 0,6 point de pourcentage afin d'augmenter la marge de manœuvre, c'est-à-dire la différence entre ce plafond des ressources propres et les dépenses réelles, cette marge de manœuvre faisant office de garantie.

La Commission précise que ce pouvoir d'emprunter serait clairement limité en termes de volume, de durée et de portée. Ce relèvement du plafond prendrait donc fin lorsque tous les fonds empruntés auront été remboursés et que tous les passifs éventuels seront éteints, c'est-à-dire au plus tard le 31 décembre 2058.

Ce relèvement temporaire s'ajouterait néanmoins à un autre relèvement du plafond qui serait, lui, permanent. La Commission justifie ce second relèvement en faisant valoir que « l'impact économique de la pandémie de coronavirus montre à quel point il est important de faire en sorte que l'UE dispose d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante en cas de chocs économiques entraînant une chute du revenu national brut ». La décision sur les ressources propres impliquant une approbation par le Parlement français, en application de l'article 211 du traité sur le fonctionnement de l'UE, nous jugeons nécessaire que des justifications complémentaires soient apportées concernant la nécessité de relever de manière permanente le plafond des ressources, en plus du relèvement temporaire prévu pour permettre le financement de l'instrument de relance. Il est vrai qu'il faut sans cesse demander que les Parlements nationaux puissent exercer leurs compétences... Incidemment, je rappelle aussi qu'il faut aussi plus de transparence dans les trilogues.

Si l'instrument de relance soulage à court terme les finances publiques nationales des États membres, dans un esprit de solidarité entre eux, il n'en demeure pas moins que l'enjeu de financement de ces mesures à moyen terme est majeur et conduit à remettre l'accent sur deux points déjà soulignés par le Sénat dans sa résolution

européenne du 11 février 2020 : les rabais et l'évolution du système des ressources propres.

Selon les informations recueillies auprès de la direction du Budget et du Secrétariat général des affaires européennes, pour le seul CFP socle, la contribution moyenne annuelle de la France au cours de la période pourrait atteindre entre 26 et 29 milliards d'euros, en cas de maintien intégral des rabais –malheureusement probable – et d'absence de nouvelles ressources propres, contre environ 20 milliards d'euros aujourd'hui. Ce n'est pas neutre dans la conjoncture actuelle... Le rapporteur général de la commission des finances, M. de Montgolfier, sera fondé à s'en émouvoir !

Le remboursement de l'emprunt découlant de l'instrument de relance induirait une charge financière supplémentaire pour les États membres. S'il est difficile de l'évaluer avec précision aujourd'hui, elle pourrait, en l'absence d'accord sur les rabais et de nouvelles ressources propres, atteindre un montant de 3 à 4 milliards d'euros par an à compter de 2028.

Or, par rapport à sa proposition de mai 2018, la Commission européenne apparaît en retrait sur la suppression des rabais. Elle indique en effet que, compte tenu des conséquences de la pandémie de Covid-19, « les rabais actuels pourraient être supprimés progressivement sur une période beaucoup plus longue que ce qu'envisageait la Commission dans sa proposition de 2018 ». Nous proposons de ne pas souscrire à cette approche et de réaffirmer notre souhait de supprimer l'ensemble des rabais à l'occasion de la mise en place du nouveau CFP. À présent que les Anglais sont presque partis, nous subissons toujours cette décision qui remonte à Mme Thatcher...

L'évolution très significative des contributions nationales, toutes choses égales par ailleurs, devrait constituer en outre une forte incitation à trouver à l'avenir un accord sur la mise en place de nouvelles ressources propres, que le Parlement européen réclame avec force.

La Commission européenne évoque de nouveau plusieurs pistes déjà connues ainsi qu'une possible nouvelle ressource propre, fondée sur les activités des grandes entreprises, dont les contours apparaissent très flous à ce stade. Il nous apparaît essentiel que la Commission clarifie rapidement ses orientations et propositions, en veillant à maîtriser la pression fiscale qui pourrait en résulter pour les citoyens et les entreprises de l'UE.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – La double proposition présentée par la Commission le 27 mai est donc importante à plusieurs titres et justifie une prise de position du Sénat.

Nous saluons le fait qu'au travers de cet effort d'une ampleur inédite, l'UE fasse preuve de réactivité et d'innovation, qu'elle réaffirme ses valeurs de solidarité, qu'elle veille à apporter aux États membres un soutien pertinent au regard des priorités de l'action de l'UE et qu'elle préserve ainsi le marché unique.

Nous soulignons aussi les enjeux que représentera cette concentration de fonds européens en début de période, qui représente un véritable défi en termes d'ingénierie.

C'est un moment important pour l'UE, même s'il doit être analysé sans emphase : l'UE ne reprend pas les dettes des États membres et les dépenses inscrites au sein de l'instrument de relance ne devraient pas conduire à un accroissement pérenne du budget de l'UE. La Commission ne cesse de souligner que cet accroissement des dépenses est exceptionnel et temporaire, et uniquement conçu pour faire face aux conséquences de la crise de la Covid-19. Autant de gages aux quatre États « frugaux », qu'on appelle aussi les quatre « pingres » !

Cet emprunt au nom de l'UE, inédit dans son ampleur, devrait toutefois donner des marges de manœuvre nouvelles à la Commission, qui confirme les priorités politiques esquissées par la Présidente Ursula von der Leyen en faveur du Pacte vert pour l'Europe, de la stratégie numérique et d'une Europe plus résiliente.

La question du mode de financement de l'UE à partir de 2028 se posera aussi avec une intensité nouvelle, compte tenu des remboursements à venir.

Nous considérons ainsi que les Parlements nationaux devront s'impliquer plus fortement dans les débats à venir, que ce soit dans le suivi de l'instrument de relance en général, dans le suivi du Semestre européen ou encore lors de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Et nous estimons qu'ils auront besoin pour cela non seulement d'être mieux informés qu'ils ne le sont aujourd'hui, en particulier sur les échanges en trilogues, - comme nous l'avons rappelé à la Médiatrice européenne la semaine dernière - mais aussi mieux associés, les actes délégués et les actes d'exécution permettant à la Commission de les contourner...

**M. André Gattolin.** – Bravo pour ce rapport, qui précise des chiffres encore soumis à des aléas. La contribution de la France sera donc de 26 à 29 milliards d'euros par an. S'agira-t-il bien de mesures exceptionnelles ? On parle d'un plan en trois ans, mais la période 2021-2024 en compte quatre ! Avec 750 milliards d'euros en plus sur cet intervalle, on fait plus que doubler le budget annuel. Comment faire marche arrière ensuite ? D'autant que de 2028 à 2058, il faudra rembourser. Nous sommes donc dans des faux-semblants diplomatiques vis-à-vis des États frugaux. J'avais rappelé plusieurs fois avant la crise que, pour perdurer à l'horizon 2050, l'UE devrait porter son budget au moins à 3 % de son PIB. La crise est peut-être l'opportunité, non de renforcer Bruxelles, mais de rester compétitifs dans le monde. Les plans de relance américain et chinois sont plus lisibles que les nôtres, partagés entre le niveau européen et l'échelle nationale. Même sur les 500 milliards d'euros de subventions, le journal *Le Monde* affirme que 67 milliards d'euros seraient en réalité des garanties destinées à exercer un effet de levier. Bref, il y a encore beaucoup de flou dans la mécanique qui nous est proposée. Il faudra des éclaircissements. Espérons que la secrétaire d'État nous les apportera !

**M. Jean-François Rapin.** – En un temps si court, difficile de comprendre tous ces chiffres ! Pourriez-vous nous fournir un tableau récapitulatif ? Pour la recherche, les fonds augmentent-ils, ou le budget est-il en baisse, par exemple ? M. Sutour a parlé de vigilance. C'est important vu le flou sur les chiffres, qui ne sont d'ailleurs pas définitifs, puisque le Conseil européen ne les adoptera sans doute pas tels quels. On parle de 32 milliards d'euros arrivant brutalement dans nos régions et devant être dépensés rapidement, alors que l'on connaît les difficultés qui existent déjà pour consommer les crédits de droit commun. Comment et par qui ces fonds seront-ils gérés ? Il nous manque aussi des informations sur les modalités de remboursement des

ressources qui seront empruntées, ou des avances remboursables. Quelle clef de répartition ? Quel coût ? Quelle durée ? Enfin, il y a un vrai problème de clarté dans la discussion, car la Commission s'exprime en euros constants, ce qui est difficilement compréhensible pour une période de sept ans. En tout cas, je me réjouis de voir qu'il existe un plan santé spécifique, comme je l'avais recommandé lors de l'audition de M. Breton.

**M. André Reichardt.** – Cette PPRE me convient parfaitement, tant en ce qui concerne le CFP que le plan de relance. Mais ces fonds seront-ils efficaces ? À court terme, M. Rapin a raison : nous avons déjà du mal à consommer les fonds de cohésion ! Ceux du plan de relance devront être dépensés intégralement et intelligemment, dans le cadre des orientations européennes, et en évitant si possible les effets d'aubaine : on voit trop souvent des porteurs de projets qui ne sont pas indispensables profiter de tels fonds. Pour le Semestre européen, la concertation avec les États membres devra aussi être exigeante, afin que le bénéfice soit collectif. Nous devrions aussi l'inscrire dans la PPRE : ce plan de relance doit profiter à l'Europe, et non à certains pays tiers, asiatiques notamment, qui en tireraient parti pour vendre leurs produits et infrastructures.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je partage votre conclusion sur la nécessaire implication des Parlements nationaux, qui possèdent la souveraineté fiscale, dans la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Je souscris à l'esprit de l'alinéa 30 où il est affirmé que « la transition vers une économie plus verte ne doit pas être synonyme de décroissance », ainsi qu'à vos propos sur le nucléaire – même si, l'an dernier, l'abandon du projet de réacteur Astrid a marqué un retour en arrière préoccupant en matière de souveraineté. Je propose cependant que l'on ajoute, à la fin de ce paragraphe, après la mention des objectifs de l'Union européenne en matière environnementale, « en particulier en termes de neutralité carbone et sobriété énergétique ».

Je suggère également de rappeler ce qui était mentionné dans notre proposition de résolution européenne de février dernier sur Frontex, c'est-à-dire la nécessité de doter l'agence d'un budget lui permettant de jouer son rôle de gardien des frontières avec crédibilité et dans le respect des valeurs européennes.

Compte tenu du rôle de la France dans la modification des règles du processus d'adhésion à l'Union européenne, qui s'appliquera à la Macédoine et à l'Albanie, je propose de rappeler la nécessité de moyens supplémentaires pour crédibiliser le nouveau processus. En effet, désormais des bénéfices seront progressivement accordés aux candidats dès avant l'adhésion.

Enfin, si l'on peut se féliciter des engagements financiers exceptionnels de l'Union européenne, il convient, pour lancer une évolution systémique, de travailler à des financements pérennes. Il est particulièrement angoissant d'envisager que ceux qui ont vingt ans aujourd'hui continueront à rembourser les engagements au titre du Covid-19 quand ils en auront soixante... Il est indispensable de réfléchir à des recettes propres pour le budget de l'Union européenne. Je comprends que vous n'évoquiez pas, dans la proposition de résolution, l'imposition sur le capital, mais puisque l'on ne peut pas taxer encore davantage la consommation des Européens, il faut des outils nouveaux. Compte tenu de la liberté de circulation des capitaux dans l'Union européenne, j'estime que

c'est à ce niveau qu'il faut agir, en tirant parti des circonstances pour faire preuve d'audace.

**M. Claude Haut.** – Félicitations pour votre travail, qui s'inscrit dans la suite de la résolution européenne du 11 février 2020.

Aller dans le sens de l'histoire implique de réévaluer le budget de la PAC, en allant plus loin que les efforts déjà consentis. Une réévaluation est envisagée, nous dit-on, après les trois ou quatre premières années ; en tout cas ce budget n'est pas à la hauteur des besoins de l'agriculture européenne.

Comme vous l'avez souligné, le Fonds européen de la défense est trop souvent une variable d'ajustement, d'autant que la France, qui porte nombre d'interventions militaires, mériterait un soutien au niveau européen.

**M. Michel Raison.** – Je suis, pour ma part, partisan d'un affichage en euros constants, en particulier pour le budget de la PAC. L'inflation a été relativement faible au cours des dernières années, mais on ne sait pas ce qui peut arriver dans les mois qui viennent...

Tout le monde veut un monde plus durable. C'est vrai pour le tourisme, sur lequel je remettrai demain un travail à la commission des affaires économiques, comme pour l'agriculture. Les agriculteurs eux-mêmes s'y attèlent depuis longtemps. Mais jusqu'où faut-il aller ? Sur les 15 milliards d'euros du plan de relance, on ne parle que de la stratégie « de la ferme à la table », qui ne touche pourtant qu'une part très modeste des ventes de produits agricoles. N'oublions pas le reste ! Pour le moment, l'Union européenne et la France sont globalement autosuffisantes ; mais sans désherbants ni produits de traitement, une crise pourrait nous rendre entièrement dépendants. Imaginons une dépendance agricole analogue à celle que nous avons connue pour les masques... Pour ma part, je réfute le parallèle qu'a fait le Président de la République entre la crise sanitaire et la guerre, justement parce que pendant la guerre, les habitants des villes ont souffert de sous-alimentation.

Il convient également d'intégrer la recherche aux stratégies de verdissement de notre économie, car tout changement de méthode réclame un effort approfondi dans ce domaine. Certaines biotechnologies peuvent révolutionner l'agriculture. Ce n'est pas seulement une question d'argent, mais de volonté, de mise en commun de nos systèmes de recherche. L'Institut national de la recherche agronomique (INRA) manque de moyens, et la coordination européenne n'a pas été à la hauteur. Promettre des carottes locales ne fait pas une politique. Soyons plus économiques et scientifiques.

**M. Jean Bizet, président.** – Je partage entièrement vos préoccupations.

**M. Daniel Gremillet.** – Une synthèse des données financières relatives au plan de relance européen me semblerait en effet tout à fait bienvenue.

Je suis moi aussi en plein accord avec Michel Raison. Une partie de la population veut modifier son alimentation ; c'est un enjeu stratégique important. Cependant, notre premier devoir, et la raison d'être de l'Europe telle qu'elle s'est construite dans l'après-guerre, est de nourrir l'ensemble de la population dans de bonnes conditions. Pour cela, il faut des productions accessibles à tous les ménages. Il serait



pour le moins étonnant que nos choix en matière de politique agricole commune affaiblissent la consommation alimentaire en Europe. Nos exportations agricoles sont créatrices d'emploi. L'agriculture ne doit pas être configurée pour 20 % ou 30 % de la population. Je vois des scientifiques, des intellectuels publier des tribunes parlant de révolution dans nos modes de production, mais notre rôle est de garder la tête sur les épaules.

Ainsi, plutôt que de nous donner bonne conscience en plantant des arbres, il faut se poser la question de l'économie forestière. Quelles sont les essences de demain, alors que la chimie verte, qui utilise les fibres du bois, est une véritable révolution en préparation ? L'Europe doit se montrer incitative dans ce domaine.

Comme André Reichardt, j'estime qu'il convient que l'Europe impose des contraintes sur les produits agricoles importés. La relocalisation que chacun appelle de ses vœux doit s'accompagner d'un maintien de la performance, faute de quoi des concurrents issus d'autres espaces mondiaux viendront conquérir nos marchés.

De grâce, simplifions l'utilisation des fonds de cohésion et des crédits européens, dont nous sommes quelques-uns à avoir l'expérience ! D'autres pays ne s'embarrassent pas de complications.

**M. Olivier Henno.** – Le volume des fonds de cohésion nous met à l'abri d'une crise de liquidité, mais le principal enjeu est notre capacité à faire émerger des projets de qualité. Ainsi, en France, l'épargne a beaucoup progressé : la question n'est donc pas tant le financement que la qualité et la rentabilité des projets. Or malgré des taux très bas, les projets manquent. Comme Jean-François Rapin et André Reichardt, j'estime qu'il faut éviter les effets d'aubaine. Faisons émerger des projets d'avenir, de qualité, qui garantissent l'avenir de ceux qui rembourseront à soixante ans ce que nous empruntons alors qu'ils en ont vingt.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous vous proposons donc quelques amendements à la proposition de la résolution européenne.

Pour répondre à l'inquiétude que plusieurs d'entre vous manifestent à l'égard du risque de concurrence déloyale et de l'absence de prise en compte du respect de l'environnement, nous proposons l'ajout d'un alinéa après l'alinéa 30 qui pourrait être rédigé ainsi : « *Insiste sur la nécessité de renforcer la résilience de l'économie et de la base industrielle de l'Union européenne, ce qui suppose notamment une politique de modernisation de la concurrence, ainsi qu'une optimisation et une réactivité accrue des outils de défense commerciale face aux pratiques commerciales déloyales, afin que les entreprises et les citoyens de l'Union soient pleinement bénéficiaires des moyens financiers nouveaux envisagés par l'Union* ».

À la fin de l'alinéa 30, nous ajouterions les mentions « *neutralité climatique* » et « *sobriété énergétique* » proposées par Jean-Yves Leconte.

Nous proposons de compléter ainsi l'alinéa 36 : « *Insiste sur l'importance de revaloriser le premier pilier, qui demeure essentiel pour permettre aux agriculteurs de relever les défis économiques, sanitaires, environnementaux et liés au dérèglement climatique auxquels ils sont confrontés, et qui finance notamment le Programme* ».

*d'options spécifiques à l'éloignement à l'insularité (Posei), programme indispensable pour le soutien à l'agriculture des régions ultrapériphériques. »*

À l'alinéa 42, nous proposons l'ajout suivant : « *et réaffirme que le projet International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER) devra bénéficier des crédits adéquats pour permettre, dans le respect des engagements pris, la conduite de ces travaux en vue de créer pour l'avenir une source durable d'énergie sûre et respectueuse de l'environnement* ».

Enfin, à l'alinéa 48, nous vous soumettons l'ajout suivant : « *Demande un renforcement de l'implication des Parlements nationaux dans la mise en œuvre et le suivi du semestre européen* ». Cela va mieux en le disant...

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – Je rappelle l'objet de notre travail : donner notre point de vue à notre gouvernement, d'abord dans l'espoir qu'il reprendra nos propositions, ensuite pour lui donner un appui dans la négociation au niveau européen. D'où l'importance du contact de notre président avec la Secrétaire générale aux affaires européennes et du débat prévu avant le Conseil européen de jeudi. Vous le savez, notre proposition de résolution passera sous les fourches caudines de la commission des finances, avec toutefois le regard bienveillant de notre collègue Jean-François Rapin...

Il convient que les nouveaux fonds de cohésion soient pris en compte, dans la comptabilité des régions, comme de l'investissement à part entière. Manier les financements européens est particulièrement complexe, or cette complexité vient davantage de Paris que de Bruxelles. Il faut libérer les initiatives et non les laisser brider par une administration omnipotente, et continuer à nous battre même si la demande, comme pour l'implication des Parlements nationaux, relève du vœu pieux.

Monsieur Leconte, je suis favorable à la mention de la neutralité carbone, mais dans ce cas, n'ayons pas honte de notre industrie nucléaire qui fournira de l'électricité pour nos voitures électriques...

Je suis solidaire de mes collègues sur la PAC, en ajoutant qu'elle doit prendre davantage en compte les productions méditerranéennes comme la vigne, la petite agriculture de montagne sèche, les cultures fruitières et légumières et l'élevage. Le blé et la betterave ne sont pas toute l'agriculture française.

**M. Jean Bizet, président.** – Plusieurs d'entre vous ont demandé des tableaux chiffrés, qui seront intégrés dans le rapport.

La Commission européenne a l'habitude d'utiliser des euros constants dans ses communications, mais il est vrai qu'elle joue parfois de l'ambiguïté. Cela fait partie de la culture bruxelloise... N'en soyons pas dupes.

Quant à la nécessité de trouver des ressources propres, le rapport Monti nous avait laissés sur notre faim. Nous sommes contraints, pour soulager la participation des États membres au budget européen, de faire preuve de courage politique et d'inventivité. Dans le panel des ressources propres le plus souvent citées, figurent la taxe carbone aux frontières - un impératif économique et écologique -, une ressource fondée sur le système d'échange de quotas d'émission de CO<sub>2</sub>, la taxe sur les déchets

d'emballages plastiques non recyclés, et la taxe sur le numérique – sous réserve que la réflexion engagée au sein de l'OCDE aboutisse. L'harmonisation de la taxation sur les sociétés à travers l'Assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (Accis) n'est plus évoquée.

L'ingénierie de la gestion des fonds par les régions est en effet un point d'attention particulier, puisque des sommes considérables viendront s'ajouter aux fonds de cohésion traditionnels : *REACT-EU* représentera 5 milliards d'euros dans un premier temps puis 50 milliards ; le Fonds pour une transition juste, 40 milliards d'euros. Les régions devront donc faire preuve de réactivité. En revanche, les 32 milliards d'euros que recevrait la France au titre de la facilité pour la reprise et la résilience du plan de relance resteront probablement gérés au niveau de l'État, car ils passeront par le filtre du Semestre européen. En d'autres termes, pour les toucher, la France devra avoir le courage de mener des réformes structurelles.

Je partage pleinement les craintes d'André Reichardt sur les effets d'aubaine. L'alinéa 30 souligne bien que le plan de relance doit d'abord profiter à l'industrie européenne. La Chine utilise régulièrement l'outil des aides d'État. L'Union européenne a mis en place le règlement sur le filtrage des IDE (investissements directs étrangers) : toute prise de participation d'une entreprise extérieure à l'Union européenne dans une entreprise stratégique doit être signalée à la Commission européenne, afin de prévenir les opérations de prédation. Les Britanniques sont en train de se doter d'un mécanisme de ce type.

Le plan de relance est conçu pour harmoniser les politiques économiques des États membres. Alors que le gouvernement français apporte 40 milliards d'euros au niveau national, l'Allemagne a frappé fort avec 130 milliards d'euros. En matière industrielle, elle est en train de corriger l'un de ses rares talons d'Achille, le coût de l'énergie. D'abord, le produit de l'équivalent allemand de la CSPE (contribution au service public de l'électricité) est passé de 30 à 20 milliards d'euros, contre 7 milliards d'euros en France. Ensuite, *Nord Stream 2* fera prochainement de l'Allemagne le *hub* gazier européen. Enfin, l'Allemagne injecte 8 milliards d'euros dans la recherche sur l'hydrogène et investit 7 ou 8 milliards d'euros pour l'accélération du déploiement de la 5G.

Ce pays a déjà mobilisé 52 % de l'enveloppe au titre de l'assouplissement de la Commission européenne du cadre sur les aides d'État ! Le rapporteur général de notre commission des finances nous avertissait, dès avant la crise sanitaire, de l'insuffisance de nos marges de manœuvre budgétaires : la comparaison avec l'Allemagne nous en donne une illustration concrète.

Monsieur Leconte, le budget consacré à l'élargissement reste stable, à près de 13 milliards d'euros.

Monsieur Haut, les États membres restent très sourcilleux quant au ratio du budget européen sur le revenu national brut (RNB). Nous sommes à 1,12 %, compte tenu de la baisse du RNB liée à la crise de la Covid-19, ce qui est au-dessus de la proposition finlandaise.

Il semblerait que les vues au sein des 27 commencent à converger sur le caractère stratégique de l'agriculture. Mais il ne faudrait pas que le pacte vert se traduise

par une décroissance. Je lis à l'instant le titre de cette dépêche : « Les ministres de l'Union européenne inquiets de l'impact potentiel du Pacte vert européen sur le secteur agricole ». Il y a une prise de conscience, à laquelle nos quatre PPRE sur le sujet ne sont pas étrangères. La commissaire européenne à la santé et à sécurité alimentaire, Mme Stella Kyriakides, a tendance à s'exprimer à la place du commissaire à l'agriculture, ce qui n'est jamais bon signe. Nous l'avions déjà constaté au moment du débat sur les profils nutritionnels.

Monsieur Raison, je vous remercie d'être la conscience scientifique de la commission ! Depuis des décennies, l'INRA se penche plutôt sur les sciences molles que sur les sciences dures. Or si nous ne nous intéressons pas aux *new breeding techniques* (nouvelles techniques de sélection variétale), d'autres ne nous ont pas attendus pour le faire. Désormais dirigée par un Chinois, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) va faire évoluer les normes agricoles et, comme je le rappelle souvent, celui qui tient les normes tient le marché... Ne soyons pas naïfs. Je suis très à l'écoute des écologistes, mais je suis plus sévère pour les environnementalistes radicaux qui ne veulent pas tenir compte des sauts technologiques dans leur réflexion.

La simplification est mentionnée à l'alinéa 37. La complexité de l'utilisation des fonds est une dérive bien française : des États comme la Pologne savent utiliser les fonds européens rapidement et avec simplicité...

Monsieur Henno, il faudra en effet se concentrer sur les investissements les plus pertinents.

Monsieur Leconte, je suis favorable à un rappel de nos demandes sur Frontex.

*À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne, dans la rédaction suivante :*

*Proposition de résolution européenne relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19*

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 310, 311, 312 et 323,

Vu la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, présentée par la Commission européenne le 2 mai 2018, COM(2018) 322 final,

Vu le cadre de négociation du cadre financier pluriannuel assorti de chiffres publié par la présidence finlandaise du Conseil le 5 décembre 2019,

Vu la communication de la Commission du 11 décembre 2019 intitulée « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 60 (2019-2020) du 11 février 2020 sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027),

Vu les propositions formulées par le Président du Conseil européen le 14 février 2020,

Vu la communication « Façonner l'avenir numérique de l'Europe », présentée par la Commission européenne le 19 février 2020, COM(2020) 67 final,

Vu la réponse de la Commission européenne en date du 6 mai 2020, C(2020) 3008 final, à l'avis politique adopté le 22 janvier 2020 par la commission des affaires européennes du Sénat sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027),

Vu la résolution du Parlement européen du 15 mai 2020 sur le nouveau cadre financier pluriannuel, les ressources propres et le plan de relance (2020/2631(RSP)),

Vu l'initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus, en date du 18 mai 2020,

Vu la communication « Une stratégie “De la ferme à la table” pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement », présentée par la Commission européenne le 20 mai 2020, COM(2020) 381 final,

Vu la proposition présentée le 23 mai 2020 par l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, « *Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery* »,

Vu la communication « Le budget de l'Union : moteur du plan de relance pour l'Europe » présentée par la Commission européenne le 27 mai 2020, COM(2020) 442 final,

Vu la communication « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération » présentée par la Commission européenne le 27 mai 2020, COM(2020) 456 final,

Vu la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 446 final,

Vu la proposition modifiée de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 443 final,

Vu la proposition de règlement du Conseil établissant un instrument de relance de l'Union européenne pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 441 final,

Vu la proposition modifiée de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 445 final,

Vu la proposition modifiée d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 444 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité de reprise et de résilience, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 408 final,

Vu la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » et définissant ses règles de participation et de diffusion, de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme spécifique d'exécution du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe », de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles

régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les « plans stratégiques relevant de la PAC ») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, présentée le 29 mai 2020, COM(2020) 459 final,

Considérant la nécessité de doter l'Union européenne des moyens nécessaires pour assumer ses compétences et mettre en œuvre ses politiques, sans pour autant soumettre les finances publiques des États membres à une pression excessive dans un contexte budgétaire rendu plus tendu encore par la crise de la Covid-19 ;

Considérant que cette crise d'une ampleur historique aura des répercussions sociales et économiques variables d'un État membre à l'autre et que tous les États membres n'ont pas la même capacité à absorber le choc et à y réagir, ce qui pourrait mettre le marché unique à rude épreuve ;

Considérant qu'une réaction rapide et ambitieuse de l'Union, dans le respect des compétences des États membres, est légitime et pertinente ;

– Concernant l'architecture d'ensemble de la proposition de la Commission européenne

Approuve l'économie générale de la proposition d'instrument de relance et son articulation avec le cadre financier pluriannuel, qui reprend largement les propositions de l'initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus, en date du 18 mai 2020 ;

Considère que le plan de relance exceptionnel et temporaire, concentré sur les années 2021-2024, permettra de donner à l'Union l'impulsion nécessaire pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de Covid-19 et devrait conduire à la rendre plus verte, plus digitale et plus résiliente, conformément aux orientations présentées par la Commission européenne, sans entraîner de remise en cause des équilibres du cadre financier pluriannuel 2021-2027 ;

Affirme que la transition vers une économie plus verte ne doit pas être synonyme de décroissance ; souligne la nécessité de concilier lutte contre les dérèglements climatiques, développement durable, développement économique et inclusion sociale ; rappelle que l'Union européenne de ne doit se priver d'aucune technologie permettant d'atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est assignés, en particulier en termes de neutralité climatique et de sobriété énergétique ;

Insiste sur la nécessité de renforcer la résilience de l'économie et de la base industrielle de l'Union européenne, ce qui suppose notamment une modernisation de la politique de la concurrence ainsi qu'une optimisation et une réactivité accrue des outils de défense commerciale face aux pratiques commerciales déloyales, afin que les entreprises et les citoyens de l'Union soient pleinement bénéficiaires des moyens financiers nouveaux envisagés pour l'Union ;

Se félicite qu'au travers de cet effort d'une ampleur inédite, l'Union fasse preuve de réactivité et d'innovation, réaffirme ses valeurs de solidarité, veille à apporter aux États membres un soutien pertinent au regard des priorités de l'action de l'Union et préserve ainsi le marché unique ;

– Concernant la nouvelle proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel 2021-2027

Réitère l'ensemble des positions affirmées par le Sénat dans sa résolution européenne n° 60 du 11 février 2020 ;

Considère que le caractère novateur de l'instrument de relance ne doit pas conduire à négliger les négociations relatives au cadre financier pluriannuel « socle » pour les années 2021 à 2027 ;

Observe que la nouvelle proposition de la Commission européenne, arrêtée à 1 100 milliards d'euros en prix 2018, se rapproche largement de la proposition formulée par le Président du Conseil européen en février 2020 ;

Se félicite que, par rapport à sa proposition de mai 2018, la Commission propose de majorer de 4 milliards d'euros les crédits du premier pilier de la PAC et de 5 milliards d'euros les crédits du second pilier, qui bénéficierait en outre d'un abondement de 15 milliards d'euros dans le cadre du plan de relance afin de favoriser la transition verte affirmée dans la stratégie « de la ferme à la table » ; observe qu'en dépit de ces majorations, le budget de la PAC connaîtrait malgré tout une baisse significative en euros constants par rapport au cadre financier pluriannuel 2014-2020, qui traduirait un renoncement inassumé à l'ambition stratégique agricole portée par l'Union européenne depuis 1957, d'autant plus incompréhensible que les autres grandes puissances mondiales développent à l'inverse leurs investissements dans ce domaine, en particulier au regard des enjeux de souveraineté alimentaire, de l'impératif de sécurité alimentaire des citoyens européens et des enjeux industriels du XXI<sup>e</sup> siècle ; appelle à cet égard à la vigilance quant à la mise en œuvre de la stratégie « de la ferme à la table », afin de veiller à la compétitivité de l'agriculture européenne ; insiste sur l'importance de revaloriser le premier pilier, qui demeure essentiel pour permettre aux agriculteurs de relever les défis économiques, sanitaires, environnementaux et liés aux dérèglements climatiques, auxquels ils sont confrontés et qui finance notamment le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), programme indispensable pour le soutien à l'agriculture des régions ultrapériphériques (RUP) ;

Est satisfait que le rôle stratégique de la politique de cohésion régionale, levier d'investissement particulièrement adapté aux besoins spécifiques des territoires de l'Union, soit reconnu au travers à la fois du cadre financier pluriannuel socle et des abondements complémentaires provenant du plan de relance, en particulier au travers du nouvel instrument REACT-EU (50 milliards d'euros en 2021 et 2022, auxquels s'ajouteraient 5 milliards d'euros en 2020) ; observe néanmoins que les crédits inscrits sur le seul cadre financier pluriannuel socle au titre du FEDER, des fonds de cohésion et du FSE sont en diminution de respectivement 3,8 milliards, 0,7 milliard et 3,5 milliards d'euros ; prend acte avec satisfaction du fait qu'un réexamen des dotations nationales au titre de la cohésion serait opéré en 2024, tenant compte des statistiques les plus récentes disponibles, et pourrait donner lieu à des ajustements à la hausse uniquement, dans la limite de 10 milliards d'euros pour l'ensemble des États membres ; réaffirme que la politique de cohésion doit concerner toutes les régions de l'Union européenne, y compris les régions ultra-périphériques (RUP), et juge nécessaire de veiller à la simplification des procédures et à une plus grande flexibilité des instruments pour assurer une efficacité maximale aux outils de la politique de cohésion ;

Relève que la nouvelle proposition de la Commission propose d'allouer 8 milliards d'euros au fonds européen de la défense, soit 3,4 milliards d'euros de moins que dans la proposition initiale de mai 2018, les crédits consacrés à la mobilité militaire étant par ailleurs fortement réduits ; observe que cette nouvelle proposition est plus satisfaisante que celles présentées par la présidence finlandaise du Conseil en décembre 2019 puis par le Président du Conseil européen en février 2020 ; juge néanmoins cette proposition insuffisante pour doter le

fonds d'une réelle capacité à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne ; insiste donc pour consacrer 11,453 milliards d'euros à ce fonds pour la période 2021-2027, conformément à la proposition initiale de la Commission ;

Rappelle l'importance pour l'Europe d'avoir une politique spatiale indépendante lui permettant d'assurer son autonomie stratégique, sa sécurité et une croissance économique durable ; plaide pour que l'Union européenne alloue à la politique spatiale un budget adapté à l'enjeu associé en termes de souveraineté ; relève l'amélioration proposée par rapport aux propositions formulées par la présidence finlandaise du Conseil et le Président du Conseil européen mais invite à rehausser les crédits consacrés à cette politique à hauteur de la proposition initiale de mai 2018 ;

Regrette que la nouvelle proposition de la Commission ne fasse plus apparaître de crédits dédiés à l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité (IBCC) au sein de la zone euro, dont les fonctions seraient partiellement reprises par la nouvelle facilité pour la reprise et la résilience incluse dans le plan de relance ; bien qu'ayant souligné les insuffisances de l'IBCC tel qu'il avait été envisagé, considère essentiel de réinstaurer un mécanisme de gouvernance et un cadre d'analyse propres à la zone euro, et ce de manière durable, les outils du plan de relance n'ayant qu'une durée limitée ;

Se félicite de la création d'un nouveau programme « UE pour la santé », conformément aux préconisations de l'initiative franco-allemande, afin de répondre aux enjeux apparus lors de la crise de la Covid-19 ;

Regrette la réduction des crédits consacrés au programme Erasmus +, par rapport à la proposition de mai 2018, alors qu'il s'agit d'un programme emblématique de la politique européenne, qui contribue à la rendre concrète auprès des populations ;

Réaffirme que le projet « International Thermonuclear Experimental Reactor » (ITER) devra bénéficier des crédits adéquats pour permettre, dans le respect des engagements pris, la conduite de ses travaux en vue de créer, pour l'avenir, une source durable d'énergie sûre et respectueuse de l'environnement ;

Souligne la nécessité de dédier à l'agence Frontex un budget lui permettant de mettre en œuvre le mandat renforcé qui lui a été confié en 2019 ;

– Concernant l'instrument de relance de l'Union européenne

Approuve la répartition générale proposée comprenant 500 milliards d'euros de subventions et garanties et 250 milliards d'euros de prêts ;

Observe que la concentration des engagements de dépenses sur une période relativement courte (2021-2024), justifiée au regard de la nécessité de relancer rapidement l'économie européenne, soulève des enjeux importants en termes de capacité de mise en œuvre, d'ingénierie et d'absorption de ce volume de dépenses ainsi que de concordance entre la réponse de court terme et son inscription dans une stratégie de long terme ; appelle donc à la vigilance en la matière ;

Juge pertinent l'accent mis sur la solvabilité des entreprises et les investissements stratégiques, notamment au travers de l'octroi de garanties permettant d'exercer des effets de levier intéressants ; soutient le renforcement des programmes consacrés à la recherche et à l'innovation ; approuve la proposition de mise en place d'un instrument de soutien à la solvabilité au sein du Fonds européen pour les investissements stratégiques, la création d'une nouvelle facilité stratégique d'investissement au sein du programme Invest EU ainsi que l'abondement du programme « Horizon Europe » ; relève néanmoins que les sommes inscrites



au titre du plan de relance en faveur des programmes « Horizon Europe » et « Invest EU » ne correspondent pas à des majorations nettes, les crédits inscrits au titre du cadre financier pluriannuel « socle » étant en retrait par rapport aux propositions formulées par la Commission en mai 2018 ;

Considère que l'inscription de 30 milliards d'euros au titre du fonds pour une transition juste, en complément des 10 milliards d'euros inscrits dans le cadre financier pluriannuel « socle », est une mesure nécessaire en vue d'accompagner la transition vers une économie plus verte et les mutations socio-économiques indispensables dans les territoires les plus touchés ;

Approuve le principe de la nouvelle facilité pour la reprise et la résilience dotée de 310 milliards d'euros de crédits de subventions et d'une enveloppe de 250 milliards d'euros de prêts, ayant pour objectif de soutenir les investissements et les réformes indispensables à une reprise durable, d'améliorer la résilience économique et sociale des États membres et de soutenir les transitions écologique et numérique, en prenant en compte les différences de situation des États membres au regard des besoins ; observe que cette facilité sera inscrite dans le cadre du Semestre européen, ce qui impliquera un dialogue exigeant entre les États membres et la Commission lors de l'examen des programmes nationaux de réforme, qui intégreront à l'avenir des plans nationaux pour la reprise et la résilience ; demande un renforcement de l'implication des Parlements nationaux dans la mise en œuvre et le suivi du Semestre européen ;

– Concernant l'ambition globale, les ressources et le processus d'adoption du cadre financier pluriannuel et de l'instrument de relance

Constate, au regard de la nécessaire maîtrise des finances publiques nationales, dégradées par la crise de la Covid-19, et des positions exprimées par certains États membres, que le niveau d'engagement proposé et la perspective d'élaborer un budget ambitieux et de contenir la progression de la part des contributions nationales dans le financement de l'Union ;

Invite la Commission européenne à clarifier et préciser rapidement ses propositions visant à mettre en place un panier de nouvelles ressources propres, en veillant à assurer une maîtrise de l'imposition globale pesant sur les ménages et les entreprises afin de ne pas dégrader la situation des citoyens de l'Union et de ne pas affaiblir le tissu économique européen ; demande en particulier à la Commission d'apporter des précisions concernant sa proposition de création d'une ressource propre assise sur les activités des grandes entreprises, qui apparaît à ce stade très floue ; rappelle son soutien à la proposition d'abaissement du taux des frais d'assiette et de perception des droits de douane prélevés par les États membres ;

Réitère avec force son appel à mettre fin, à l'occasion du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, à l'ensemble des rabais et systèmes de correction dont bénéficient certains États membres, dès l'entrée en vigueur du prochain cadre financier pluriannuel ;

Rappelle qu'en application de l'article 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la décision sur le système des ressources propres, pour entrer en vigueur, nécessite d'être approuvée notamment par le Parlement français ; demande dès lors de mieux justifier la proposition consistant à relever de manière permanente le plafond de ressources propres à 1,46 % pour les engagements et à 1,40 % pour les paiements, en complément de l'augmentation de 0,6 point de pourcentage prévue à titre temporaire afin de permettre le financement de l'instrument de relance exceptionnel et temporaire destiné à faire face aux conséquences de la crise de la Covid-19 ;

Soutient le principe d'une révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel afin d'évaluer l'évolution des besoins à la suite de la mise en œuvre de l'instrument de relance et, le cas échéant, d'en tirer les conséquences ;

Demande instamment, conformément aux observations de la Médiatrice européenne, une amélioration de la transparence des trilogues afin d'assurer la bonne information des Parlements nationaux ;

Confirme son souhait que les Parlements nationaux, qui contribuent à l'élaboration du cadre financier pluriannuel et qui sont plus largement des acteurs essentiels de la construction européenne, soient pleinement associés aux travaux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*Jeudi 11 juin 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Institutions européennes**

### **Débat préalable au Conseil européen du 19 juin 2020 en présence de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes**

**M. Jean Bizet, président.** – Merci, madame la ministre, d'avoir répondu à notre invitation. Nous nous réunissons ce matin pour le traditionnel débat préalable au Conseil européen qui se tiendra dans huit jours par visioconférence. Lors du précédent Conseil européen, nous étions encore en période de confinement, et nous vous avons entendue par téléphone, avec quelques difficultés techniques dont je vous prie encore de nous excuser. Je me réjouis donc que nous soyons aujourd'hui réunis physiquement au Sénat, et je tiens à vous remercier, ainsi que plusieurs de mes collègues, d'avoir bien voulu vous déplacer pour cela.

Le Conseil européen du 19 juin s'annonce, une fois de plus, comme un jalon important de l'histoire de l'Union européenne (UE). Celle-ci traverse une crise inédite, sanitaire, économique et bientôt sociale, qui appelle une réponse tout aussi inédite. Cette réponse s'est construite progressivement au fil des dernières semaines. La Banque centrale européenne (BCE) s'est mobilisée la première et est désormais engagée dans un programme de rachat de dettes souveraines, en réponse à la pandémie, qui s'élève à 1 350 milliards d'euros. L'UE a ensuite construit une réponse économique à hauteur de 540 milliards d'euros, à trois volets : le mécanisme européen de stabilité (MES), un instrument de soutien aux régimes nationaux de chômage partiel (SURE : *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), et un fonds de garantie de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Lors de sa dernière réunion, le 23 avril, le Conseil européen a également décidé le principe de la création d'un instrument spécifique de relance de l'économie européenne. Un mois plus tard, s'inspirant d'une initiative franco-allemande que nous saluons, la Commission européenne proposait un nouveau schéma, qui repose sur un nouveau projet de cadre financier pluriannuel (CFP), augmenté d'un effort financier substantiel - je souligne le mot, puisqu'il s'agit de 750 milliards d'euros consacrés à la relance.

L'intégration dans le CFP de ce plan destiné à rendre l'Europe plus verte, numérique et résiliente est une bonne nouvelle pour la construction européenne, car la solidarité communautaire devient ainsi le socle du plan de relance. Elle soulève toutefois des questions complexes et exige du Conseil européen, qui l'examinera le 19 juin, de s'entendre en même temps sur le CFP et sur le plan de relance. C'est un énorme défi, surtout dans un contexte où quatre États dits frugaux ont déjà marqué leur résistance.

Le Sénat tient à se positionner en amont de cette réunion. C'est pourquoi notre commission des affaires européennes a adopté hier sur ce sujet une proposition de résolution européenne (PPRE), que la commission des finances examinera mardi. Son

texte salue la proposition de la Commission, sa structure, son ampleur et ses objectifs, tout en insistant sur quelques impératifs.

Dans le CFP que je qualifierais de « socle », nous réaffirmons l'importance de la souveraineté alimentaire, et donc la priorité qu'il faut accorder au premier pilier de la politique agricole commune (PAC), dont la Commission entend raboter les crédits par rapport au CFP actuel. Nous nous inquiétons aussi de voir émerger une conception du verdissement de la PAC qui pourrait conduire, si nous n'y prenions garde – et le Sénat sera particulièrement attentif – à la décroissance, avec 10 % de surface agricole utile (SAU) en moins. Il faudra comptabiliser tous les efforts qui ont été faits par la France en la matière depuis des décennies, parce que notre pays a une fâcheuse tendance à en faire plus, quand nos autres partenaires s'en tiennent simplement aux orientations de la Commission.

Nous insistons aussi sur la nécessité de renforcer quelques lignes budgétaires essentielles pour l'autonomie européenne. Il s'agit d'abord du Fonds européen de défense, dont va nous parler Ladislav Poniatski, qui représente parmi nous le président Cambon : il n'est pas convenable que ce fonds devienne la variable d'ajustement des crédits européens. Il s'agit aussi de la politique spatiale, dont le budget a certes été relevé par rapport à la proposition finlandaise, mais pas suffisamment. Il s'agit encore du programme ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*) : si la France ne parle pas du nucléaire, qui le fera ? Il s'agit enfin de l'agence Frontex, essentielle pour la protection de nos frontières.

L'enjeu principal de cet effort financier substantiel que l'UE envisage est là : dans quelle mesure confortera-t-il la puissance européenne ? Nous relevons avec satisfaction la création d'un programme d'Union européenne de la santé ; nous nous félicitons aussi que le mécanisme juridique de filtrage des investissements directs étrangers, dont la France a récemment obtenu le renforcement, se voie doté de moyens financiers. Pouvez-vous nous en dire plus sur son montant et ses modalités de mise en œuvre ?

L'ambition que propose la Commission européenne a un prix. Elle passe par un relèvement du plafond de ressources de l'UE. Pouvez-vous nous éclairer, à ce propos, sur la justification du relèvement permanent de ce plafond que réclame la Commission et qui viendrait en plus du relèvement temporaire nécessaire pour financer le plan de relance ? Pour notre pays, quel sera le prix de cette nouvelle ambition européenne ? La nouvelle « facilité pour la reprise et la résilience » bénéficiera surtout aux États les plus touchés, dont le nôtre...

Le financement de ce plan de relance implique assurément la création de nouvelles ressources propres pour l'UE. La Commission étend le champ des possibles en la matière, c'est heureux, mais nous nous inquiétons de l'hypothèse d'une nouvelle contribution assise sur les grandes entreprises. De quoi s'agit-il ? Il ne faudrait pas que ce plan revienne en boomerang sur l'économie européenne.

Il doit aussi s'accompagner d'une révision de la politique de concurrence, que nous appelons de nos vœux. Nous recevons d'ailleurs prochainement Mme Margrethe Vestager, dont la réflexion semble s'être affinée, notamment sur le fait, pointé par le Sénat depuis des années, que nous ne pouvions pas faire émerger des champions européens. Or, le temps économique va beaucoup plus vite que le temps

politique, et il nous tarde de disposer d'une feuille de route exemplaire en la matière. Nous voudrions également une optimisation de notre politique commerciale, au risque sinon que nos efforts budgétaires et environnementaux profitent *in fine* à nos concurrents. Quelle assurance avons-nous à cet égard ?

*Quid*, enfin, de l'autre grand sujet de ce Conseil européen, l'issue de la négociation sur la relation future avec le Royaume-Uni ? Nous sommes perplexes. Cette négociation patine visiblement, au point que notre négociateur, Michel Barnier, avoue sa lassitude. Chacun campe sur ses positions. Notre partenaire britannique ne veut pas jouer les prolongations et entend restaurer sa compétitivité en s'écartant des normes européennes. Le Parlement vient d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures qui seraient nécessaires faute d'accord en fin d'année. Je me réjouis que la commission mixte paritaire (CMP) soit convenue d'une durée convenable pour cette habilitation, ce qui donne au Gouvernement une certaine latitude. Il était pourtant prévu de conclure d'ici la fin de ce mois, au moins sur le volet pêche. Avez-vous des informations ? À quoi doivent s'attendre nos pêcheurs européens, et français en particulier ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances.** – Nous entendrons aujourd'hui MM. Bruno Lemaire et Olivier Dussopt, pour la présentation du troisième projet de loi de finances rectificative, qui a été présenté hier en conseil des ministres. Mes questions sont très directement liées à l'articulation entre la politique française, avec ses mesures de relance, et la politique européenne. L'ordre du jour du Conseil européen est consacré à la réponse économique à la crise sanitaire, se focalisant notamment sur les orientations du prochain CFP et sur la mise en place d'un fonds de relance.

La PPRE qui a été adoptée mardi par la commission des affaires européennes, à l'initiative de MM. Jean Bizet et Simon Sutour, sera examinée mardi prochain, sur le rapport de Jean-François Rapon, en commission des finances. Le 27 mai dernier, la Commission européenne a présenté ses orientations sur le nouveau CFP ainsi que sur le plan de relance. L'élément central de ce plan est la facilité pour la reprise et la résilience, avec 250 milliards d'euros de prêts et 310 milliards d'euros de subventions. Ces montants viennent compléter les premières mesures prises avec le MES, la mobilisation de la BEI et le mécanisme de refinancement de l'assurance chômage.

Quel regard portez-vous sur ces chiffres ? Il s'agit de dizaines de milliards d'euros. Nous avons entendu hier M. Pierre Moscovici qui, au nom du Haut conseil des finances publiques, a exprimé un avis quelque peu mitigé, soulignant que, si certains éléments laissent penser que la reprise pourrait intervenir plus tôt, il y a aussi des facteurs de risque. Comme dans *Le Soulier de satin* de Paul Claudel, le pire n'est pas toujours sûr, mais les statistiques de croissance annoncées hier sont, pour certaines, bien pires que les - 11 % annoncés par le Gouvernement : l'OCDE parle d'une récession de 14 % du PIB. Si les besoins, notamment de l'Europe du Sud, étaient plus importants, cette réponse sera-t-elle suffisante ? Est-elle de nature à jouer un rôle macro-économique significatif ? Je pense en particulier aux secteurs qui sont quasiment à l'arrêt, comme l'aérien ou le tourisme, mais aussi d'autres dont on parle moins, comme celui des armateurs de bateaux entre la France et l'Angleterre, qui n'ont quasiment plus aucun trafic. Si le dispositif de chômage partiel ne perdure pas, ces entreprises ne pourront pas survivre.

En permettant de lever de l'argent sur les marchés financiers, ce plan de relance présente un double intérêt. Il réduira le coût de financement pour les États qui empruntent au plus cher, ce qui limitera la fragmentation au sein de la zone euro. Et il évite une pression accrue sur les États, puisque les remboursements n'interviendraient qu'à compter de 2028. Pour la France, qui emprunte à des conditions financières encore intéressantes, avec un coût d'endettement faible, l'intérêt est plus limité que pour un pays d'Europe du Sud.

On parle de remboursement à partir de 2028, mais ce point reste à clarifier. Le calendrier dépendra sans doute des décisions prises sur les ressources propres de l'UE. En tous cas, la contribution de la France au budget de l'UE devrait augmenter d'environ 6 milliards d'euros. Avez-vous des précisions sur les modalités de remboursement de cet emprunt ? Aucune banque ne proposerait à ses clients de ne leur communiquer qu'ultérieurement les modalités exactes de remboursement. Quelle sera la part de remboursement qui devra être assumée par la France à partir de 2028, et selon quel échéancier ?

Enfin, quelle sera l'articulation de ce plan européen avec le plan français traduit en partie dans le troisième PLFR que nous allons examiner prochainement et qui comporte un certain nombre de mesures de résilience ou de relance même si, pour des mesures de relance globale, il faudra plutôt attendre le projet de loi de finances à l'automne, ce qui nous semble trop tard. Dès aujourd'hui, beaucoup de secteurs devraient être encouragés, soit par l'investissement, soit par la consommation. Pour vous, quels sont les secteurs qui devraient bénéficier en priorité de ces crédits européens ? Est-ce la recherche ? Les Allemands ont fait des annonces sur l'hydrogène, ou sur la modernisation de leur industrie. Comment assurer une synergie ou une articulation avec le plan de relance français ?

**M. Ladislav Poniatoski, représentant le président de la commission des affaires étrangères.** – Au risque de sortir de sujets relevant strictement de la commission des affaires étrangères, je souhaite évoquer trois points.

Sur le fonds européen de la défense, nous sommes très inquiets. Et je remarque, sous forme de boutade, qu'à chaque fois que vous venez nous voir, le montant de fonds diminue ! De 17 milliards d'euros, on est passé à 10 milliards d'euros, et désormais à 8 milliards d'euros. Le président Bizet a parlé de variable d'ajustement, il n'a pas tort. Jusqu'où ira cette diminution ? Elle constitue une erreur, pour les pays qui ont des industries d'armement - et c'est le cas de la France, qui compte des centaines de milliers de salariés dans ce domaine. Bien sûr, vous ne savez pas ce qui va sortir du prochain Conseil européen. Au moins, la France dira-t-elle clairement que cette baisse doit être endiguée ?

Second sujet d'inquiétude, la réouverture des frontières. Elle devrait être coordonnée au niveau européen, et elle ne l'est pas. Chaque soir, le journal télévisé nous montre que les pays les plus concernés par le tourisme, comme la Grèce, l'Italie ou le Portugal, sont déjà en train de préparer leurs plages et rouvrent leurs frontières, alors que d'autres pays continuent à vivre avec des frontières fermées. Cette question est liée à celle des transports aériens, qu'il faudra aussi débloquer. Pensez-vous que pourra sortir de ce Conseil européen une politique de coopération, pour que les États membres fassent la même chose au même moment ? Après tout, le tourisme est très important pour nous aussi, d'autant que nous savons très bien que nous n'aurons pas les touristes

des continents américains ou asiatiques : nous avons donc besoin que l'activité touristique européenne redémarre. Quelle sera la position que la France défendra ?

Enfin, au risque de m'écarter du domaine de la commission des affaires étrangères, nous avons des inquiétudes sur le plan de relance. La réunion des ministres des finances a montré les désaccords entre les 27. Or, cette réunion était faite pour préparer le Conseil européen de la semaine prochaine. Elle a manifesté les positions des uns et des autres et, sur quatre points, on voit se dessiner désaccords et divisions.

D'abord, sur le calendrier. L'objectif annoncé est d'aller vite mais, quand on voit la vitesse à laquelle avance la préparation du CFP, depuis des mois, ce n'est pas rassurant. L'objectif de finaliser le plan de relance de 750 milliards d'euros avant la fin du mois d'août, pour que les différents programmes de chacun des pays soient engagés dès 2021, pourra-t-il être atteint ? Cela semble une mission impossible.

Il y a ensuite les réticences des pays dits frugaux que sont l'Autriche, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède et la Finlande. Celles-ci portent d'abord sur le montant. Pourtant, sur les 750 milliards d'euros, seuls 500 milliards d'euros prendraient la forme de subventions. Ces pays trouvent que c'est encore trop, et souhaiteraient que l'aide revête davantage la forme de prêts. Quelle sera la position de la France vis-à-vis de ces réticences ?

Notre troisième inquiétude porte sur les critères de répartition de ces 750 milliards d'euros. Trois ont été annoncés : la taille des États, le PIB par habitant et le taux de chômage. Ils seraient pris en compte en fonction des chiffres d'avant la crise, ce qui est très surprenant ! Les enveloppes allouées à chaque pays correspondront donc à son PIB et à son taux de chômage d'avant la crise, alors que nous parlons d'un plan de relance pour redresser l'économie après la crise. Cela donne des résultats stupéfiants : dans ce qui est proposé, un pays comme la Grèce, qui a été très peu frappé par la crise, serait très bien servi ; un pays comme la Pologne, qui a traversé une crise sanitaire et économique plutôt limitée, sera parmi les plus gros bénéficiaires ; et la Belgique, dont les chiffres, en termes de nombre de morts et de personnes frappées par la crise sanitaire, sont terribles, serait très peu aidée. Et, si l'on additionne l'Italie, l'Espagne et la France, on obtient la moitié de l'aide proposée par l'UE ! C'est de la provocation ! On comprend que les pays frugaux protestent, et que ces critères suscitent des désaccords... Qu'en dites-vous ?

Dernière inquiétude : Bruxelles va porter un jugement sur les plans de relance de chacun des pays. La Commission jugera en fonction de critères dont certains sont sans doute objectifs, comme la transition verte ou la numérisation. Mais le plus important sera d'effectuer des réformes susceptibles d'accélérer la reprise, ce qui est un critère très subjectif. J'ajoute, enfin, que les désaccords portent aussi sur les modalités de remboursement des emprunts consentis. Tout le monde semble d'accord avec l'idée d'un emprunt de trente ans qui débiterait en 2028. C'est sur son financement que surgissent les désaccords. La Commission propose de le financer grâce à des taxes sur le numérique, les émissions de CO<sub>2</sub>, les multinationales et les actions polluantes. Or les 27 sont très divisés sur la répartition de ces taxes. Quelle position la France défendra-t-elle sur la manière de rembourser cet emprunt géant ?

Sur le Brexit, nous ne sommes pas rassurés par la conférence de presse qu'a tenue Michel Barnier à la suite de la dernière rencontre. Il y a un blocage sur tous les

sujets qui restent à discuter et, sur certains sujets pour lesquels il y avait eu un accord, les Anglais sont en train de remettre les conclusions sur le tapis. Quel est votre point de vue ? À mon avis, c'est très mal parti - et il ne sortira pas grand-chose du prochain Conseil européen. Bref, je ne suis guère optimiste...

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes.** – Je suis très heureuse de vous retrouver en chair et en os, quoiqu'encore dans un format restreint. L'épidémie est toujours parmi nous, mais nous avons gagné contre elle une première manche. En restant prudents, nous allons progressivement retrouver une vie normale, même s'il ne s'agira pas de la vie d'avant. En tous cas, la prochaine réunion des chefs d'État ou de gouvernement se tiendra, vendredi prochain, toujours par visioconférence, ce qui est un signe des temps exceptionnels que nous vivons. C'est la cinquième fois depuis le début de la crise que les membres du Conseil européen se réunissent sous ce format inédit. La première de ces visioconférences s'était tenue le 10 mars, suite à une demande du Président de la République auprès de Charles Michel, pour qu'il y ait, au plus haut niveau européen, une instance de décision, de coordination et d'impulsion.

La discussion sera effectivement centrée sur les enjeux de la relance économique de l'UE, sur le CFP 2021-2027, avec aussi un état des lieux des négociations sur la relation future avec le Royaume-Uni.

Les chefs d'État ou de gouvernement vont discuter d'un paquet, constitué de deux jambes : le plan de relance présenté le 27 mai dernier, et le budget européen 2021-2027, qu'éclipse actuellement la nouveauté du plan de relance. La proposition de la Commission repose, pour la relance, sur le principe d'un emprunt européen. C'est un vrai changement de paradigme : il y a trois mois, c'était encore un tabou. La crise a chamboulé la donne, et je crois que nous avons tous compris que nous avons besoin d'une réponse européenne massive, que les outils budgétaires dont nous disposions à l'échelle européenne étaient insuffisants, et que les taux d'intérêt étaient suffisamment faibles pour que puissions recourir à l'emprunt dans de bonnes conditions. C'est pourquoi le Président de la République a pris l'initiative, avec huit de nos voisins européens – Belgique, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal et Slovénie – de plaider dès le 26 mars dernier auprès du président du Conseil européen pour un mécanisme d'endettement commun.

À l'époque, l'accueil avait été assez réservé. Le Président de la République a néanmoins, avec beaucoup de persévérance, cherché à faire avancer cette proposition, notamment par des contacts très réguliers avec la chancelière Merkel. Face à l'interdépendance économique fondamentale créée par ce marché européen, qui a fait notre prospérité, nous avons l'obligation de prévoir une réponse européenne à la hauteur des enjeux. Lors de leur dernière réunion du 23 avril, sur la base des travaux des ministres des finances, les chefs d'État ou de gouvernement ont d'ailleurs reconnu la nécessité et l'urgence de la création d'un fonds de relance, et ont mandaté la Commission européenne pour qu'elle précise les besoins et présente une proposition à la hauteur des enjeux.

Une seconde étape a été franchie le 18 mai, avec l'annonce de l'initiative franco-allemande, historique, qui consistait à associer au volet budgétaire et financier de 500 milliards d'euros la volonté de créer une nouvelle feuille de route pour l'Europe,



axée sur la souveraineté et concernant la santé, l'industrie et la transition écologique. L'avenir nous montrera peut-être que cela a été un moment hamiltonien.

En tous cas, cette initiative franco-allemande a déjà contribué à nous faire passer une étape majeure, puisque nous avons fondamentalement modifié les équilibres entre les États membres et déplacé le centre de gravité au Conseil européen. C'est le succès d'une méthode et de l'idée que la France et l'Allemagne peuvent faire ensemble des propositions constructives, expliquer, rassembler. D'ailleurs, ces propositions ont été bien accueillies par la plupart de nos partenaires et ont isolé les États les plus durs, que certains qualifient de frugaux : l'Autriche, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark.

En réalité, ces pays ne constituent pas un bloc uni. Je me rends ce soir en Autriche, et serai lundi aux Pays-Bas. Je puis vous assurer que les entreprises et syndicats néerlandais et autrichiens sont d'accord avec ce plan, et que les demandes de la Suède, du Danemark, de l'Autriche ou des Pays-Bas ne sont pas les mêmes. Nous n'avons donc pas devant nous un bloc – et nous récusons, d'ailleurs, la logique de bloc. Il faut simplement bien comprendre ce dont ces pays ont besoin pour travailler avec nous, tout comme pour ceux du groupe de Visegrad. Comme l'a dit Jean-Yves Le Drian avec une pointe d'humour, les frugaux doivent manger un peu, et nous sommes tous conscients des interdépendances commerciales et économiques qui nous unissent.

C'est dans ce contexte de dynamique favorable que la Commission européenne a présenté le 27 mai sa proposition de relance, en lien avec une révision du CFP 2021-2027. La nouveauté, c'est le plan de relance de 750 milliards d'euros financé par l'emprunt, dont M. le rapporteur général a précisé les différents instruments. L'objectif de ce fonds de relance est de renforcer le budget de l'UE jusqu'en 2024 – de le doubler, quasiment, pendant ces années – grâce à un instrument financier permettant de lever des fonds sur les marchés financiers.

Les trois quarts des financements levés, 560 milliards d'euros donc, viendront financer un nouvel instrument de relance et de résilience, à hauteur de 310 milliards d'euros de subvention et de 250 milliards d'euros de prêts, avec une clef de répartition qui peut encore être discutée. Cet argent aura pour vocation de financer des plans de relance nationaux, que chaque pays présentera à la Commission européenne pour vérifier qu'il a bien intégré les priorités de l'UE, notamment en matière climatique et numérique : si nous voulons une relance européenne qui crée de la prospérité et non de la compétition, il faut s'assurer que nous marchons dans des directions compatibles. Le rôle de la Commission ne sera pas de sanctionner mais de s'assurer que ce que les pays proposent contribuera à une dynamique commune positive.

Le deuxième outil, à hauteur de 7 % de l'enveloppe, soit 55 milliards d'euros, est un nouvel instrument, appelé *ReactUE*, dont les financements sont alloués en fonction de l'impact de la crise, au titre de la politique de cohésion qui constitue un levier de relance fondamental dans les territoires les plus touchés. Très concrètement, pour nous, cela passera par les régions. Nous avons donc besoin que celles-ci se mobilisent pleinement et accroissent leur capacité à accéder à ces fonds européens dès les premières années du CFP : nous ne pouvons pas nous permettre le retard à l'allumage habituel de deux ou trois ans.

Enfin, ce plan vient abonder d'autres programmes déjà existants, comme *InvestEU*, dont les crédits vont doubler pour atteindre 30 milliards d'euros, avec un volet sur les investissements stratégiques, ou comme le deuxième pilier de la PAC, rehaussé de 15 milliards d'euros, le fonds de transition juste, qui augmenterait de 30 milliards d'euros, ou encore *Horizon Europe*. Il permet aussi d'accroître notre soutien à l'aide humanitaire, pour renforcer notre action extérieure. Il finance enfin un nouveau programme consacré à la santé, de 10 milliards d'euros.

La Commission a également proposé des ajustements sur certains programmes européens du CFP, notamment au vu des discussions que nous avons eues en février. Le budget de la PAC augmenterait, y compris pour le premier pilier : c'est une avancée que nous saluons – et je sais à quel point le Sénat est vigilant sur ce point. La PAC est une vraie politique de souveraineté, et cette crise sanitaire est venue, s'il en était besoin, démontrer combien il est précieux de pouvoir s'alimenter avec des produits qui ne viennent pas de trop loin. Nous veillerons à ce que ce niveau d'ambition proposé par la Commission ne soit pas revu à la baisse. Vous pouvez compter sur la détermination de Didier Guillaume, sur notre mobilisation, et sur la solide coalition que nous avons construite sur ce sujet, auquel le Président de la République est aussi très attentif.

En amont de cette réunion de vendredi, il faut souligner que, s'il y a eu un accueil très positif de la plupart des États membres, les négociations seront difficiles, vu le nombre de paramètres à intégrer. Nous préparons pour le 16 juin une réunion des ministres des affaires européennes, qui sera l'occasion de partager les premières orientations et de montrer les points de vigilance particuliers de la France. Dans cette discussion, chacun pourra aussi réagir formellement à la proposition.

Parmi les points que nous discuterons, figureront l'architecture et le montant du plan de relance. Certains exercent de fortes pressions pour faire baisser ce montant, rehausser la part des prêts, et assortir de conditions très fermes toute éventualité de transfert budgétaire. Pour autant, nous devons rester cohérents avec les besoins exprimés. Un deuxième enjeu sera la répartition des moyens entre les programmes du budget. Les modalités de la nouvelle facilité de relance et de résilience, ses objectifs, la clé de répartition, sa gouvernance, le rôle du Parlement européen, sont autant de questions qui seront également discutées. Troisième point important : le débat sur les ressources propres et les rabais. Sur ces deux sujets, la Commission maintient à ce stade ses propositions initiales. Elle rappelle la pertinence des ressources propres pour aider au remboursement du plan de relance, et maintient sa proposition d'une sortie progressive du système des rabais, tout en évoquant la possibilité d'un horizon plus lointain pour sa disparition. Nous savons tous qu'il s'agit d'un élément important du compromis que nous aurons à trouver.

Pour la France, le paquet de 500 milliards de subventions budgétaires est un minimum, dont nous avons besoin pour relancer nos économies. Au fond, il y a trois temps. D'abord, protéger les emplois et répondre à l'urgence : c'est ce que nous avons fait jusqu'à maintenant. Puis, renforcer l'économie et organiser la relance, et le plan de relance européen sera là pour que cela soit fait de manière cohérente : notre secteur automobile, par exemple, est européen, avec des fabricants de pièces détachées et des clients largement dispersés. Le troisième temps sera d'investir pour l'avenir, afin que les emplois créés soient durables et pérennes et que ce soient bien ceux que les transitions écologique et numérique nous imposent de créer.

Pour nous, le financement par la dette doit être maintenu, et les modalités de remboursement doivent intégrer des ressources propres, pour alléger la part qui impliquerait une hausse des contributions nationales. Ce que propose la Commission, c'est de payer tous les intérêts jusqu'en 2027, et de ne commencer à rembourser le principal qu'à partir de 2028, sur une période de 30 ans. L'idée est que le remboursement du principal doit être, autant que possible, financé par des ressources propres : contribution plastique, contribution ETS, mécanisme de contribution carbone aux frontières, taxe numérique sur les Gafam, taxe sur les transactions financières...

Concernant la dotation du fonds européen de défense, nous étions descendus à 5 milliards d'euros, nous sommes à présent à 9 milliards d'euros. Vous voyez que ma venue coïncide parfois à des hausses de budget ! La tribune publiée hier par Josep Borrell et Thierry Breton est claire : nous devons affirmer notre souveraineté, notamment sur le plan de la défense. C'est un élément de crédibilité et de puissance, face à la Chine, face aux États-Unis. Nous avons pour objectif que soit consacré à la défense européenne un montant en milliards à deux chiffres : je le dirai mardi à mes homologues. Le budget dédié par l'Union européenne à l'espace doit aussi augmenter, si elle veut être cohérente avec les décisions prises par l'Agence spatiale européenne. Concernant le financement du projet ITER, il nous manque 400 millions d'euros. Entre 2014 et 2020, ce projet a mobilisé 3 milliards d'euros. Pour 2021-2027, la Commission avait proposé initialement 5,4 milliards d'euros. Nous sommes actuellement à 5 milliards d'euros, et nous allons essayer d'obtenir une nouvelle augmentation de ce montant, car c'est une priorité dans le cadre de la transition climatique.

Il faut absolument que le fonds de relance soit disponible au moment nécessaire de la relance ! Nous avons donc une obligation de résultat très forte sur le calendrier. Mme Merkel est très consciente que la présidence allemande de l'UE doit commencer par un accord dès le mois de juillet. Et le Président de la République passe beaucoup de temps à créer les conditions d'un accord en juillet. Cette négociation est d'autant plus complexe que le calendrier est serré : nous allons intensifier nos efforts, et il y a beaucoup d'échanges, à la fois bilatéraux et en groupes, à tous les niveaux. Nous espérons qu'après le tour de table du 19 juin, nous disposerons fin juin d'une version révisée de la proposition, qui sera un support pour l'accord politique. L'Europe avance par étapes : nous échangeons avec l'Autriche et les Pays-Bas notamment, pour que chacun s'y retrouve.

Les négociations sur la relation future avec le Royaume-Uni ont été ralenties par la situation sanitaire. Les divergences sont profondes, et elles demeurent. Nous divergeons notamment sur la méthode de négociation. Les Britanniques souhaitent avancer sur les sujets qui les intéressent en priorité, quand l'UE défend une approche globale, pour obtenir un parallélisme des progrès sur les différentes dimensions de la négociation. Un comité conjoint se réunira le 12 juin entre les équipes de négociation, et une rencontre est prévue entre les représentants des institutions. M. Boris Johnson, si nous comprenons bien les signaux envoyés, devrait annoncer qu'il ne souhaite pas étendre la période de transition, et que celle-ci s'achèverait donc fin décembre 2020. Cela signifie qu'il faut boucler la négociation en quatre mois, ce qui semble difficilement atteignable. Nous devons donc nous préparer à tous les scénarios, et en particulier à celui d'une absence d'accord commercial. Le mois de juin sera crucial, en tous cas.

La politique de concurrence est une priorité française : vous avez en mémoire la lettre envoyée à la Commission européenne par la France, l'Allemagne et la Pologne à ce sujet ; elle figure aussi dans l'initiative franco-allemande. Nous ne l'avons pas mise sous le boisseau. La crise a mis en évidence une forte capacité d'adaptation des mécanismes existants. Cela reste pour nous une priorité : nous menons une bataille pour l'emploi et la souveraineté. Comptez sur notre vigilance et notre engagement, mais des réflexions intéressantes sont également menées au sein de la Commission.

Monsieur le rapporteur général, pouvoir payer les intérêts entre 2021 et 2027 et rembourser le principal avec autant de ressources propres européennes que possible, sur des critères cohérents avec nos ambitions numérique et climatique, est une nécessité. Il y a une forme de solidarité intertemporelle dans cette dynamique. Les investissements stratégiques sont inclus dans le plan de relance, avec notamment les 16 milliards d'euros d'*InvestEU* et le fonds de protection de nos secteurs stratégiques contre les investisseurs étrangers. D'autres secteurs que la santé sont concernés : les infrastructures critiques, le numérique, les stocks stratégiques...

Il faut élargir la réflexion : le plan Marshall, c'était de l'argent américain donné aux Européens pour qu'ils achètent des biens américains. Il faudrait un plan Schuman : de l'argent européen pour acheter des biens européens. Cela n'implique pas de se claquemurer, mais il est normal que les efforts que nous demandons à nos citoyens appuient une réindustrialisation européenne.

En matière de critères d'allocation, il faut penser en termes d'interdépendance économique. Ne revenons pas à une logique du retour à l'euro près : ce qui compte, c'est que cela fonctionne. Or des régions ont moins de moyens pour rebondir que d'autres. Il faut donc mettre les moyens là où c'est nécessaire. Si le nord de l'Italie ralentit, c'est toute l'industrie automobile européenne qui ralentit avec lui.

Avec les critères initiaux du fonds pour une transition juste, deux départements français auraient été éligibles. Il faut s'écarter des logiques de boutique pour partir des besoins économiques.

Pour les frontières intérieures, les choses sont claires : la plupart de ces frontières seront libres de contrôles dès le 15 juin. Là où la situation sanitaire ne le permet pas encore, les contrôles pourront être prolongés jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet au plus tard. La zone de référence est l'espace Schengen élargi, qui comprend le Royaume-Uni.

Pour les frontières extérieures, le régime en place est conservé jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet. Nous allons ensuite établir une liste de pays sur la base de critères sanitaires, pour que le même régime soit appliqué, que l'on atterrisse à Paris, Amsterdam ou Francfort. Nous avons pris des mesures d'urgence pour le transport aérien, en reportant l'application de certaines règles et en prolongeant des aides. Nous cherchons aussi à coordonner les mesures sanitaires au départ. Ce secteur, qui est au cœur de la construction européenne, fait l'objet d'un plan de relance, avec un pacte national de 16 milliards d'euros portant de fortes ambitions en matière de transition écologique.

Concernant le tourisme, je profite de cette audition pour inviter les Européens à venir passer leurs vacances en France à partir du 15 juin.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances.** – Sans les restaurants !

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Les terrasses seront ouvertes... Ne donnons pas l'impression que les Français peuvent voyager à l'étranger sans que les citoyens européens puissent venir chez nous.

**M. Jean Bizet, président.** – J'insiste sur l'urgence évoquée par Ladislas Poniatowski, au niveau national et européen. Nous savons que le Conseil européen du 19 juin ne sera probablement pas conclusif. Il y en aura un autre, paraît-il, en juillet. Nous souhaiterions en connaître la date. L'urgence est aussi nationale : le plan de relance a pour objet d'éviter la fragmentation des économies, or nos amis allemands, avec leur puissance de feu, créent déjà des distorsions. L'Allemagne a immédiatement obtenu le maximum de l'assouplissement des règles sur les aides d'État décidé à Bruxelles. En matière de transition énergétique et de déploiement de la 5G, nos voisins vont beaucoup plus vite que nous.

Vous avez rappelé que les régions seraient toujours les autorités de gestion sur les fonds de cohésion et le fonds pour une transition juste. Si la France reçoit 10,4 % des sommes qui seront allouées, soit environ 32 milliards d'euros, ces sommes seront gérées par l'État. Il conviendrait que le Parlement soit plus étroitement associé à cette question.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Le Parlement européen aura lui aussi un rôle important, puisqu'il doit se prononcer sur les modalités d'application des programmes européens.

S'il faut réunir deux ou trois fois le Conseil européen en juillet, nous le ferons : il y a une obligation de résultat. En effet, si nous voulons que toutes les mesures d'urgence soient effectives à la fin 2020 et que le budget européen et la plus grande partie du fonds de relance soient opérationnels dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021, une accélération est indispensable. Ce n'est pas une négociation européenne comme les autres. Bruno Le Maire et moi-même sommes à la pleine disposition du Parlement pour détailler ces enjeux.

**M. Olivier Cadic.** – Le 10 juin, la présidente de la Commission européenne a cité nommément Pékin comme source de désinformation sur le coronavirus. C'est la première fois : nous avons davantage l'habitude d'entendre parler de la Russie. Allez-vous revenir sur cette question au Conseil européen ? Comme parlementaires, nous avons subi une véritable agression de l'ambassade de Chine, qui a pris des positions très dures à notre rencontre. À ma connaissance, ces affirmations figurent toujours sur le site de l'ambassade.

Bientôt quatre ans se seront écoulés après le référendum sur le Brexit. On peut comprendre la lassitude des négociateurs. Mais vous avez déclaré à un quotidien allemand qu'il fallait se préparer à l'échec des pourparlers : qu'est-ce que cela signifie pour les particuliers et les entreprises ?

Dès le référendum, je ne voyais pas comment il serait possible d'éviter le retour d'une frontière en Irlande. À quelques jours de la décision probable de ne pas

prolonger les négociations au-delà du 31 décembre, où en est la mise en œuvre du protocole nord-irlandais ?

Le 6 mai 2020, le sommet virtuel de Zagreb a confirmé sans équivoque la perspective européenne pour les pays des Balkans occidentaux. Or le Président de la République a demandé une réforme du fonctionnement des institutions avant d'envisager l'ouverture à de nouveaux membres, le système actuel de négociation étant jugé trop bureaucratique. Combien de temps prendra cette réforme ? La France a-t-elle fixé un objectif de calendrier ? Nous, parlementaires, nous adressons à de vraies gens. Jean Monnet disait que l'Union européenne ne consiste pas à unir des États mais des hommes. Les Serbes attendent depuis dix ans : quelle est la perspective que nous pouvons leur donner ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Qu'en est-il de la liberté de circulation pour les étudiants non communautaires, qui pour le moment ne sont pas même en mesure de faire des visas ?

Sur l'assouplissement des aides d'État, j'irai dans le sens de Jean Bizet : notre industrie automobile n'a pas attendu la crise pour être malade, et le décalage entre les aides allemandes et les aides françaises peut nous faire craindre le pire. Cela pourrait marquer un point d'inflexion dans la convergence des politiques industrielles pour une concurrence libre et non faussée au sein de l'UE. Ce processus doit être organisé, avec un objectif de sobriété énergétique et de neutralité carbone.

La crise n'est pas européenne mais mondiale. Nous paierons très cher la lâcheté qui a prévalu au plan international. Il y a eu d'autres souffrances que le Covid au cours des derniers mois. Je songe à la Libye, à nos relations avec la Turquie, au Sahel. Les parlementaires israéliens ont demandé à l'UE de se mobiliser sur le risque que fait peser la coalition récemment installée au pouvoir sur le processus de paix parrainé par l'Europe ! Notre politique étrangère commune est faible, pour ne pas dire inexistante, alors que l'on attend de nous que nous agissions en conformité avec nos valeurs. Si nous nous concentrons sur nos problèmes, nous en aurons d'autres.

Le nouveau processus de négociation d'adhésion à l'UE, qui prévoit des bénéfices progressifs pour les États candidats dès avant l'adhésion, doit être financé par le CFP, mais je ne vois pas apparaître ces financements supplémentaires.

Le plan de la Commission européenne a suscité beaucoup de critiques ; mais après le jugement de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe et l'initiative franco-allemande, on ne peut être qu'impressionné par ses propositions. Vous avez évoqué, madame la ministre, un moment hamiltonien, c'est-à-dire un début d'union monétaire et fiscale. Mais pour cela, une pérennisation des ressources est nécessaire. Un jeune dont le premier emploi sera le chômage qui, à soixante ans, continuera à rembourser la dette créée par le plan de relance de la Commission serait tenté de dire à Mme von der Leyen : « *Ok boomer !* ». Or les nouvelles ressources propres envisagées ne laissent pas d'inquiéter : au lieu de ponctionner la compétitivité des entreprises ou la consommation, il faut se poser la question de la taxation du capital au niveau européen.

Il est enfin impératif que vous nous indiquiez les modalités de participation des Parlements nationaux, qui détiennent toujours la souveraineté budgétaire et fiscale,

à la Conférence sur l'avenir de l'Europe, décisive pour pérenniser les dispositifs mis en place aujourd'hui.

**M. André Gattolin.** – L'UE nous surprend, et pour une fois la surprise n'est pas une amertume liée aux occasions manquées et à l'incapacité à dépasser certains dogmes trop rigides, imposés au fil du temps comme des mantras et des psalmodies répétés sans inflexion de voix. Non, l'UE nous surprend positivement en mettant de côté ses tables de la loi si souvent décriées. Il y a encore quatre mois, en pleine torpeur post-Brexit et en plein doute existentiel, pensait-on qu'elle allait suspendre la règle des 3 % de déficit autorisé et les sacro-saintes règles limitant les aides d'État, pour souscrire à un plan de relance post-crise ambitieux de 750 milliards d'euros financé par l'endettement durable de l'institution ? Rappelons que nous ne sommes qu'au début du processus d'adoption du paquet global pluriannuel de 1 850 milliards d'euros proposé en mai par la Commission.

Le Conseil européen du 19 juin ne sera probablement qu'un tour de chauffe dans une négociation longue et ardue, largement impulsée par un couple franco-allemand retrouvé. La présidence allemande envisage deux nouvelles réunions le mois prochain pour envisager un accord, fin juillet, sur une boîte de négociation. À ce stade, un doute plane sur le calendrier de mise en œuvre : pour être opérationnel en 2021, le plan de relance devra être discuté et approuvé au plus tard en décembre ; le Parlement aura en outre un délai très court pour l'approuver : on parle d'une approbation au mois de septembre. Cela rend le calendrier plus qu'étroit, si l'on considère qu'aucune décision de cette ampleur n'a été ratifiée dans un délai inférieur à 13 mois. Il faudra éviter que 2021 ne soit une année blanche en matière de consommation de dépenses budgétaires.

Outre le calendrier, le blocage pourrait venir des pays dits frugaux. Je connais bien les pays d'Europe du Nord. Le Danemark et la Suède pourraient rapidement se montrer raisonnables, alors que les Pays-Bas devraient rester fermes en raison de leur hostilité au principe de l'emprunt, *a fortiori* pour financer 500 milliards d'euros de subventions et 250 milliards de prêts. La France est-elle prête à accepter des compromis sur ces montants en contrepartie d'un feu vert des Pays-Bas ?

Des résistances sont également à prévoir sur le remboursement des prêts, dont les modalités restent très floues à ce stade. De même, si des pistes de nouvelles ressources propres sont évoquées, aucune proposition législative concrète n'a encore été formulée. Pouvez-vous confirmer que l'Allemagne insisterait sur des délais de remboursement plus courts que ceux qui sont envisagés, c'est-à-dire de 2028 à 2058 ? Comment rassurer les États qui craignent des répercussions sur les contributions nationales, à commencer par les contributeurs nets ?

Enfin, savez-vous si une date limite pour la suspension du pacte de stabilité et de croissance est prévue ? Pour l'année 2020, c'est évident ; pour l'année 2021, c'est moins clair. La Commission prévoit une reprise de 6,3 % du PIB en 2021, même si personne n'a pu me dire comment ce chiffre avait été calculé. Une reprise qui se confirmerait serait l'occasion de lancer un avertissement sur les déficits publics.

**M. Franck Menonville.** – Le Conseil européen marquera une étape cruciale dans la construction européenne. C'est en période de crise et au pied du mur que l'Europe avance et se construit. L'UE a régulièrement su relever des défis, qui sont

nombreux mais pas insurmontables si nous demeurons unis. La direction de l'UE a donné lieu à des questionnements légitimes. L'Europe nous étonne, disait André Gattolin : le projet présenté le 27 mai prévoit la mobilisation de 750 milliards d'euros pour faire repartir l'économie. Ce plan, s'il est validé, sera le plus important jamais porté par l'Europe : plus de 1 300 milliards d'euros au total. C'est un signe très positif.

Au-delà des chiffres, l'UE pourrait aussi, pour la première fois, emprunter collectivement sur les marchés. Malheureusement, la crise a exacerbé les dissensions sur la question budgétaire. La recherche de compromis doit pourtant prévaloir ; elle passera par une mutualisation limitée et temporaire des dettes. Aucun pays ne sortira seul de la crise. C'est notre capacité politique à compter dans le monde aux côtés des grands ensembles en cours de constitution qui est en jeu.

Nous soutenons par conséquent les ambitions de ce nouveau paquet européen. Une politique numérique efficace et juste est également nécessaire, ainsi qu'une réforme des règles de la concurrence. La politique de cohésion doit être maintenue et la PAC doit être forte, modernisée et financée. Voilà les conditions d'une transition économique verte.

Les dernières annonces sur la PAC sont déconnectées des grands enjeux de souveraineté alimentaire, et à contre-courant des politiques mises en place au sein des grandes puissances mondiales. Ne faisons pas de notre agriculture ce que nous avons fait de notre industrie. Pour protéger nos entreprises stratégiques au niveau européen, la France est très active sur les mécanismes de contrôle et de filtrage des investissements étrangers. Pouvez-vous nous préciser votre vision des secteurs stratégiques ?

Sur le Brexit également, l'unité est primordiale. Je salue l'important travail de Michel Barnier et de ses équipes, dont le flegme a été altéré par les incessants revirements des Britanniques.

**M. Jean-François Rapin.** – Le plan de relance est une réponse inédite à une situation inédite. Je m'associe aux propos de mes collègues sur les États frugaux. Quelles sont les marges de manœuvre pour les convaincre d'aller dans le sens de ce plan de relance, qui aura indéniablement un impact fort sur nos finances publiques, même si l'échéance est reportée à 2028 ? Pouvez-vous confirmer le chiffre de 32 milliards d'euros de retour direct à la France ? C'est celui que cite la presse, mais il est difficile d'y voir clair, entre les estimations en euros courants et en euros constants. Cela implique une participation en retour de la France dans le paiement des intérêts. Peut-on l'estimer ?

Le panier de ressources propres sur lequel la Commission compte s'appuyer traîne son lot d'oppositions de principe dans certaines capitales. La Commission évoque un accord possible d'ici à 2024, mais il pourrait ne jamais être trouvé. J'estimais en février que la partie était loin d'être achevée.

Dans l'hypothèse d'un CFP à 1 100 milliards d'euros, sans suppression des rabais ni ressources propres nouvelles, quelle serait la contribution annuelle de la France au budget européen ? On nous annonce une fourchette comprise entre 26 et 29 milliards d'euros. Pouvez-vous me la confirmer ?



Je ne partage pas entièrement l'analyse de Jean-Yves Leconte. La situation exceptionnelle justifie une réponse exceptionnelle, mais mon groupe estime que cette réponse, si elle était pérennisée, ferait basculer le financement de l'UE dans un modèle très différent ; et cela ne pourra être mis en œuvre qu'après un débat élargi et approfondi sur l'Europe que nous voulons. Nous serons attentifs aux décisions du Conseil européen dans les jours à venir, en espérant que le Parlement sera amené à se prononcer dessus.

Je suis surpris que la distribution des crédits potentiellement accessibles se fasse sur le modèle des fonds de cohésion : c'est en décalage avec ce que l'on peut attendre d'un plan de relance. Enfin, les régions seront forcées de dépenser les crédits à 60 % en autorisations d'engagement dans les deux années à venir, avec des crédits de paiement remboursés à hauteur de 20 % seulement. Cela pourrait engendrer des décalages de trésorerie importants.

**Mme Mireille Jouve.** – Dans le passé, face aux grandes crises, l'UE était frappée d'attentisme. Cette fois-ci, elle a répondu rapidement pour limiter l'impact économique et social de l'épidémie, avec le plan de relance de 750 milliards d'euros, des rachats massifs de titres, le feu vert donné aux aides d'État et l'assouplissement du pacte de stabilité. Cela va dans le bon sens et c'était nécessaire, alors que le recul du PIB dans la zone euro est estimé à 8,7 % pour 2020. À ces mesures conjoncturelles, les autorités européennes ont coutume d'ajouter l'effet attendu des politiques traditionnelles inscrites dans le CFP. Il semble que la répartition des crédits entre les différentes politiques de l'UE conserve l'équilibre discuté depuis plusieurs mois.

Le cadre financier dévoilé le 27 mai dernier par la Commission repose sur un budget de 1 100 milliards d'euros, fruit d'un compromis. Le groupe RDSE aurait préféré la proposition de mai 2018, qui fixait le budget à 1 279 milliards d'euros. Cela aurait évité quelques décisions qui suscitent des réserves, notamment la baisse des moyens consacrés à la PAC et au développement rural. Je citerai aussi le Fonds européen de défense abondé de 8 milliards, alors que la première proposition était de 13 milliards d'euros. C'est insuffisant au regard des enjeux stratégiques.

Le RDSE souscrit à l'ambition d'une économie plus verte portée par le prochain CFP, tout en se demandant comment les aides d'urgence serviront cet objectif. La création d'un nouveau programme de l'Union européenne pour la santé est intéressante, mais il faut des précisions.

Sans mutualiser les dettes, l'initiative franco-allemande instaure une solidarité plus que souhaitable entre les pays et évitera une spéculation sur la dette des pays les plus fragilisés par la crise sanitaire. Mais quelle sera la gouvernance de cet instrument ? Quelle sera la répartition entre les dons et les prêts ? Comment seront définies les clés de distribution ?

Il conviendra de construire un instrument temporaire de relance en incluant les États membres dits frugaux : nous ne gagnerions rien à une Europe divisée par des écarts de croissance trop importants.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Il y a un consensus croissant sur l'importance de développer nos outils face à la désinformation. C'est d'autant plus important qu'il y a des impacts sur la santé publique. La France soutient pleinement ces efforts : le Président de la République a proposé la création d'une agence

européenne de la démocratie pour nous préserver des ingérences extérieures dans les processus politiques ou les périodes de crise. Le Parlement européen est mobilisé sur la circulation de contenus dangereux sur les réseaux sociaux, notamment les contenus terroristes. Dans une époque de réseaux sociaux parfois envahissants, veillons à ne pas mettre en danger la vie des citoyens.

L'ambassadeur chinois a été convoqué plusieurs fois par Jean-Yves Le Drian pour des clarifications. Nous sommes très vigilants sur ce sujet.

Que signifie se préparer à l'échec des pourparlers avec les Britanniques ? Il y a deux semaines, je vous demandais une habilitation pour traiter tous les sujets non couverts par l'accord de retrait entre l'UE et le Royaume-Uni, qui serait le seul accord liant les deux entités en cas d'absence d'accord commercial. Nous avons évoqué ensemble la circulation des personnes et des marchandises, les droits des citoyens, la protection des assurés et des épargnants. Un accord commercial sans tarif ni quotas, qui est l'objectif des Britanniques, ce n'est pas une situation sans contrôles. La nature et l'intensité des contrôles dépendent de l'accord commercial. Mais il faut faire comprendre aux entreprises que, même en cas d'accord, la situation sera différente, notamment les procédures de contrôle aux frontières – car la sortie de marchandises du marché intérieur implique le rétablissement de contrôles.

Michel Barnier l'a répété, et la France le soutient pleinement sur ce point : sur le protocole nord-irlandais, nous ne pouvons pas imaginer de nouveaux accords si les précédents ne sont pas pleinement appliqués. La Commission européenne devra être en mesure d'observer sur le terrain que les engagements pris sont tenus.

Même vigilance sur les droits des citoyens européens au Royaume-Uni, et bien sûr sur ceux des expatriés britanniques dans l'UE. Les engagements pris relèvent du droit international. La confiance se gagne avec des actes concrets.

La date de l'élargissement dépend des pays engagés dans le processus. Dans la nouvelle méthodologie des négociations d'adhésion, un pays qui engage les réformes rapidement a plus vite accès aux bénéfices des politiques européennes. Avec 13 milliards d'euros consacrés à l'instrument de préadhésion dans le budget européen, nous avons des moyens importants. D'autres outils budgétaires peuvent être mobilisés en faveur de ces pays : nous l'avons fait au cours de la crise sanitaire. La date de l'élargissement dépend donc du rythme des réformes sur le terrain et de l'engagement concret des pays concernés. La convergence se place sur les terrains économique, juridique, universitaire... C'est un match qui se joue à deux.

Monsieur Leconte, nous avons besoin d'un plan de relance européen pour éviter la fragmentation du marché intérieur. Les États ont un taux de chômage, un endettement, un PIB très hétérogènes. L'assouplissement des aides d'État risque d'aggraver cette fragmentation.

La Turquie, la Libye, le Sahel, la situation en Israël ont-ils été oubliés ? Nous avons toutes les semaines, en conseil des ministres, des échanges sur ce qui se passe en dehors de nos frontières. Nous avons également travaillé au sein du Conseil de sécurité de l'ONU sur ces différentes crises auxquelles se surajoute la crise sanitaire. Sur la Libye, le groupe dit 5+5 a fait une déclaration très forte voici quelques jours en faveur de la reprise des efforts diplomatiques, notamment sur la question des eaux

territoriales. Jean-Yves Le Drian a récemment échangé avec les Égyptiens sur le sujet. En Israël, nous suivons avec beaucoup d'inquiétude un processus d'annexion qui serait une violation très grave du droit international. Nous sommes très clairs sur ce point.

La diplomatie française est totalement mobilisée sur ces crises, même si cette mobilisation n'est pas visible du grand public. J'ajoute qu'au-delà du multilatéralisme, nous employons aussi la fermeté, comme l'a montré la récente neutralisation du leader d'Al-Qaida au Maghreb islamique.

Monsieur Gattolin, il reste beaucoup de paramétrages à effectuer dans l'accord mais nous avons des lignes rouges : les subventions, des investissements massifs, un budget qui doit être à la hauteur du plan de relance. Comme vous l'avez dit, le combat pour les ressources propres est fondamental si nous voulons éviter un financement de ce plan par le rehaussement des contributions nationales.

Bruno Le Maire a déjà annoncé plusieurs fois que nous demanderions la suspension du pacte de stabilité en 2021. Nous l'avons vu en 2009 : un rétablissement trop précoce vient à contretemps. Par cohérence, si nous voulons une relance cohérente et européenne, il faut que ce qui a prévalu en 2020 prévale aussi en 2021.

Pour convaincre les États frugaux, il faut quitter le plan dogmatique, théorique et moral. C'est ce que je m'apprête à faire ce soir en Autriche et lundi aux Pays-Bas. Leurs syndicats et entreprises sont favorables à ce plan de relance, pour des raisons pragmatiques : ils ont des clients et des fournisseurs dans les autres pays. L'Autriche ne va pas bien si l'Italie ne va pas bien. Dans les conditions actuelles, un système de prêts reviendrait à demander aux pays endettés de trouver par eux-mêmes les moyens d'une relance qui ne peut fonctionner à l'échelle nationale. Notre marché intérieur, c'est un espace économique de 400 millions d'habitants. Soit nous prenons conscience de cette réalité pour en faire une force, soit l'interdépendance devient une fragilité.

L'évaluation de ce que représentera la contribution de la France entre 2021 et 2027 est très complexe, avec de très nombreux paramètres : inflation, flexibilités internes au budget européen, réponses administratives, ressource TVA, frais de collecte de douane, année de mise en œuvre du mécanisme d'inclusion carbone, etc. Nous avons établi des scénarios en fonction de chaque paramètre. Cependant, je tiens à dire que la logique du juste retour et de la comptabilité à l'euro près n'est pas conforme à ce qu'est l'Europe. Je tiens à vous rassurer sur la PAC. Nous avons beaucoup travaillé à la défendre, avec votre soutien et votre engagement constants. Moi-même et l'ensemble du Gouvernement y sommes très attachés : c'est un pilier de notre souveraineté et de notre crédibilité. Aucun pays au monde ne peut imaginer être une puissance s'il importe sa nourriture.

Je tiens également à souligner que l'enveloppe totale de la PAC est en augmentation de 4 % en euros courants par rapport à 2014 : + 3 % sur les paiements directs, et + 6 % sur le Feader. Pour la France, l'augmentation est de 5 %. L'enjeu est de maintenir ce niveau, avec une vigilance particulière sur le premier pilier. Plus largement, une réflexion est nécessaire sur l'efficacité de ces aides, pour que les agriculteurs les perçoivent comme un soutien à l'investissement et à la transition. C'est pourquoi une réforme des instruments de la PAC est en cours de préparation.

**M. Jean Bizet, président.** – Je vous remercie. Vous savez combien le Sénat est attentif à l'évolution de la PAC, et sur ce sujet nous n'avons pas la même calculatrice... Nous sommes particulièrement préoccupés par les fuites organisées à dessein par les autorités européennes sur le *Green Deal*, notamment en matière d'utilisation de produits phytosanitaires. Il est évident que nous devons nous engager davantage dans le verdissement, mais il convient aussi que les 27 États membres se mettent d'accord sur la définition du verdissement, et que l'on tienne compte des progrès déjà réalisés par la France en la matière. Les compteurs doivent être remis à zéro, parce qu'au fil du temps ont émergé des distorsions de concurrence aujourd'hui inacceptables.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – C'est exactement la position qu'a portée Didier Guillaume la semaine dernière au Conseil agriculture et pêche. Je tiens au mot « commune » dans « politique agricole commune ». Elle doit être un champ de cohérence et non de distorsion. Les ambitions du verdissement doivent être évaluées à l'échelle européenne, en prenant en compte le point de départ de chacun pour ne pas imposer d'efforts supplémentaires à ceux qui ont déjà beaucoup fait. Il convient également de privilégier certaines modalités de production et appliquer cette préférence aux biens que nous importons. La position française me semble cohérente avec vos exigences. La transition ne doit pas être synonyme de distorsion et de concurrence intérieure.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous sommes en phase, madame la ministre.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat.](#)*

*Mardi 16 juin 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat, de Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat et de M. Michaël Nogal, vice-président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale -

## **Marché intérieur, économie**

### **Audition commune de Mme Margrethe Vestager, vice-présidente de la Commission européenne en charge du numérique**

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Madame la vice-présidente, merci beaucoup d'avoir accepté cette invitation à échanger par visioconférence avec des parlementaires français. Les deux chambres du Parlement français ont donc aujourd'hui l'honneur de vous recevoir, mais nous aurions préféré vous accueillir physiquement à Paris. Ce sera pour une prochaine fois...

De nombreux collègues sont connectés à distance pour participer à cette rencontre. Permettez-moi de rappeler d'emblée les règles propices au bon déroulement de nos échanges : afin de permettre l'expression de toutes les sensibilités politiques, nous avons prévu de donner la parole à dix députés et dix sénateurs, selon un ordre convenu qui prévoit une alternance entre nos deux chambres.

Madame la vice-présidente, vous êtes chargée, au sein de la Commission européenne, d'un sujet éminemment stratégique : la concurrence. En effet, il s'agit d'une compétence exclusive de l'Union européenne, donc son intervention en ce domaine est particulièrement déterminante pour les États membres. Elle est déterminante non seulement parce qu'elle assure l'unité du marché intérieur, mais aussi parce qu'elle conditionne la place des acteurs économiques européens sur les marchés mondiaux.

Sur ces deux volets de votre action, interne et externe, la crise sanitaire que nous traversons et ses conséquences économiques et sociales ont renouvelé les termes du débat : en réponse à la pandémie, la Commission a largement assoupli le cadre des aides d'État, ce qui a permis aux États membres de soutenir leur économie. Néanmoins, chaque État a naturellement réagi en fonction de ses moyens. Ce sera donc ma première question : comment éviter que ces aides d'État nationales n'accroissent les divergences entre États membres ? Comment comptez-vous garantir l'unité du marché intérieur malgré ces nouvelles distorsions concurrentielles ?

Sur le plan externe, la crise a montré les faiblesses de l'industrie européenne et, je pense, a contribué à une prise de conscience générale sur la nécessité d'assurer une certaine autonomie de l'Europe dans des secteurs clés. Si l'Union apporte généralement les bonnes réponses, elle le fait à son rythme, c'est-à-dire, à mon avis, beaucoup trop tardivement. Madame la vice-présidente, à quand une section 232, comme le prévoit la législation des États-Unis applicable au commerce, pour contrer les pratiques déloyales des États tiers ? À quand une classification des secteurs stratégiques de l'Union, tels que l'acier, qui, aujourd'hui, souffre particulièrement ?

En matière agricole, nous plaidons aussi de longue date pour que les objectifs de la politique agricole commune l'emportent sur les règles de concurrence : il s'agit d'assurer à nos agriculteurs des moyens décents pour vivre et pouvoir ainsi assurer l'autonomie alimentaire de notre continent. Comptez-vous notamment leur permettre de pratiquer des prix communs de cession, comme le font les agriculteurs américains depuis le *Capper-Volstead Act* de 1922 ?

**Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale** – Madame la vice-présidente, je vous remercie à mon tour d'avoir accepté notre invitation.

La politique de la concurrence et son articulation avec la politique industrielle sont des sujets de préoccupation de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. Nous avons entendu sur ce sujet, voilà un mois, votre collègue Thierry Breton, ainsi que les hautes autorités de la concurrence françaises et allemandes. Du fait de son effectivité, le droit européen de la concurrence est souvent perçu à l'étranger comme un modèle et, peut-être, comme le principal succès du marché intérieur. À l'inverse, il n'existe pas de véritable politique industrielle européenne, ce que l'on peut regretter vu notre retard technologique dans plusieurs domaines, à commencer par le numérique, et notre dépendance à l'égard des pays tiers, comme l'a révélé la crise du coronavirus.

D'où plusieurs questions : faut-il toujours penser que l'intérêt général européen se réduise à l'intérêt du consommateur qui, lui-même, serait réductible à un prix ? Les enquêtes montrent que les citoyens européens – ou tout du moins une partie importante d'entre eux – pourraient préférer payer plus cher pour des produits qui seraient davantage respectueux de leur vie privée ou de l'environnement, particulièrement s'ils étaient produits en Europe.

Ne faudrait-il pas redéfinir et élargir les objectifs du droit européen de la concurrence pour prendre en compte ces autres enjeux ? Le droit de la concurrence est-il suffisant pour faire face au dynamisme chinois et américain ? Ne faudrait-il pas l'intégrer à une stratégie plus globale et l'articuler avec la politique commerciale ?

Le cadre des Projets importants d'intérêt européen commun (les PIIEC) semble à cet égard particulièrement intéressant, en permettant aux États d'accorder des aides nationales à des entreprises de dimension européenne dans les secteurs considérés comme « stratégiques ». La semaine dernière, notre commission a adopté une proposition de résolution européenne demandant l'extension du cadre des PIIEC à la production de médicaments essentiels pour l'autonomie sanitaire européenne. Que pensez-vous de cette idée ? Y a-t-il d'autres secteurs – nous connaissons pour l'instant surtout l'exemple des batteries – qui pourraient bénéficier de dérogations aux règles habituelles de la concurrence au profit d'un intérêt européen supérieur ?

Concernant les nouveaux instruments envisagés pour mieux réguler les grandes plateformes, pourriez-vous revenir sur les dispositifs qui pourraient être élaborés pour empêcher la formation de trop puissants monopoles en amont ? Trop souvent, on a l'impression que la Commission intervient trop tard, une fois les positions dominantes constituées sur les marchés, avec des sanctions qui manquent parfois d'efficacité. Vous avez évoqué un droit d'enquête en amont. Sur quels critères ce droit d'enquête serait-il déclenché ? La presse a également évoqué la création d'une nouvelle

autorité pour faire respecter des nouvelles règles d'encadrement des plateformes numériques. Pourriez-vous nous en dire plus ?

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat.** – Madame la vice-présidente de la Commission européenne, la commission des affaires économiques du Sénat se réjouit de pouvoir vous entendre aujourd'hui. Au fil de nos travaux, nous mesurons à quel point les enjeux de concurrence pénètrent tous les secteurs de nos économies. C'est le cas des industries traditionnelles, comme nous l'avions vu lors de l'échec de la fusion entre Alstom et Siemens, ou, actuellement, avec le rachat des Chantiers de l'Atlantique par Fincantieri. De surcroît, la politique de concurrence européenne doit aussi appréhender de nouveaux marchés, au premier rang desquels le monde numérique.

L'adaptation de la politique européenne de concurrence compte désormais parmi les sujets de premier plan. Plusieurs États membres en ont fait une demande forte – c'est le cas de la France. Notre assemblée publiera sous peu un rapport explorant les pistes de réforme, confié à nos collègues Alain Chatillon et Olivier Henno. Vous avez d'ailleurs vous-même estimé qu'il était « temps d'actualiser » les règles, et la Commission vient de mettre à l'étude des propositions concernant les plateformes numériques ainsi que les distorsions provenant de marchés tiers, que vous nous présenterez probablement.

Nous saluons ces premières ouvertures, mais, au-delà de tels outils complémentaires et de réformes paramétriques, la Commission s'est-elle engagée dans une réflexion de fond sur la façon dont la politique de concurrence peut contribuer à d'autres objectifs que la simple protection du consommateur ? Comme ma collègue de l'Assemblée nationale, je dirai qu'il faut aussi parler des producteurs.

Alors que la crise actuelle révèle un besoin croissant de souveraineté économique européenne, de stratégie industrielle, un rééquilibrage ne serait-il pas souhaitable ? Comment votre action en matière de concurrence pourrait-elle être perçue comme un levier de développement économique, plutôt que comme une régulation de l'offre ?

Par exemple, les « écosystèmes » industriels prioritaires, récemment annoncés par le commissaire Breton, pourront-ils bénéficier de nouveaux assouplissements en matière d'aides d'État, afin de prolonger les efforts de financement déployés dans le cadre des PIIEC ? À défaut, le droit de la concurrence ne risque-t-il pas de faire obstacle aux volontés de relocalisation ?

Enfin, à l'heure où l'Europe a besoin de davantage de démocratie et de transparence, la politique de concurrence ne devrait-elle pas faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation spécifiques ? Il nous apparaît important de mesurer l'impact économique des décisions de politique publique, comme nous le faisons à l'échelle nationale, dans un objectif de plus grande efficacité, mais aussi de meilleure lisibilité pour les acteurs économiques et les citoyens.

S'agissant de la régulation du numérique, la commission des affaires économiques du Sénat est très attentive à ce que ce sujet avance vite, car la domination exacerbée de certains géants du numérique capables de verrouiller les marchés porte atteinte aux capacités d'innovation de nos entreprises. Nous avons adopté, au Sénat, une

proposition de loi visant à renforcer la régulation des « *Big Tech* » via la neutralité des terminaux, l'interopérabilité des plateformes, la révision des seuils et du renversement de la charge de la preuve dans le contrôle des concentrations. Après la consultation lancée début juin, pouvez-vous nous préciser à quelle échéance un texte européen en la matière pourra entrer en vigueur ?

Je ne peux achever mon propos sans évoquer le sujet de la transition énergétique, dont l'accélération est souhaitée par tous dans le cadre du Plan de relance et du Pacte vert européens. La nécessité d'atteindre la « neutralité carbone » à l'horizon de 2050 ne doit-elle pas conduire à une évolution dans l'application des règles de concurrence dans le secteur de l'énergie ? En particulier, quelle est votre analyse sur deux sujets majeurs pour la politique énergétique de la France : le renouvellement des concessions hydroélectriques et la réforme de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) ? Je voudrais enfin avoir votre avis sur le « mécanisme d'ajustement carbone » aux frontières de l'Union européenne.

**M. Michaël Nogal, vice-président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.** – Madame la vice-présidente, l'Europe est une nouvelle fois à la croisée des chemins. Elle est mise au défi sur les plans politique, économique, et, pour la première fois, sanitaire. Une fois de plus, l'action et la solidarité européenne contrediront ceux qui lui prédisent un avenir sombre. Le plan massif de soutien économique proposé par la présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, et l'engagement de la Banque centrale européenne (BCE) sur les marchés obligataires illustrent la volonté européenne de sortir par le haut de cette crise. C'est le moteur franco-allemand qui a permis cela. Si les discussions sur la répartition des crédits et les types de véhicules de redistribution financière sont encore vives, le plan ouvre enfin la voie à une aide financière directe de l'Union européenne au profit des États membres, en fonction de leur situation et de leurs besoins. Cette aide directe est aujourd'hui un point bloquant pour certains États membres que nous appelons les « frugaux » ; elle est pourtant vitale pour l'avenir économique et politique de l'Union et du marché intérieur.

En effet, si tous les États membres ont mobilisé des moyens pour soutenir leurs économies, grâce à l'assouplissement des règles européennes relatives aux aides d'État, certains, comme la France ou l'Allemagne, ont utilisé des moyens massifs, plus importants que d'autres. Je me réjouis, pour ma part, du plan mis en place en France. Je sais qu'il est vital pour soutenir l'emploi et les entreprises. Cependant, je m'interroge : ce delta d'interventions économiques ne risque-t-il pas de créer des déséquilibres durables entre les économies des États membres ? Comment la Commission européenne appréhende-t-elle cette problématique ?

Par ailleurs, je me suis particulièrement investi sur le plan de relance de la filière aéronautique française en remettant au Gouvernement une contribution, que j'aurai plaisir à vous transmettre. Air France-KLM a bénéficié d'un prêt garanti par l'État (PGE) de 4 milliards d'euros et d'un prêt d'actionnaire de 3 milliards d'euros octroyé par l'État. Vous avez récemment mis en garde la compagnie en cas de demande d'une nouvelle aide, qui pourrait être assortie de contreparties. Pourriez-vous nous préciser quelles types de contreparties pourraient être demandées, en prenant l'exemple de ce qui est fait pour Lufthansa en Allemagne ?



La filière aéronautique, fleuron de l'industrie française et européenne, doit aujourd'hui faire face à l'accélération du calendrier de la transition écologique. Avec son *Green Deal*, l'Union européenne ambitionne une économie européenne à l'impact carbone neutre à l'horizon de 2050. Il est essentiel d'accompagner les entreprises dans cette voie, ce qui requiert d'importants investissements et une modernisation des outils productifs. Envisagez-vous d'utiliser le *Green Deal* et le plan de relance européen pour aider des filières, notamment la filière aéronautique, à accélérer la transition écologique et leur modernisation grâce à la robotisation et la digitalisation ?

Enfin, j'ai proposé dans mon rapport une « prime à la casse » européenne pour inciter les compagnies aériennes à renouveler leur flotte d'avions. Je pense notamment aux compagnies *low cost*, qui ont un parc vieillissant. Que pensez-vous de cette proposition ?

**Mme Margrethe Vestager, vice-présidente de la Commission européenne en charge du numérique.** – Je suis vraiment très honorée de cette invitation à m'exprimer devant des parlementaires français. Bien sûr, j'aurais préféré vous rencontrer à Paris, mais j'espère pouvoir le faire dès que les restrictions de déplacement seront levées.

Nous comprenons malheureusement tous pourquoi ces restrictions ont été mises en place. Cette crise sanitaire, qui a entraîné des drames humains par centaines de milliers, a de surcroît déclenché la crise économique la plus grave depuis la Grande Dépression.

Cette crise a révélé un besoin de liquidités aigu dans beaucoup de secteurs. De nombreux gouvernements à travers l'Europe y ont pourvu pendant la période du confinement. Ces aides d'État ont joué un rôle crucial. Cependant, nous avons dû faire en sorte qu'elles ne faussent pas la concurrence à l'intérieur du marché unique, avec des niveaux d'intervention trop déséquilibrés. À cet effet, nous avons mis en place un cadre temporaire, qui a permis aux États membres de soutenir les entreprises affectées.

Au-delà des liquidités, des besoins en fonds propres vont également se faire sentir dans beaucoup d'entreprises. Nous consultons actuellement les États membres pour amender ce cadre temporaire, afin de permettre d'apporter plus de soutien à des très petites entreprises, des jeunes pousses, des start-up, qui sont dans des situations financières spécifiques, très différentes de celles des grandes entreprises.

Le risque de pénurie s'est aussi fait sentir, ainsi que des difficultés d'approvisionnement, notamment pour certains médicaments essentiels, alors que les services médicaux étaient sous tension.

Nous avons plus que jamais besoin de coopération entre les États membres et, si notre politique de la concurrence ne doit pas plus qu'une autre politique empêcher cette coopération, il ne faut pas pour autant se cacher derrière ce besoin pour laisser s'installer des pratiques anticoncurrentielles. Il faut donc apporter le soutien nécessaire à ceux qui en ont besoin, sans le faire au détriment d'autres.

Nous avons donc engagé un certain nombre d'actions pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles.

En avril dernier, nous avons présenté la plupart des critères que nous utilisons pour évaluer les efforts de coopération, notamment pour essayer de traiter les problèmes d'approvisionnement à court terme en matière d'équipement médical. Nous avons travaillé, sur ces sujets, en étroite collaboration avec les autorités nationales de la concurrence.

Dès les premiers jours de la crise sanitaire, un communiqué commun de toutes les autorités sanitaires a été publié au sujet de l'application des lois antitrust durant la période. Nous avons donc été en mesure de donner des orientations et recommandations aux différentes autorités.

Même dans ce contexte de crise, nous avons maintenu nos efforts en matière de contrôle des opérations de concentration. Notre lutte en la matière n'a pas faibli. La crise sanitaire ne doit pas conduire à autoriser des opérations qui nuiraient, *in fine*, aux consommateurs.

Ce qui rend la concurrence effective, c'est que les consommateurs aient un accès efficace et équitable aux produits dont ils ont besoin. Nous avons donc décidé de réviser les règles de notre droit de la concurrence. Cet examen étendu de nos règlements et lignes directrices se poursuit afin de nous assurer que ces textes sont adaptés aux défis actuels. Cela inclut un examen des accords de coopération verticale et horizontale et de la définition des marchés pertinents et la recherche d'une meilleure utilisation des différents outils à notre disposition. Certains secteurs, comme le numérique, évoluent aujourd'hui bien plus rapidement qu'il y a encore quelques années : il faut donc rester vigilant sur la manière dont nous utilisons les outils dont nous disposons, tels que les mesures conservatoires.

Le 2 juin dernier, nous avons lancé une consultation sur une nouvelle réglementation relative aux services numériques. L'accent est mis sur les marchés qui risquent de basculer, c'est-à-dire ceux pour lesquels les entreprises se battent, non pas afin de gagner des parts de marché, mais pour conquérir l'ensemble du marché. Une fois cette situation acquise, les autres entreprises sont réduites à une position de clients de ces grands acteurs, qui disposent d'un monopole de fait, et il devient difficile pour les PME d'entrer en concurrence avec eux.

Je travaille également sur les réglementations dites *a priori* ou *ex ante*. Vous avez tous suivi le travail que nous avons réalisé, par le passé, autour de certains géants du numérique. Nous avons tout autant besoin de ces acteurs contrôlant l'accès au numérique – les *gatekeepers* ou gardiens – que d'une situation équitable pour tous : il faut donc clarifier leurs obligations et leurs responsabilités.

Nous évoluons dans un monde qui est non seulement numérisé, mais aussi mondialisé, ce qui exacerbe les enjeux de concurrence. Nous allons adopter un Livre blanc sur un instrument relatif aux subventions étrangères. Les aides d'État sont contrôlées au sein de l'Union européenne pour permettre une concurrence non faussée. Or, jusqu'à présent, nous n'avons pas pu contrôler les subventions ou aides provenant d'États tiers. Nous entendons nous saisir du sujet pour combattre les distorsions qui en découlent en matière de concurrence. Ce Livre blanc traitera aussi de l'accès des acteurs étrangers aux marchés publics européens. C'est un point très important, car, dès lors que nous demandons à nos entreprises d'accepter d'être mises en concurrence, nous devons nous assurer que la concurrence à laquelle nous les soumettons est loyale.

Prédire quels seront les effets à long terme de ces différentes mesures portant sur la concurrence n'est pas aisé. Mais tout doit être fait pour limiter les conséquences économiques de la crise sanitaire. Pour sortir de cette crise, nous aurons besoin du marché unique européen, ainsi que d'un plan de relance robuste et de grande ampleur – je suis heureuse, à cet égard, du bon accueil que vous avez réservé à l'initiative *Next Generation EU*. Nous traversons une crise profonde, mais nous devons profiter de cette épreuve pour renouveler nos sociétés, nous embarquer dans une nouvelle aventure : celle de la transition environnementale et de l'innovation.

Avec une bonne stratégie industrielle, l'industrie européenne peut montrer la voie. Ainsi, la stratégie industrielle que nous avons lancée en mars dernier a notamment pour objet de soutenir les PME afin qu'elles puissent rivaliser avec leurs concurrentes dans une économie mondialisée. Nous avons aussi besoin d'une recherche performante, d'une moindre bureaucratie et d'un esprit d'entrepreneuriat bien développé. C'est pourquoi nous avons mis l'accent sur la création d'écosystèmes industriels, tout au long des chaînes de valeurs. C'est l'objet des PIIEC, qui pourraient, par exemple, s'appliquer à la filière de l'hydrogène.

Par temps de crise, le repli sur soi est très tentant ; je vous invite tous à résister à cette tentation ! Il n'y a pas de contradiction entre politique de concurrence et politique industrielle. Il ne faut pas être naïf : ce qui est en jeu, c'est le statut géopolitique de l'Europe. Nous devons utiliser tous les instruments à notre disposition pour défendre notre compétitivité et lutter vigoureusement contre les pratiques déloyales. Les marchés publics sont un secteur important qu'il ne faut pas oublier. Le Livre blanc que nous allons adopter vise à réglementer les subventions étrangères qui viennent fausser la concurrence sur le marché intérieur.

Cette crise ne viendra pas réduire notre ambition. Au contraire ! Il nous faut aller plus loin que la simple réparation des dommages subis ; nous sommes en mesure de voir ce qui nous guérira, mais aussi ce qui nous permettra de nous renouveler. J'espère donc que vous nous aiderez à défendre l'adoption rapide de ces mesures, avec l'adhésion de tous les Etats membres, afin que nous puissions apporter le soutien dont nos entreprises et nos concitoyens ont besoin.

**Mme Catherine Procaccia, sénateur.** – Mes questions porteront sur la 5G.

En 2016, un cap de déploiement avait été fixé par la Commission européenne, puis complété par le code des communications électroniques européen, lequel exigeait une attribution des principales fréquences 5G avant la fin de l'année 2020. Selon la presse, vous auriez récemment exhorté les États membres à respecter ce calendrier. Notre pays a décalé la mise aux enchères des fréquences 5G au mois de septembre et l'obligation d'avoir couvert deux villes à la fin de l'année serait levée. La France fait-elle selon vous figure de bon élève en la matière ?

S'agissant de la sécurité des réseaux 5G, malgré les efforts d'harmonisation, les États membres semblent avancer en ordre dispersé. Allez-vous encourager d'autres États membres à suivre l'exemple de la France, qui a d'ores et déjà mis en place un dispositif législatif ?

Au moment où la Chine prépare un plan d'investissement de 1 400 milliards de dollars dans les nouvelles technologies, le développement de la 5G est-il inclus dans

le plan de relance européen ? Pouvez-vous nous en dire plus sur le nouveau plan d'action européen pour la 5G et la 6G ?

Une question, enfin, concernant la lutte contre les épidémies. Je m'étonne que l'Union européenne n'ait pas développé de solutions communes, et que l'on trouve même, en son sein, des modèles diamétralement opposés. Pourquoi la mise en place d'une solution commune n'a-t-elle pas été encouragée par la Commission ?

**Mme Christine Hennion, députée.** – La Commission européenne souhaite revoir les outils et règles de concurrence. Pour cela, elle envisage un changement de paradigme complet, en optant, non plus pour une intervention *a posteriori*, mais pour la prévention des distorsions de concurrence.

Cette vision s'appliquera aussi à la régulation des plateformes numériques, le *Digital Services Act*, attendu pour la fin de l'année 2020, proposant l'introduction d'une régulation *ex ante* des plateformes. Il apparaît important, dans ce cadre, que la Commission européenne définisse clairement la notion de plateforme systémique, en explicitant des critères ou faisceaux d'indices – taille, concentration des données, parts de marché et influence sur ces derniers, etc.

Par ailleurs, avec mon collègue Jean-Michel Mis, je suis co-rapporteuse d'une mission d'information sur l'identité numérique et souhaite vous poser deux questions à ce sujet.

D'une part, à titre de sanction, la Commission européenne envisagerait de séparer clairement les services d'identification des autres services pour les plateformes n'autorisant pas le partage des données. Pouvez-vous nous apporter plus de précisions sur ce point ?

D'autre part, la Commission européenne propose un moratoire sur la reconnaissance faciale, alors même qu'une directive prévoit, sur les futures cartes d'identité, la possibilité d'un usage des données biométriques contenant une image faciale. Qu'en est-il ? Peut-on envisager un système de certification européen d'une telle technologie ?

**Mme Constance Le Grip, députée.** – Je suis très heureuse de pouvoir vous interroger, en qualité de membre de l'Assemblée nationale, mais aussi d'ancienne membre du Parlement européen, et en tant que coauteur, avec mon collègue Patrice Anato, d'un récent rapport d'information sur le droit européen de la concurrence face aux enjeux de la mondialisation. Comme vous le savez, l'interdiction de la fusion entre Alstom et Siemens a causé un certain émoi en France.

Dans l'attente du Livre blanc qui doit être présenté demain, je voudrais évoquer deux points précis.

Premièrement, concernant les marchés pertinents, est-il envisageable que cette notion, employée pour apprécier l'état de la concurrence, puisse être progressivement remplacée par celle de « concurrence potentielle », pour essayer d'élargir le spectre et ne pas rester trop concentrée, dans les appréciations de la Commission européenne, sur le marché domestique ?

Deuxièmement, la Commission européenne s'inquiète du filtrage des investissements directs étrangers, notamment en provenance de la République populaire de Chine. Un règlement sur le sujet a été adopté, mais n'est toujours pas entré en vigueur. Peut-on accélérer la mise en application de ce premier outil ?

**M. Olivier Henno, sénateur.** – Avec mon collègue sénateur Alain Chatillon, j'ai été chargé, par les commissions des affaires économiques et des affaires européennes du Sénat, de réfléchir à de possibles évolutions de la politique européenne de la concurrence. Nous présenterons notre rapport d'information dans quelques jours.

Ma première question porte sur le choix de la Commission européenne de ne pas recourir à des mesures provisoires. Ses délais de traitement sont souvent trop longs par rapport au temps économique, en particulier en cas d'abus de position dominante. Envisagez-vous, à l'avenir, de recourir plus fréquemment à de telles mesures ?

Par ailleurs, deux consultations viennent d'être lancées sur l'introduction d'obligations réglementaires qui s'appliqueraient aux acteurs en position dominante, les « gardiens », lorsque ces derniers sont susceptibles d'empêcher le développement d'activités concurrentielles. Comment voyez-vous l'articulation de ces mesures ?

Certaines décisions prises dans le cadre du contrôle des concentrations dans les secteurs clés de l'industrie européenne ont soulevé des réactions d'incompréhension, en particulier en raison du recours très large à des remèdes structurels affaiblissant les opérateurs concernés et renforçant leurs concurrents. Pourquoi ne pas privilégier des engagements comportementaux, assortis de contrôles *a posteriori* ?

Enfin, un projet de révision des règles relatives à la compensation carbone des industries électro-intensives – compensation permettant notamment aux industries de la métallurgie de disposer d'une électricité à prix compétitif – prévoit de séparer la France du reste de la région Centre-Ouest de l'Europe, en réduisant fortement son coefficient national de compensation. Cela créerait des disparités, notamment avec l'Allemagne, qui bénéficierait d'un coefficient de 0,84 contre 0,54 pour la France. Quels éléments justifient cette divergence, lourde de conséquences pour nos industries alors que nous nous efforçons justement de mettre en place des relances automobile et aéronautique ? N'y aurait-il pas là distorsion de concurrence au sein même de l'Union européenne ? Ne faudrait-il pas suspendre cette révision en attendant de mesurer pleinement les conséquences de la crise économique ?

**M. Franck Montaugé, sénateur.** – J'ai eu l'honneur de présider une commission d'enquête sénatoriale sur la souveraineté numérique, qui a mis en évidence l'impérieuse nécessité de coordonner les initiatives nationales dans le cadre d'une stratégie européenne et constaté une perte de temps importante dans ce domaine. Partagez-vous ce double constat ? À quelle échéance vos travaux produiront-ils de l'effet ?

La régulation par la donnée, qui repose sur un haut niveau de compétences numériques des autorités de régulation des marchés, doit se trouver au cœur de la démarche européenne. Retiendrez-vous, dans le cadre du *Digital Services Act*, la neutralité des terminaux et l'interopérabilité des plateformes comme leviers pour

déverrouiller les marchés, à l'instar de la proposition de loi adoptée par la commission des affaires économiques du Sénat ?

Aujourd'hui, l'Europe est une véritable passoire en matière de données stratégiques des personnes morales, notamment les entreprises. Envisagez-vous un *Cloud Act* européen, ou une nouvelle évolution du *Règlement général sur la protection des données* (RGPD) avec extension aux personnes morales telle que l'a recommandé la commission d'enquête sénatoriale ? Dans le même ordre d'idées, la Commission européenne soutient-elle l'initiative franco-allemande Gaia-X ?

Enfin, il est difficile d'envisager une véritable possibilité de recouvrement de souveraineté sur les marchés du numérique si nous ne sommes pas capables de conserver les chercheurs, les *data scientists* et les créateurs au sein de nos entreprises européennes. Quel budget l'Union européenne entend-elle consacrer à la formation de très haut niveau ? Comment comptez-vous accompagner les entreprises afin qu'elles puissent conserver ces compétences ?

**Mme Margrethe Vestager.** – S'agissant de la 5G, nous cherchons un déploiement le plus efficace possible, car nos entreprises et nos industries ont besoin de bénéficier de cette technologie.

Nous avons travaillé à une bonne compréhension des risques de sécurité tout au long de la chaîne de valeur de la 5G et avons décidé, en accord avec les États membres, de constituer une boîte à outils qui nous permette de couvrir l'ensemble de cette chaîne de valeur. Nous sommes en train d'élaborer un rapport sur son utilisation concrète en lien avec les États membres.

Nous examinons aussi de très près les questions relatives aux conséquences de la 5G sur la santé des utilisateurs, qui préoccupent nombre de nos concitoyens. À ce jour, les éléments à notre disposition montrent que l'impact sanitaire de la 5G n'est pas plus important que celui de la 4G, mais il faut être aussi attentif à ces risques qu'à ceux qui sont liés à la cybersécurité.

Le plan de relance et l'outil *Next Generation EU* prévoient un total de 560 milliards d'euros distribués au sein de différentes enveloppes, en supplément des plans de relance élaborés par les États membres. Si ceux-ci le décident, le développement de la 5G peut évidemment entrer dans ce cadre.

En revanche, la question de la 6G est encore un peu prématurée. Il faut continuer à faire l'effort d'innovation nécessaire pour non pas prendre le train en marche, mais participer pleinement au développement de cette technologie.

Sur la question du traçage électronique du virus, les États membres font preuve d'une appétence pour le développement de leurs propres applications, en dépit de nos incitations à ce que l'effort soit fait au niveau européen. Néanmoins, les applications créées sont autant de tests pour toutes les problématiques concernant la protection des données personnelles et l'efficacité dans la lutte contre le virus. La plupart des États membres sont tombés d'accord sur des spécifications techniques et sur un principe de décentralisation des données recueillies. Cela met la France dans une situation particulière, car il se posera une question d'interopérabilité et de décentralisation des données par rapport au système mis en place.

J'en viens à la *Big Tech*. D'après mon expérience, il ne suffit pas de se demander ce que nous pouvons faire face aux géants du numérique. Certes, il faut imposer des réglementations, qu'elles soient *a posteriori* ou *ex ante*. Mais, ne pouvant prédire comment l'économie numérique va évoluer, il nous faut aussi faire de la prévention, en évitant que d'autres gardiens n'apparaissent avec, à la clé, un risque d'entrave au fonctionnement de nos démocraties. C'est une question économique, mais elle est aussi en lien avec nos valeurs.

La notion de plateformes systémiques, qui figure dans la consultation que nous avons lancée dans le cadre du *Digital Services Act*, rejoint celle de gardiens ou *gatekeepers*. Nous désignons ainsi des intermédiaires entre l'infrastructure essentielle et les entreprises. Nous attendons beaucoup de la consultation publique en cours.

La question de l'identification sur les canaux numériques est très importante. Je ne crois pas que nous puissions nous contenter de l'identification privée à laquelle procèdent déjà les citoyens sur les réseaux sociaux tels que Facebook. Nous avons besoin d'autres outils. Mais les données biométriques soulèvent des problématiques très différentes : que je les conserve sur moi ou *via* mon passeport est une chose, qu'elles soient utilisées pour m'observer dans l'espace public, par le biais de caméras de surveillance, en est une autre. Nous avons essayé d'encourager les discussions sur ce sujet, car il nous renvoie à une question fondamentale, celle de savoir dans quelle société nous voulons vivre.

Pour répondre à Mme Le Grip sur les marchés pertinents, j'avouerais ma déception quand, en tant que commissaire européenne à la concurrence, je me suis rendue compte que c'était les consommateurs, et non moi, qui définissaient le marché. S'ils ne sont pas satisfaits, ils peuvent aller voir ailleurs, y compris en dehors de l'Europe ! À l'heure actuelle, 60 % des marchés sont à l'échelle de l'espace économique européen (EEE), voire au-delà. Cela nous oblige forcément à repenser la notion de marché, mais nous devons travailler en nous fondant sur la réalité de ce que veulent les consommateurs, tout en ayant l'obligation de préparer l'avenir. Selon les types de marchés et de services, la notion de marché pertinent peut s'apprécier à l'horizon de 2 à 3 ans ou de 5 à 6 ans. Dans beaucoup de cas, les acteurs économiques veulent se développer au-delà de leur marché national mais parfois, pour des raisons réglementaires ou autres, ils en sont prisonniers.

En matière de filtrage des investissements étrangers, notamment en provenance de Chine, nous travaillons sur des outils qui seront en place dans quelques mois. Mon collègue commissaire européen au commerce, chef de file sur le sujet, estime qu'il faut renforcer ce filtrage, afin de nous assurer de l'équité et de la protection de la sécurité de nos concitoyens.

Nous devons avoir une stratégie, et nous en avons une : notre objectif est d'être le premier continent neutre en carbone et un continent d'innovation. Il est important que nous ayons un débat ouvert, au sein des institutions européennes et avec les États membres, sur les investissements que nous voulons voir advenir. D'autres critères que la seule disponibilité des financements doivent entrer en jeu.

Je poursuis avec la question, essentielle, des délais de traitement. Je suis très satisfaite que nous ayons pu utiliser des mesures conservatoires, pour la première fois en dix-huit ans, sur le marché des jeux de puces pour télévisions et modems. Il fallait agir !

Si nous le faisons de manière précoce, nous pouvons modifier le cours des choses, comme ce fut le cas, par exemple, avec les *ebook* et Amazon : le groupe imposait des clauses très engageantes pour ses fournisseurs lesquelles entravaient l'innovation ; depuis que nous sommes intervenus, la concurrence est réapparue sur le marché du livre numérique.

Sur la question des abus de position dominante, je me réjouis que les réglementations *a priori* soient accueillies positivement, mais il faut aller plus loin, et c'est tout le sens du *Digital Services Act*.

Par ailleurs, même s'ils ne sont pas aussi nombreux qu'aux États-Unis, nous voyons des mouvements de concentration à l'œuvre au sein de l'industrie européenne. Nous essayons de les contrôler, autant que faire se peut.

Dans le secteur sidérurgique, vingt-cinq mesures spécifiques ont été prises qui viennent s'ajouter à d'autres mesures. Cette activité a vocation à s'inscrire dans le cadre d'une ambition européenne, car les besoins en investissement et en innovation sont importants.

Il ne fait pas de doute que l'hydrogène sera une source d'énergie pour ce type de production. Mais nous devons nous organiser en termes de volume, de stockage et d'acheminement jusqu'aux zones où sont implantées les industries de l'acier. Il faut aussi, pour que tout cela ait un sens, que nous développions un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne, afin de protéger les entreprises pionnières dans cette aventure.

Sur les aides d'État, il a été dit que l'Allemagne en avait accordé beaucoup plus que d'autres États membres. Le point positif est que cela permet de maintenir l'approvisionnement par les entreprises concernées, mais, sur le plan de la recapitalisation, cela peut mettre en péril l'avenir de l'Europe.

La proposition des Allemands concernant Gaia-X est très intéressante. Le volume de stockage et les coûts engagés seraient considérables si nous devions stocker toutes nos données en Europe. Il nous faut donc identifier ce qui mérite d'être stocké sur notre continent, de sorte que nous mettions bien l'accent là où réside la vraie valeur ajoutée – pour l'Europe - dans les technologies BtoB, et à condition que nous soyons en mesure de donner un accès aux données de santé suffisant pour permettre l'innovation.

**M. Patrick Loiseau, député.** – Dans le cadre du plan de relance, la Commission européenne a formulé la proposition historique d'un emprunt mutualisé à hauteur de 750 milliards d'euros. Ce sujet ainsi que celui d'un nouveau budget européen à long terme seront débattus lors du Conseil européen du 18 juin prochain. Les négociations s'annoncent difficiles...

Il est aussi envisagé de mettre en place de nouvelles ressources propres, au travers, notamment, d'une taxe digitale sur les géants du numérique ou d'une taxe sur les recettes engendrées par les droits d'émissions de CO2. Sur ces sujets, également, des divergences apparaissent entre États membres et l'Union européenne pourrait se retrouver confrontée à certaines pressions, notamment de la part des Américains. Comment s'assurer qu'elle dispose d'un arsenal fiscal suffisamment fort ? D'autres



pistes ont-elles été étudiées pour ces ressources propres, comme la généralisation de la taxe sur les transactions financières dans tous les États membres ?

La crise a mis en lumière une vulnérabilité européenne au regard de la défense de certaines industries ou certains secteurs stratégiques. Aujourd'hui, la France dispose d'un arsenal réglementaire renforcé en ce domaine, ainsi que 13 autres pays européens. Une réponse européenne forte s'impose. Vous allez présenter, cette semaine, une nouvelle stratégie relative aux filtrages des investissements étrangers. Pouvez-vous, d'ores et déjà, nous donner votre position sur ce sujet ?

**M. Bernard Buis, sénateur.** – Je me fais le porte-parole de mon collègue André Gattolin, qui ne pouvait assister à cette audition.

Dans une approche concertée en matière de sécurité des réseaux 5G, la Commission européenne a approuvé, le 29 janvier dernier, la boîte à outils commune de mesures d'atténuation sur laquelle les États membres se sont mis d'accord pour faire face aux risques en matière de sécurité liés au déploiement de cette technologie. Elle a donc invité les États membres à prendre des dispositions pour mettre en œuvre, d'ici au 30 avril 2020, l'ensemble de mesures recommandées dans les conclusions associées à cette boîte à outils et à élaborer un rapport conjoint sur leur mise en œuvre d'ici au 30 juin 2020. Ce calendrier, a-t-il pris du retard du fait de la pandémie ?

Dans les conclusions associées, les États membres sont convenus de renforcer les exigences de sécurité, y compris de procéder aux exclusions nécessaires pour les actifs essentiels considérés comme critiques et sensibles, comme les fonctions de cœur de réseau, et de mettre en place des stratégies pour assurer la diversification des fournisseurs. Or, le 30 janvier dernier, Mike Pompeo, secrétaire d'État américain, a jugé impossible de réduire de façon adéquate les risques liés au déploiement de la 5G en limitant le rôle des fournisseurs non fiables à certaines parties, seulement, du réseau. Les États-Unis ont d'ailleurs pris l'initiative de sécuriser leur réseau 5G, par l'interdiction des fournisseurs non fiables, comme Huawei ou ZTE, deux groupes assujettis à la direction du Parti communiste chinois. La Commission a-t-elle réagi à ces propos ? Ne jugeriez-vous pas l'approche américaine comme plus pertinente sur le strict plan de la sécurité informatique ?

**M. Joël Labbé, sénateur.** – Merci pour votre présentation énergique et déterminée. Dans un contexte de crise économique, sociale et environnementale, de nombreuses voix s'élèvent pour que les plans de soutien aux entreprises constituent un levier de transition vers un monde plus juste et plus écologique. Vous avez vous-même pris position pour une forme de conditionnement des aides, notamment en fonction du versement des dividendes, mais aussi de critères environnementaux, à l'heure où des secteurs polluants comme l'aviation ou l'automobile sont massivement soutenus. Le prochain cadre financier pluriannuel sera accompagné d'un important volet de relance, qui devrait, selon la Commission, être utilisé pour une Europe verte. Pouvez-vous nous donner des éléments sur la mise en œuvre de ces conditionnalités sociale et environnementale ?

Le 28 mai dernier, la présidente de la Commission a évoqué de nouvelles ressources propres, dont le projet de taxe sur les services numériques, qui ne fait pas l'unanimité, mais auquel la France est favorable. Alors que l'économie numérique a profité de la crise sanitaire avec l'expansion de l'e-commerce, du télétravail et de

l'enseignement à distance, une contribution spécifique et pérenne des acteurs du secteur serait un signe de justice fiscale. Il est indispensable de combler l'énorme écart entre la faible taxation des activités numériques et la valeur ajoutée qu'elles produisent. Quel est l'état des discussions sur cette question ?

**Mme Frédérique Dumas, députée.** – Le *Digital Services Act* porte sur quatre thématiques principales dont l'actualisation des règles applicables entre hébergeur passif et actif et le renforcement du marché unique numérique pour éviter la fragmentation. Mais de nouvelles problématiques de ce marché sont actuellement réglées au niveau national, comme la lutte contre la haine en ligne ou la régulation de l'économie collaborative – la Commission avait d'ailleurs appelé la France à attendre pour légiférer sur le sujet. Le projet de texte ne propose pas de faire entrer les contenus haineux dans le champ de la régulation. Ne pensez-vous pas qu'il serait plus pertinent de travailler sur les racines du mal, c'est-à-dire les modèles économiques basés sur l'économie de l'attention et de la viralité, la transparence dans l'utilisation des données personnelles, la finalité des algorithmes et l'interopérabilité, plutôt que de tenter de limiter les pouvoirs de retrait exorbitants des plateformes ?

Vous êtes assez ferme au sujet du droit de la concurrence et du marché unique, dont vous devez garantir qu'il fonctionne selon une concurrence libre, loyale et non faussée. Des mesures d'aménagement des règles de concurrence sont nécessaires à cause de la crise, mais elles peuvent aussi être utilisées pour fausser cette concurrence loyale à l'intérieur de l'Europe. Le chemin proposé ne constituera-t-il pas un recul trop significatif des dispositifs anti-concentration, comme le souhaitent ceux qui veulent créer des champions nationaux, dont nous avons certes besoin, mais qui ne doivent pas se constituer au détriment des consommateurs et des citoyens ? Concernant les géants du numérique, ne devons-nous pas nous pencher sur des règles qui limiteraient aussi les concentrations verticales ? Même les Américains des deux bords y réfléchissent. On en parle, mais il n'y a pas vraiment de position très concrète en la matière au niveau européen.

Où en êtes-vous dans le dossier de l'éventuelle fusion PSA-Fiat ? Ce serait la branche des utilitaires qui bloquerait. Enfin, que pensez-vous de la proposition de taxe sur le chiffre d'affaires des services numériques, cette taxe étant entièrement répercutée par les plateformes sur les consommateurs ou les acteurs nationaux, ce qui pénalise les opérateurs vertueux européens qui payent l'impôt et contribue donc à renforcer la concurrence déloyale ? Les sites *seloger.com*, *leboncoin* ou *amadeus* au niveau européen paient ainsi chacun plus d'impôts que tous les géants du numérique réunis !

Ne pensez-vous pas que tout doit être mis en œuvre pour trouver un accord au niveau de l'OCDE ? Une taxe au niveau de l'Union européenne serait la pire des décisions, sans parler des dommages collatéraux dont feront partie les mesures de rétorsion que les États-Unis sont en mesure d'adopter comme ils l'ont fait vis-à-vis de la France, qui a dû suspendre sa propre taxe.

**M. Franck Menonville, sénateur.** – Depuis de nombreuses années, l'Europe a su bâtir une politique de concurrence visant à éviter les monopoles, à libéraliser les marchés en régulant notamment les concentrations. Si cette politique a sans doute porté ses fruits en faveur des consommateurs européens, elle a néanmoins quelquefois freiné la création de géants européens – le dossier Alstom-Siemens en est

un parfait exemple, puisque nous avons sans doute échoué à créer l'Airbus du ferroviaire. Aujourd'hui, une autre fusion se présente, Alstom-Bombardier. D'autres enjeux concurrentiels et stratégiques ont été mis en avant par la crise, notamment, pour l'industrie du numérique, la mise en place de la 5G en Europe. Comment comptez-vous tirer les enseignements de cette crise ? Quelle est votre stratégie pour laisser émerger ou même promouvoir des géants européens dans les secteurs clés si vous souscrivez à cet objectif ? Il y va d'une véritable stratégie industrielle, mais aussi de notre souveraineté et indépendance à long terme et de la place de l'Europe dans le monde. Je souhaite également évoquer le contrôle des investissements étrangers en Europe, que je considère comme un enjeu stratégique : vous comptez présenter prochainement un Livre blanc sur la réforme de la politique de la concurrence. Quels mécanismes comptez-vous mettre en place afin de consolider le filtrage et le contrôle des investissements des États tiers dans nos entreprises ? Ne devons-nous pas exiger davantage de réciprocité dans ce domaine ? Vous voyez à quel pays je fais référence...

**Mme Yolaine de Courson, députée.** – L'Histoire retiendra peut-être que la pandémie de 2019 aura permis à l'Union européenne de se réinventer. Les crises de ces dix dernières années - crise de la zone euro, crise des migrants ou Brexit – doivent en effet être relativisées au regard de la pire récession économique et sociale à laquelle notre Union est confrontée depuis la dernière guerre mondiale. Le 19 juin prochain, les dirigeants européens se réuniront pour débattre de l'ambitieux plan de relance de 750 milliards d'euros proposé par la Commission, structuré autour de trois piliers : un premier pilier de 655 milliards pour aider les États membres notamment en matière d'investissement et de réformes, un deuxième pilier de 56,3 milliards pour relancer l'économie et un troisième pilier de 38 milliards pour « tirer les leçons de la crise ».

C'est probablement ce troisième pilier et les trois programmes qui le composent – nouvel instrument pour la santé, mécanisme pour consolider la protection civile de l'Union, programmes renforcés pour la recherche, l'innovation et l'action extérieure – qui sera à la fois le plus exigeant et le plus compliqué à mettre en place. Il apparaît que ces dispositifs ne permettent pas de répondre à la hausse des divergences entre les Vingt-Sept, puisque les pays les plus touchés par le virus – l'Italie, l'Espagne, mais aussi la France – sont aussi ceux qui ont le moins de marges de manœuvre budgétaires. Les trois termes qui composent le nom de mon groupe – écologie-démocratie-solidarité – ont tous leur importance ; la solidarité est une valeur cardinale de l'Union européenne depuis sa création. Entre des pays comme l'Autriche, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède, opposés à une Europe plus intégrée et qui renvoient les pays dont les comptes publics sont dégradés à leurs propres responsabilités, et l'Europe de l'Est qui redoute d'être sacrifiée au profit de ses partenaires du Sud, comment la Commission envisage-t-elle son rôle pour surmonter cette crise sans précédent et faire adopter ce plan de relance écologique et solidaire à l'unanimité des Vingt-Sept ?

**M. André Chassaigne, député.** – La Commission a décidé de renverser la vapeur, avec un plan de relance à hauteur de 750 milliards d'euros dont 433 milliards seraient versés aux États membres qui ont été les plus affectés par le Covid-19 et 67 milliards d'euros utilisés comme garantie à des établissements bancaires. Si nous saluons l'initiative, ce plan, qui représente un effort de 3 % du PIB européen, reste encore très insuffisant au regard de ce que font les États-Unis avec leur plan de relance à hauteur de 10 % de leur PIB. Si l'exploit a été salué avec une telle vigueur, c'est avant tout parce que chacun s'était habitué à ce que l'Union européenne cède systématiquement aux États dits frugaux : les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède, le

Danemark, que vous connaissez bien, auxquels il faut adjoindre l'Allemagne qui était jusqu'à maintenant arc-boutée sur la mise en application d'un ordo-libéralisme sans concessions. Cette mutation s'imposait, tous les économistes disant qu'une relance est indispensable.

Au-delà de son caractère suffisant ou non, quelles seront les conséquences induites par le plan de relance pour les pays qui, pour bénéficier des subventions, devront présenter un plan d'investissement et de réformes que la Commission et les autres États membres devront valider ? Est-ce là le signe d'un retour de la troïka BCE-Commission-FMI pour encadrer l'austérité budgétaire et contrôler, comme vous l'avez dit, les règles de concurrence pour qu'elles restent loyales ? Quelle sera l'attitude de la Commission si un pays veut emprunter pour recruter des fonctionnaires et développer des services publics sur son territoire afin de répondre aux maux terribles causés par la crise ? Quelle sera l'attitude de la Commission face à des États qui, soucieux de reprendre en main leur tissu industriel, feront leur entrée au capital de certaines entreprises, au mépris de la logique concurrentielle du droit européen ? Quelle sera l'attitude de la Commission face à des États qui s'endetteront au-delà des limites fixées par le pacte de stabilité pour promouvoir la transition écologique indispensable à la survie de l'humanité ?

**Mme Margrethe Vestager.** – Je suis très heureuse de vos commentaires sur *Next Generation EU*. Car c'est dans cette logique que nous avons lancé un emprunt sur les marchés de capitaux. Nous avons l'ambition non pas de reconstruire le monde d'avant, mais de le renouveler, notamment par le numérique et la transition écologique. Nous devons apporter la preuve à nos concitoyens que nous savons ce que nous faisons, car nous avons contracté une dette pour bâtir un avenir, mais nous sommes conscients qu'il faudra la rembourser. Pour cela, nous devons soit augmenter les contributions nationales, soit trouver d'autres ressources. Je pense que ce serait une bonne chose d'avoir plus de ressources propres.

La taxation des services numériques est une bonne piste. Un grand nombre d'entreprises travaillent d'arrache-pied pour dégager un bénéfice, sur la base duquel elles paient des impôts. Il n'est pas juste que d'autres entreprises ne versent pas de contribution, uniquement parce qu'il n'y a pas de taxation sur les services qu'elles fournissent. J'espère qu'un consensus se dégagera à l'OCDE, mais si ce n'est pas le cas, la présidente Ursula von der Leyen m'a donné mandat pour pousser un modèle européen qui ne distingue pas les entreprises selon leur domicile fiscal, mais en fonction de leur activité en Europe. Pourquoi développent-elles des activités en Europe ? Parce qu'on peut y réaliser des bénéfices. Elles doivent donc y payer des taxes. L'idée n'est pas d'entraver l'innovation, mais de taxer le bénéfice là où est réalisée l'activité qui le produit.

La taxation du carbone est une autre piste, comme peut l'être celle des plastiques à usage unique.

La cohésion européenne est très importante. Quelque chose m'a attristée dans vos questions : tout se passe comme si on se levait le matin soucieux du seul intérêt national puis que, dans la journée, on comprenait qu'on dépendait des autres, et qu'on se couchait européen, hélas pour se lever le lendemain matin à nouveau nationaliste. Faut-il une crise aussi importante pour réaliser que la cohésion est

essentielle ? Nous comptons ainsi développer de nombreux outils pour le filtrage des investissements étrangers.

Nous espérons que nous aurons dans le rapport prévu pour le 30 juin une véritable évaluation de la sécurité des réseaux 5G. Il est important de déployer ces réseaux, mais nous devons avoir l'assurance qu'ils sont sûrs. Nous avons donc travaillé avec les Etats membres pour évaluer les risques à chaque maillon de la chaîne de valeur et fournir une boîte à outils pour les sécuriser. Notre approche est différente de celle des États-Unis, c'est vrai. Mais elle me semble essentielle pour que tous les acteurs de l'industrie qui auront recours à la 5G bénéficient de cette sécurité.

Les aides d'État ont été utilisées pour promouvoir les entreprises de certains États membres. Dans nos efforts pour répondre à la crise, nous avons essayé d'avoir une ambition commune, car il est difficile de combiner effort européen et approche nationale.

Ce que le Gouvernement français a fait pour Air France était judicieux. Il faut aller dans le sens de la transition écologique : aider notre production d'électricité à devenir de plus en plus renouvelable, tout en faisant en sorte que cela soutienne l'emploi et la transition environnementale. Aux pays pour lesquels il peut être difficile de financer la recapitalisation d'entreprises, nous devons dire : au sein de l'Union européenne, nous acceptons de porter une partie des risques en investissant, mais nous attendons en retour des garanties environnementales. C'est l'opportunité d'accroître nos ambitions.

Avec le *Digital Services Act*, notre ambition, madame Dumas, est de passer à l'échelle supérieure. Pourquoi voyons-nous dans le monde du numérique seulement des géants chinois et américains ? Parce qu'ils ont un grand marché unique où ils peuvent se développer. Il nous faut donc développer un marché unique du numérique au service des citoyens européens.

Monsieur Menonville, ce que j'ai trouvé le plus intéressant lors de mon premier mandat fut l'émergence de champions européens et même mondiaux comme Siemens. Mais nous avons veillé à ce qu'ils ne soient pas en situation de monopole, qu'ils soient malgré tout mis en concurrence. Ils ont atteint une telle masse critique qu'ils ont accès à l'échelle mondiale, mais ils sont concurrencés chez eux. Oui, les entreprises peuvent fusionner pour atteindre une masse critique, mais elles ne doivent pas se trouver en situation de monopole, car cela ne pourrait se faire qu'au détriment de plus petits concurrents et des consommateurs.

Siemens-Alstom n'est selon moi pas le meilleur exemple, puisque ces deux entreprises étaient déjà des champions européens et avaient déjà une envergure mondiale. Si leurs secteurs trains à grande vitesse et signalisation avaient fusionné, nous n'aurions pas pu garantir le maintien d'une concurrence. Quant à la fusion entre PSA et Fiat Chrysler ou le rachat de Bombardier par Alstom, le processus est en cours, et je ne peux pas faire de commentaires au fond sur ces dossiers.

Madame de Courson, 60 % du budget européen sera consacré à la numérisation, à la promotion d'une économie plus verte, aux plus jeunes, donc à l'Europe de demain, tout en continuant à investir dans la cohésion et dans l'agriculture. L'un des secteurs qui s'en est le mieux sorti pendant la crise a été l'agriculture, car

chacun avait besoin de produits frais, et nous avons été nombreux à vouloir acheter des produits locaux.

Nous sommes face à un dilemme : d'un côté, nous voulons être autonomes et décider quelle économie nous voulons pour l'avenir ; de l'autre, notre décision serait vaine si nous ne prenions pas en compte le reste du monde. Nous n'aurions pas pu créer une société solidaire, où les soins de santé sont accessibles à tous si nous ne commercions pas avec le reste du monde. Il nous faut une autonomie ouverte et stratégique. Nous avons toute légitimité pour prendre des décisions sur notre propre destin tout en étant ouverts, car le moteur de notre prospérité a été notre ouverture. Cette crise n'est pas le retour de la crise financière. C'est une crise différente, sans précédent. On ne peut pas tenir certains États membres pour responsables de ce qu'a fait le virus. Ce n'est donc pas non plus le retour de la troïka. Nous avons la volonté de reconstruire ensemble tout en restant fidèles aux termes du traité et en respectant les règles sur les aides d'État.

**M. Cyril Pellevat, sénateur.** – Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne affirme que les règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil. En application de ce principe, quelques dérogations ont été consenties ces dernières années en contrepartie de l'extinction quasi complète des interventions sur le marché ; mais celles-ci restent modestes et, pour certaines, inutilisées et ne permettent pas dans les faits de déroger réellement au cadre général de la concurrence. La spécificité de la situation des agriculteurs, et notamment leur face-à-face avec des industriels et des distributeurs toujours plus concentrés, reste à ce jour insuffisamment prise en compte.

Dans le même temps, les agriculteurs doivent se préparer à une baisse des aides de la politique agricole commune qui est pour beaucoup le seul moyen d'équilibrer leurs comptes ; ils doivent faire face aux conséquences économiques du Covid-19 avec un soutien européen faible ; ils doivent anticiper les exigences environnementales à la hausse induites par le *Green Deal* ; ils doivent accepter que, après le Mercosur, la Commission conclue un accord commercial de principe avec le Mexique, proposant d'ouvrir le marché européen à des produits répondant à des normes de production bien moins exigeantes que les nôtres. Au moment où certains redécouvrent ce que d'autres défendent depuis longtemps, à savoir que la souveraineté alimentaire est vitale pour notre continent et que ce sont bien nos agriculteurs qui l'assureront pour nous, ces éléments semblent aller à contre-courant des nécessités de notre temps.

Vous avez déclaré l'année dernière que vous souhaitiez actualiser les règles européennes de concurrence face aux nouveaux défis que représentent le numérique et la mondialisation. Les agriculteurs bénéficieront-ils de cette actualisation et verront-ils enfin leur spécificité mieux prise en compte pour qu'ils aient les moyens de faire sereinement leur travail, c'est-à-dire de continuer à fournir aux 450 millions de citoyens de l'Union européenne une alimentation saine, abondante et de grande qualité ?

**M. Jean-Louis Bourlanges, député.** – Je suis comme vous un partisan résolu de la concurrence non faussée. Je me réjouis profondément de votre démarche consistant à envisager de prendre en compte les aides d'État accordées aux entreprises des pays tiers par ceux-ci dans le calcul de la concurrence. Quand on regarde, par

exemple, la législation anti-dumping que nous appliquons aux États tiers et celle que les Américains appliquent aux Européens – et cela bien avant Trump et son virage protectionniste –, on constate une profonde asymétrie entre les deux arsenaux. Je ne dis pas que ce soit forcément une mauvaise chose, mais je voudrais savoir si vous considérez comme normal que notre arsenal soit bien plus faible que celui des Américains.

Quel que soit le bien-fondé des décisions prises par la Commission et ensuite sanctionnées positivement ou négativement par la Cour de justice de l'Union européenne, il est absolument déraisonnable que ces procédures administratives et judiciaires durent quatre ou cinq ans. Y a-t-il des moyens, tant sur le plan administratif que sur le plan juridique, d'arriver à des délais beaucoup plus resserrés, là où il y a urgence ? Concernant Schneider et Legrand, pour prendre un exemple ancien, la décision est arrivée trop tard.

**M. Jean Bizet, président de la commission européenne du Sénat.** – Cela rejoint ma question sur la section 232.

**Mme Laurence Harribey, sénatrice.** – Vous nous tenez un discours étrange : vous témoignez tout à la fois d'une prise de conscience qu'il faut redéfinir notre modèle européen et qu'il y a des enjeux sociétaux importants, mais vous revenez constamment au référentiel des années 1970 de la concurrence coûte que coûte. J'ai l'impression pourtant que nous sommes très naïfs ; ailleurs qu'en Europe, les outils en matière de politique commerciale et de politique de la concurrence n'ont pas la même rigueur.

Ma question porte sur l'articulation entre la politique de santé qui est au niveau européen une politique d'appui – passant donc plutôt par une coopération intergouvernementale – et la politique de la concurrence. Ma collègue Pascale Gruny et moi avons été chargées d'un rapport d'évaluation de l'action de l'Union européenne en matière de santé durant cette crise. Une question m'est venue : vous parlez sans arrêt de consommateurs ; le patient est-il selon vous un consommateur ? Si, comme je l'espère, vous me répondez non, il faut poser la question de la politique de santé autrement, et donc la politique de la concurrence autrement. La Commission a prôné un assouplissement des règles de concurrence pour faire face à la pénurie de médicaments par la coopération. Avez-vous des exemples de coopération profitable ? Quelles sont les bonnes coopérations et les mauvaises ? Si vous pouviez préciser votre pensée sur ces points, cela nous aiderait à dépasser l'ambivalence de vos propos. Pour permettre une relocalisation de la production – la souveraineté pharmaceutique est aussi importante que la souveraineté alimentaire –, ne faut-il pas repenser les règles d'accès aux marchés publics, notamment pour favoriser les PME, qui n'y ont pas accès actuellement ? Vous avez dit qu'il était difficile de mesurer les conséquences des nouvelles orientations à venir. Je vous dis, moi, que nous mesurons pleinement aujourd'hui le manque d'orientations européennes pour donner de la force aux économies européennes.

**M. Jean-Pierre Pont, député.** Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp) a été utilisé pour aider de manière simple et rapide nos marins-pêcheurs. Les jours passant, la Grande-Bretagne semble envisager l'hypothèse d'un Brexit dur, sans *deal*, dans lequel nos marins pêcheurs risquent gros. Ne serait-il pas nécessaire de réabonder ce fonds ?

**Mme Sylviane Noël, sénatrice.** – J’ai eu l’honneur de rapporter la proposition de loi sur la régulation du numérique adoptée par le Sénat en février dernier. La consultation lancée par la Commission européenne le 2 juin dernier rejoint certaines de nos préoccupations. Dans le schéma de régulation *ex ante* que vous envisagez, quel serait le contenu concret d’obligations imposées aux plateformes systémiques ou structurantes ? Qui pourrait être le régulateur en charge d’imposer et de faire appliquer de telles obligations *ex ante* ?

Les plateformes de commerce en ligne seront inévitablement intégrées au *Digital Services Act*. Afin de mieux protéger le consommateur, que pensez-vous faire pour lutter contre les contrefaçons en ligne, qui ont explosé durant le confinement ? Afin de mieux protéger les entreprises partenaires des grandes places de marché, comptez-vous profiter du *Digital Services Act* pour renforcer le règlement *Platform to business* ?

**M. Jean-François Rapin, sénateur.** – Mon collègue du Pas-de-Calais a évoqué la possibilité d’un fonds européen spécifique pour la pêche, mais ce serait paradoxal, alors que, dans le cadre financier pluriannuel, les crédits du Feamp baissent par rapport à l’exercice précédent... Je n’y crois donc pas un instant.

**Mme Margrethe Vestager.** – La question que pose M. Pellevat suscite souvent des débats animés, car l’alimentation est un sujet qui nous touche tous. C’est pourquoi les pères fondateurs avaient prévu un lien particulier entre l’agriculture et la concurrence, dont les règles ne s’appliquent qu’en vertu d’une décision spécifique. Une réglementation différente laisse une marge de manœuvre pour la coopération. Mais pourquoi ne voit-on pas plus d’organisations de producteurs, qui travailleraient à plus d’efficacité dans le stockage et le transport pour réduire les coûts et améliorer la qualité ? Cela leur donnerait un pouvoir de négociation plus fort et une meilleure place dans la chaîne de valeurs. Nous avons vu dans d’autres secteurs combien ces rapprochements pouvaient être utiles.

Concernant les accords commerciaux, nous négocions avec nos partenaires, mais uniquement dans le cadre du mandat de négociation confié par les États membres. Nous devons assurer un équilibre entre les différents secteurs. Nous essayons de promouvoir des accords bénéficiant à tous les États membres. Pour prendre un exemple hors de France, les agriculteurs polonais importent des porcelets du Danemark, qu’ils réexportent ensuite aux États-Unis et en Chine. Cette activité mondialisée est très différente de celle des producteurs qui vendent leur production sur un petit marché à haute valeur ajoutée et bénéficient, par exemple, d’une indication géographique protégée, que nous protégeons dans nos accords commerciaux.

Monsieur Bourlanges, Cecilia Malmström, qui fut commissaire au commerce, a modernisé les outils de lutte antidumping pour gagner en rapidité. Nous voulons remplir nos obligations prévues par les accords de l’Organisation mondiale du commerce (OMC), mais là encore, la rapidité est essentielle. Faut-il faire plus ? Il est évident que nous avons une manière de faire différente de celle des États-Unis. Nous devons être à la hauteur de ce à quoi nous nous sommes engagés. La production étant mondialisée, nous devons travailler ensemble à l’échelle mondiale ; cela nous permet d’appuyer les pays qui en ont besoin, et de travailler ensemble au soutien de nos valeurs. C’est la limite au-delà de laquelle nous n’irons pas dans le renouvellement de notre action. Nous avons l’outil des mesures conservatoires dans notre boîte à outils. Un



point important est la charge de la preuve : la Commission doit apporter la preuve de ce qu'elle avance ; nous ne devons jamais faire reposer cette charge sur l'entreprise. Nous avons travaillé à un outil qui rende les preuves irréfragables.

Nous sommes Européens, nous ne faisons pas certaines choses comme les Américains ou les Chinois. C'est ce qui nous a permis de créer le meilleur marché mondial. Le législateur définit les règles : oui, les agriculteurs ont le droit d'utiliser des pesticides, mais uniquement s'ils donnent des garanties concernant la qualité de l'eau potable et la biodiversité.

Notre modèle ne date pas des années 1970, mais des lendemains de la Seconde Guerre mondiale. Les pères fondateurs avaient vu à quel point les monopoles et les concentrations excessives avaient joué un rôle très négatif dans l'économie avant et pendant la guerre. C'est pourquoi même les géants doivent être mis en concurrence, au service du consommateur et du citoyen ; nous protégeons les entreprises contre la concurrence déloyale et les pratiques anticoncurrentielles. Nous affirmons ainsi nos valeurs fondamentales.

Je ne suis pas sûre d'avoir compris l'analogie avec le secteur de la santé. Le patient est-il un consommateur ? Il peut l'être, car certains aspects de la santé peuvent être liés à une activité économique. Mais cela prend une tout autre dimension dans un État providence, où le secteur de la santé est bien différent des autres secteurs purement économiques.

Dans de nombreuses procédures en matière de concurrence, des entreprises pharmaceutiques ont été mises à l'amende pour avoir retardé la mise à disposition de médicaments génériques après l'expiration des brevets. Il peut être difficile dans certains pays de s'assurer de l'approvisionnement des médicaments. Il est donc important d'utiliser tous nos outils pour que les médicaments soient disponibles à un prix abordable.

Le secteur de la pêche est un point très débattu dans les négociations en cours pour l'accord sur la future relation avec le Royaume-Uni. Depuis que ce dernier a déclaré ne pas vouloir prolonger cette période de transition, les choses sont devenues plus intenses. L'été à venir risque d'être très chargé. Mais Michel Barnier est le meilleur pour mener ces négociations à bien : nous sommes dans de bonnes mains.

Le *Digital Services Act* pose la question des responsabilités qui doivent être celles d'un « gardien ». Lorsque vous devenez une infrastructure essentielle pour un nombre incalculable d'entreprises, il y a forcément une liste de choses à faire et de choses à ne pas faire. La promotion était au cœur de trois procédures impliquant Google : nous devions nous assurer qu'il n'y avait pas de publicité mensongère. Il y a eu sur ce sujet un travail remarquable au sein du Sénat français, dont nous pouvons nous inspirer dans le cadre de la consultation publique que nous avons lancée.

Je vous remercie de votre attention ; ce fut un honneur et un plaisir d'être en votre compagnie.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Nous vous remercions beaucoup pour vos réponses. Nous vous adresserons prochainement un courrier reprenant les points que nous n'avons pas pu traiter.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.*

*Mercredi 17 juin 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat, de Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, de M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat et de Mme Barbara Pompili, présidente de la commission du développement et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale -

## **Environnement et développement durable**

### **Audition de M. Frans Timmermans, premier vice-président exécutif de la Commission européenne en charge du Pacte vert pour l'Europe**

**Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.** – M. le Président Timmermans, merci d'avoir accepté cette invitation à venir dialoguer avec nous, parlementaires français. Nous avons le plaisir de vous entendre aujourd'hui, dans ce format élargi qui réunit les commissions des Affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que leurs commissions du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Vous êtes chargé au sein de la Commission européenne du Pacte vert européen, sujet d'une actualité et d'une importance majeure. Malgré la pression de certains États membres et groupes de pression pour reporter ce Pacte vert ou amoindrir ses ambitions en raison de la crise du Covid-19, la Commission a réaffirmé, à notre grande satisfaction, le caractère prioritaire de ce projet, en assurant qu'il serait la colonne vertébrale du plan de relance et de l'économie durable et résiliente que nous devons reconstruire.

Il reste que les ambitions environnementales se heurtent à un certain nombre de réalités économiques et politiques. Comment garantir que les investissements du plan de relance soient compatibles avec les objectifs du Pacte vert ? La réussite du Pacte vert sera liée à sa bonne prise en compte dans l'ensemble des politiques de l'Union. À cet égard, les politiques communes de l'Union – et notamment la réforme de la politique agricole commune, qui a un rôle majeur à jouer dans la préservation de la biodiversité – pourront-elles réellement tenir compte du Pacte vert ?

Par ailleurs, vous avez récemment qualifié la « loi climat » prévoyant la neutralité climatique en 2050 de « locomotive du *Green Deal* ». Dès avant la crise, la Pologne avait demandé un délai avant de s'engager sur cet objectif. Êtes-vous confiant sur la possibilité d'obtenir un consensus au Conseil sur ce point ? En outre, les premiers échanges au Parlement européen témoignent d'une volonté d'être encore plus ambitieux, avec notamment un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui pourrait atteindre 65 % en 2030, et un objectif de neutralité carbone qui pourrait être individualisé pour chaque État, et non un objectif global à l'échelle de l'Union. Que pensez-vous de ces propositions ?

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – La crise que nous traversons n'a pas entamé l'ambition de l'Union européenne vers la neutralité carbone. Notre commission y souscrit pleinement, convaincue comme vous que l'Union doit se réinventer pour être plus verte, plus numérique, plus résiliente.

Ces trois objectifs sont inséparables et doivent être envisagés de manière cohérente. Cela implique de s'entendre à 27 sur une définition de ce qu'est le verdissement. Nous ne devons pas nous résoudre à la décroissance au motif de la lutte contre le changement climatique. Cette lutte exige au contraire d'encourager les sauts technologiques qui permettront d'inventer un avenir meilleur et respectueux de la planète. L'Union européenne ne doit se priver d'aucune technologie, que ce soit en matière énergétique, en matière industrielle ou en matière agricole, pour atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est assignés. C'est pourquoi nous sommes particulièrement inquiets que la Commission propose un verdissement de l'agriculture passant par une réduction de moitié de la surface agricole utile. Pourquoi ne pas recourir à d'autres moyens comme les nouvelles techniques de sélection variétale et les produits de biocontrôle ? Cela permettrait à la fois d'accompagner la transition écologique de l'agriculture en Europe et d'assurer notre souveraineté alimentaire. Ces deux impératifs vont de pair et l'un ne doit pas être sacrifié à l'autre.

De même, l'Union européenne doit rester attentive à soutenir les investissements qui amélioreront son autonomie énergétique tout en contribuant à la décarbonation de l'économie. À cet égard, le sort réservé à l'énergie nucléaire dans la taxonomie des investissements verts nous préoccupe. Nous restons aussi attentifs aux moyens que la Commission propose de réserver au projet de réacteur nucléaire ITER dans le futur cadre financier pluriannuel. Il est impératif, dans le respect des engagements pris, de consacrer à ITER les moyens adéquats pour assurer la poursuite de ce projet capable de créer pour l'avenir une source durable d'énergie sûre et respectueuse de l'environnement. Quelle est votre position à ce sujet ?

En outre, nous ne devons pas oublier que la responsabilité de la lutte contre le changement climatique est l'affaire de tous. L'Union européenne doit donc se doter d'instruments permettant d'en répartir la charge afin qu'elle ne pèse pas sur nos seules entreprises. Celles-ci ne pourront pas résister à la concurrence déloyale de compétiteurs qui ne seraient pas soumis aux mêmes exigences environnementales. Notre politique commerciale commune doit être optimisée en ce sens et les accords commerciaux doivent intégrer cet objectif. Nous soutenons aussi la mise en place d'un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières afin d'établir des règles du jeu égales pour tous. À cet égard, pouvez-vous nous préciser comment s'articule votre action avec celle du commissaire chargé de la politique commerciale ?

Le Sénat a récemment adopté un avis motivé s'inquiétant de la conformité du projet de loi européenne sur le climat au principe de subsidiarité. Même si nous souscrivons à l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050, il nous semble que la Commission va trop loin en demandant à pouvoir définir par acte délégué la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La définition de cette trajectoire n'est pas un élément technique, ni mécanique, elle soulève des enjeux importants en termes économiques, sociaux, technologiques et industriels, ainsi que d'aménagement du territoire dans chacun des États membres. Aussi, définir la trajectoire vers la neutralité carbone à l'horizon 2050 revêt un caractère éminemment politique. Cette décision doit être pleinement acceptée par les États membres pour être mise en œuvre avec succès. Comment la Commission envisage-t-elle de prendre en compte cet avis motivé ?

**Mme Barbara Pompili, présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.** – La crise actuelle nous a fait prendre conscience de notre profonde fragilité. Nous devons

surmonter une pandémie qui trouve une grande partie de ses causes dans les atteintes à l'environnement. Ses lourdes conséquences économiques et sociales révèlent la vulnérabilité de nos économies et leur manque de résilience. C'est tout notre mode de développement qui doit être interrogé à la lumière de cette expérience. Elle a démontré la nécessité de valoriser les circuits courts, de relocaliser certaines activités, mais aussi de promouvoir celles qui permettent la transition écologique et qui sont pourvoyeuses d'emplois non délocalisables.

Il nous faut répondre à l'urgence climatique, toujours aussi présente. Dans la phase de relance, tout l'enjeu consiste à répondre à des enjeux économiques et sociaux immédiats sans perdre de vue le moyen et le long termes. Ces horizons sont justement ceux du Pacte vert présenté par la Commission européenne pour faire de l'Europe le premier continent à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050.

Dans le contexte actuel d'urgence, la tentation existe chez certains de revoir cette ambition à la baisse au profit d'une relance « grise ». Pouvez-vous nous confirmer que la Commission européenne tiendra bon sur ses objectifs et son calendrier ? Comment compte-t-elle s'assurer que les mesures de soutien actuelles sont compatibles avec l'ambition du Pacte vert ?

Dans le Pacte vert, la Commission propose un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union, prévu pour 2021, pour s'assurer que les biens produits dans l'Union ne seraient pas pénalisés par rapport à des industries étrangères davantage émettrices de CO2. Comment ce mécanisme est-il accueilli par les États membres et les États tiers ? Le calendrier envisagé vous paraît-il toujours tenable ? Quelle serait l'articulation avec les traités de libre-échange conclus par l'Union, dont la soutenabilité climatique est questionnée ?

Enfin, l'effort pour la transition écologique, pour être accepté de tous, doit être solidaire et inclusif. Transformer un modèle économique ne se décrète pas. Il faut que chacun y trouve son intérêt et convienne aussi qu'il en va de l'intérêt général. Cela suppose un travail de conviction, mais surtout des mesures d'accompagnement, qui seront l'objet du Fonds de transition juste. Quelle pourrait être la déclinaison concrète et opérationnelle des interventions de ce fonds ?

Il est indispensable de donner des perspectives d'avenir à tous ceux qui craignent que la transition écologique se fasse au détriment de leur emploi. Elle doit au contraire être une opportunité pour tous, comme doit l'être la réforme de la politique agricole commune pour les agriculteurs.

**M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat.** – Avec le Pacte vert dont vous avez la charge, vous êtes au cœur de nombreux débats passionnés et essentiels pour l'avenir de l'Union européenne. Le Pacte vert comporte en effet un programme de transformations structurelles de l'économie européenne visant à atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. La crise du Covid-19 que nous affrontons et dont nous allons avoir à subir les conséquences encore un certain temps a profondément bouleversé le paradigme sur lequel nous avons fondé notre modèle de développement. La soutenabilité de notre croissance, l'impact de nos activités sur la nature ou encore notre prise en compte de l'urgence climatique ont été sous-estimés.

Nous avons donc aujourd'hui la possibilité de faire de cette crise une opportunité unique dont le Pacte vert peut être le principal instrument. Comment comptez-vous le faire évoluer pour tenir compte de ce nouveau contexte ? Comment comptez-vous le combiner avec la relance de l'économie européenne ? Autrement dit, l'urgence climatique et l'urgence de la reconstruction peuvent-elles coexister ?

Les stratégies « Biodiversité 2030 » et « De la ferme à la fourchette » sont ambitieuses. Vous avez déclaré vouloir restaurer un équilibre entre les activités humaines et la nature. Notre commission a émis des recommandations en ce sens afin de renforcer la protection des écosystèmes et de lutter contre le trafic illicite d'espèces protégées. Comment comptez-vous faire pour que ces objectifs ambitieux soient atteints alors que la Cour des comptes de l'Union européenne a récemment montré l'inefficacité des politiques de l'Union pour enrayer le déclin de la biodiversité des terres agricoles ?

Notre commission a également appelé le Gouvernement à consacrer un volet ambitieux au secteur des transports dans le cadre du plan de relance. Qu'en est-il au niveau européen ?

Enfin, concernant la loi climat, la Commission doit publier fin septembre une étude d'impact relative aux différents scénarios d'objectifs pour 2030. Une majorité semble aujourd'hui se dessiner au Parlement européen pour un objectif de 55 % de réduction des émissions de CO<sup>2</sup>, tandis que la rapporteure propose d'aller au-delà, conformément aux préconisations du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Le Conseil devrait définir sa position cet automne et la position finale de l'Union européenne devrait être consolidée pour la COP 26, reportée au printemps 2021. Qu'avez-vous à répondre à ceux qui s'interrogent sur le réalisme de ces objectifs ? S'agira-t-il d'un objectif moyen européen laissant plus de temps aux États les moins avancés ou d'un objectif pour chaque État membre ? Pensez-vous enfin que la crise actuelle et les impératifs de la relance économique pourront aboutir à une révision à la baisse de l'ambition de la Commission sur ce sujet ?

**M. Frans Timmermans, Premier vice-président exécutif de la Commission européenne en charge du Pacte vert pour l'Europe.** – C'est un grand plaisir que d'être aujourd'hui avec vous. J'ai toujours beaucoup apprécié, dans mes autres fonctions, les relations avec le Parlement français car, pour développer nos politiques, nous devons pouvoir compter sur votre soutien et votre aide dans la définition de ces politiques.

Le coronavirus a plongé notre économie dans une récession inédite. Nous devons réagir fortement et de manière solidaire, afin que cette crise n'ait pas un coût social, politique et économique exorbitant. L'Union européenne a déjà pris des décisions importantes pour aider les gouvernements, les entreprises et les citoyens, par exemple grâce à l'assouplissement de l'utilisation des fonds structurels ou au soutien aux mécanismes de chômage partiel.

Le 27 mai dernier, la Commission a proposé un plan de relance européen ambitieux, s'appuyant sur un endettement commun et le cadre financier pluriannuel pour apporter des réponses communes à la hauteur de la crise exceptionnelle que nous connaissons. Ce plan met l'accent sur trois enjeux essentiels pour l'avenir de l'économie européenne : la transition verte, la transition numérique et la résilience de nos économies. Comme vous le savez, il sera discuté cette semaine par les chefs d'État ou de

gouvernement. J'espère qu'une décision sera prise au mois de juillet, car si nous perdons trop de temps, nous ne serons pas en mesure de réagir à temps aux difficultés économiques.

Notre stratégie vise à transformer l'Union européenne en une société prospère et juste, dotée d'une économie moderne, compétitive et efficace dans l'utilisation des ressources, et capable d'atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050. Le Pacte vert reste notre boussole. Rien n'a changé : il est même encore plus urgent d'agir en ce sens.

Nous publierons en septembre notre étude d'impact afin de réviser l'objectif de réduction des émissions à l'horizon 2030, qui s'établira entre - 50 % et - 55 %. Nous n'irons pas au-delà. D'abord parce que je n'ai pas de mandat pour faire une autre proposition. Ensuite parce qu'il serait impossible de trouver un accord sur un objectif plus ambitieux, au Parlement européen comme au Conseil. En réponse aux réserves du Sénat sur l'instrument juridique que nous avons proposé, j'indique que ce qui compte pour la Commission est de pouvoir établir une trajectoire permettant de réduire les émissions de 55 % en 2030 et d'atteindre la neutralité en 2050, mais également de pouvoir adapter notre trajectoire si nécessaire. Nous avons proposé de le faire par actes délégués, mais ce n'est pas l'élément central de la proposition. Si le Parlement européen et les parlements nationaux, comme le Sénat, s'y opposent, je ne vois pas d'inconvénient à changer d'instrument. Néanmoins, il faut pouvoir parvenir à un accord sur la trajectoire sans que cela puisse être empêché par un État membre : il est donc nécessaire qu'un tel accord puisse être pris à la majorité qualifiée. À défaut, nous risquerions de ne pas réussir à définir une trajectoire.

Notre projet de relance propose de placer la double transition, verte et numérique, au cœur des investissements à réaliser. Pour bénéficier des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience, qui représentent 560 milliards d'euros, les plans nationaux devront notamment se conformer aux plans nationaux énergie climat traduisant au niveau national les objectifs 2030. La puissance de feu de notre programme d'investissement, InvestEU, qui sert de catalyseur pour l'investissement privé, sera accrue pour financer les infrastructures durables et les investissements dans les secteurs stratégiques. Le Fonds de transition juste sera porté à 40 milliards d'euros. Les fonds structurels seront également renforcés et contribueront à atteindre les objectifs du Pacte vert.

Je vois l'agriculture comme un allié, et non comme un adversaire. On doit donner à nos agriculteurs une perspective bien meilleure car l'argent de la PAC, notamment dans le cadre du premier pilier, est bien souvent perçu, non par les agriculteurs, mais par les propriétaires.

Nous ne pouvons pas nous permettre de reconstituer simplement l'économie du monde d'avant. Faire des investissements qui deviendront, dans quelques années, des « actifs échoués », car ils ne sont pas compatibles avec notre objectif de neutralité climatique et la protection de l'environnement, n'aurait pas de sens : ce serait un gâchis considérable, pour nous comme pour les générations futures. Nous faisons certes des emprunts qui nous engagent pour l'avenir, mais avec l'objectif d'établir une société plus juste et soutenable. Nous avons le devoir de reconstruire notre économie sur des bases plus saines et respectueuses des limites de notre planète. Il s'agit non seulement de protéger notre santé et notre environnement, mais aussi de moderniser notre appareil

productif pour positionner l'Europe en leader dans les secteurs qui feront l'économie de demain.

Nous travaillons avec Thierry Breton pour renforcer la résilience européenne et rendre l'Europe moins naïve : nous devons pouvoir défendre notre industrie quand elle va dans la bonne direction et que les autres ne le font pas. Disposer d'un mécanisme d'ajustement aux frontières est indispensable : nous tiendrons les délais et examinerons, secteur par secteur, les mesures nécessaires pour éviter les « fuites de carbone » et empêcher une concurrence faussée sur la base de politiques ne contribuant pas à l'objectif de neutralité climatique.

Dans le secteur de l'énergie, nous devons faire des énergies renouvelables une priorité des plans d'investissement, car elles risqueraient sinon de souffrir de la crise. Nous présenterons d'ici quinze jours une stratégie sur l'hydrogène propre. Je précise que nous n'avons rien contre le nucléaire, mais, d'un point de vue économique, est-ce un investissement rationnel, compte tenu de la baisse continue du coût des énergies renouvelables ?

La mobilité propre constitue un autre axe essentiel. Je pense notamment au soutien aux véhicules propres, à la mise en place de points de recharge pour les véhicules électriques et aux transports urbains en commun qui doivent être relancés.

Enfin, nous devons investir dans l'économie circulaire, afin que notre économie soit sobre en ressources et plus résiliente. Le discours du Président de la République de dimanche dernier m'a encouragé à insister sur le Pacte vert et les projets de la Commission. Je vois la France comme l'un des alliés les plus importants dans ce projet, qui sera fondamental pour l'avenir de notre société.

S'agissant des futurs accords commerciaux, il faudra repenser le système et exiger de nos partenaires internationaux le suivi d'une trajectoire qui mène à la neutralité climatique à l'horizon 2050.

**Mme Véronique Riotton, députée.** – Nous avons accueilli avec une grande satisfaction le Pacte vert pour l'Europe que vous avez présenté en décembre 2019. La crise sanitaire à laquelle nous venons de faire face a déstabilisé les agendas législatifs, mais l'ambition reste la même : la relance doit être verte. À défaut, nous risquerions de faire face, dans les prochaines décennies, à des bouleversements encore plus importants que ce que nous venons de connaître.

Comme l'ont souligné plusieurs ministres de l'environnement dans une récente tribune, cette sortie de crise appelle des solutions de long terme, qui dépassent le simple cadre de la relance économique. À ce titre, les citoyens ont exprimé, à plusieurs reprises, leur souhait de voir renforcée la souveraineté politique et économique de la France, et plus largement de l'Union européenne, souhait que nous partageons en tant que représentants du peuple.

Avec mes collègues de La République en Marche, nous œuvrons depuis maintenant trois ans pour que nos paroles se concrétisent en actes et ne restent pas lettre morte. En ce sens, nous voulons que cette promotion de la souveraineté nationale et européenne devienne réalité. Dans notre monde où les systèmes de production et de consommation sont très globalisés, la Commission européenne a-t-elle entamé des



travaux, à la suite de la crise sanitaire, pour assurer cette souveraineté ? Comment intégrer pleinement l'empreinte carbone et les émissions importées dans les mesures du Pacte vert ?

La loi française relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dont j'ai été la co rapporteure, nous a permis d'adopter un nombre important de mesures qui donnent une trajectoire ambitieuse en matière d'économie circulaire. Pour autant, pendant mes travaux, le risque de distorsion au principe de libre circulation des biens nous a empêchés de donner un caractère obligatoire à certaines mesures, qui favorisaient pourtant la transition écologique : je pense notamment à l'information du consommateur. Dans ce cadre, un critère vert, ambitieux, au même titre qu'il existe un critère sanitaire pour justifier le retour des barrières aux échanges de marchandises, pourrait-il être élaboré ?

**M. Jean-François Rapin, sénateur.** – Merci de vos différentes présentations. J'aimerais insister sur le volet agricole du *Green deal*, en rappelant que le débat sur son dimensionnement budgétaire était déjà vif avant la crise. Entre-temps, nous avons eu à vivre une crise sanitaire conséquente. Si l'on en croit la Commission européenne aujourd'hui, la double stratégie, entre « Biodiversité 2030 » et « De la ferme à la fourchette », représenterait pour le secteur agricole davantage d'opportunités que de contraintes. Or, cela reste à confirmer. Les efforts attendus de la part des agriculteurs d'ici à 2030 sont considérables.

Nous avons travaillé, dans les commissions des finances et des affaires européennes auxquelles j'appartiens, sur le cadre financier pluriannuel, en particulier sur la récente proposition de la Commission, et la rallonge de 15 milliards d'euros pour le deuxième pilier. Cela nous laisse penser qu'aujourd'hui, la politique agricole n'est plus une politique économique, mais devient une politique environnementale. Cette transformation devra se faire non au détriment mais à l'avantage des agriculteurs.

Les adaptations de cette politique nouvelle vont se faire dans un contexte de crise sanitaire, ou à sa sortie. Toutes les politiques préalablement mises en œuvre devront être revisitées pour ne pas fragiliser l'agriculture européenne et nationale. Rappelons que durant la crise, le soutien de l'Europe est resté discret ; des accords commerciaux ont été noués, avec le Mexique notamment, sur lesquels nous allons probablement devoir revenir pour préciser leur mise en œuvre ; les marchés restent défavorables.

Ce que je crains pour demain, c'est une agriculture à deux vitesses : l'une, pour les riches, de très grande qualité certes ; une agriculture venant des pays tiers, d'autre part, à bas coûts, permettant aux plus pauvres de se nourrir. J'aurais aimé avoir votre éclairage sur cette vision des choses.

**M. Bernard Deflesselles, député.** – Monsieur le Commissaire, je suis en charge du rapport pour la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur la neutralité carbone 2050. Je partage les ambitions, que vous portez au nom de la Commission européenne avec la présidente Mme Von der Leyen. Vous avez émis l'idée que 25 % du budget de l'Union soit consacré à la transition environnementale. Nous sommes en pleine discussion du cadre financier pluriannuel (CFP). Ma première question est : tiendrez-vous cette ambition budgétaire ? Il y a des vents contraires, qui viennent plutôt de l'Est et de certains lobbys.

Ma deuxième question porte sur la loi climat, en discussion au Parlement européen. Nous avons auditionné récemment M. Pascal Canfin, et suivi avec attention le rapport de Mme Jytte Guteland. Ils souhaitent rehausser les ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre à hauteur de 60 % ou 65 %, ce qui semble élevé pour la Commission mais correspond aux objectifs portés par le GIEC, avec un point de passage en 2040 à 80 % ou 85 %. Ces objectifs sont-ils tenables à vos yeux ?

La question qui vient immédiatement est celle de la neutralité climatique. Aujourd'hui, nous parlons de neutralité à 27, mais la Commission est très allante sur l'idée d'une neutralité climatique par pays. Pensez-vous qu'un compromis soit possible ?

Vous proposez un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Comment avancent les négociations ?

Enfin, sur le Fonds de transition juste, il y a eu une hausse 40 milliards d'euros dans le cadre du dernier cadre financier pluriannuel. Quelle répartition envisagez-vous entre les États ?

**M. Jean-Yves Leconte, sénateur.** – Pensez-vous qu'avec le plan de relance et les perspectives de cadre financier pluriannuel actuelles, vous avez les moyens de convaincre les pays récalcitrants d'améliorer les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre ?

Le plan de relance, qui va être largement concentré sur la période de 2020 à 2024, concerne surtout le court terme. Par rapport aux échéances de 2030 et 2050, nous avons besoin de politiques de long terme. Comment parvenir à mobiliser les fonds privés ? La taxonomie des investissements pourrait-elle aider ? Enfin, comment envisager la pondération des fonds propres des banques pour améliorer la prise en compte des actifs écologiques ?

Considérez-vous que l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui donne le droit aux États de choisir leur mix énergétique, est compatible avec nos objectifs de neutralité carbone ?

Pensez-vous que les accords commerciaux signés ou en cours de négociation sont réellement un atout ou un handicap par rapport à ces objectifs ?

Nous importons actuellement environ 50 % de nos émissions. Aujourd'hui, nous voulons faire des relocalisations, ce qui entraînera de nouvelles émissions sur le territoire européen. Comment faire en sorte que ceci n'aggrave pas nos difficultés à atteindre nos objectifs pour 2030 et la neutralité à l'horizon 2050 ?

**Mme Nadia Essayan, députée.** – Le Parlement européen a adopté l'état d'urgence climatique en novembre 2019. Le Pacte vert doit y répondre et mettre l'Europe sur la trajectoire de la neutralité carbone. L'industrie alimentaire émet 25 % à 30 % des émissions de gaz à effet de serre dans le monde selon le rapport du GIEC. Pour répondre aux objectifs ambitieux du Pacte vert, les États membres devront réduire de moitié les usages et expositions aux pesticides d'ici 2030.

Réforme de la PAC, stratégie « De la ferme à la fourchette »... Les agriculteurs sont au centre des préoccupations. À cet égard, la Commission a dévoilé sa stratégie et affirmé que l'alimentation européenne est réputée sûre, nutritive et de qualité élevée. La stratégie « De la ferme à la fourchette » devrait donc constituer la norme mondiale en matière de durabilité : elle propose un plan d'action pour les deux objectifs de lutte contre le changement climatique et de sécurité alimentaire.

L'Europe de demain ne se fera pas sans les agriculteurs, mais nous ne pouvons leur demander toujours plus si ces exigences les empêchent d'être compétitifs et de vivre de leur travail. Le Pacte vert met en œuvre certains objectifs de bon sens, comme le renforcement des pouvoirs des agriculteurs dans les chaînes alimentaires, sans préciser comment les atteindre. À l'inverse, des objectifs précis et contraignants sont fixés sur la réduction de l'utilisation des pesticides et des fertilisants.

Le groupe MODEM souhaite donc vous interpeller sur ces deux questions : comment concilier l'ensemble des objectifs affichés, alors que nous n'avons toujours pas d'alternative pour bon nombre de produits phytosanitaires ? Quelle place pour une agriculture écologique intensive qui permet le maintien d'un accès de tous à une alimentation de qualité à des prix abordables, tout en assurant un juste revenu à nos agriculteurs ?

**Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice.** – Je voulais revenir sur vos propos car il me semble que depuis 2015, les droits à paiement de base (DPB) ne sont plus perçus par les propriétaires mais par les fermiers.

Mon sujet principal est plutôt celui de la filière forêt-bois. Je souhaiterais savoir comment cette filière vertueuse est prise en compte dans les réflexions sur le plan de relance, tant sur le volet de l'utilisation du matériau bois dans la construction, avec l'enjeu d'une transition écologique dans le secteur très polluant du bâtiment, que sur celui des stratégies de reboisement et donc de captation de carbone, ainsi que de relocalisation de l'industrie du bois, qui permet de proposer des emplois de sécurité non délocalisables.

La filière forêt-bois, ainsi que l'ont dénombré un certain nombre de rapports, est un secteur incontournable et décisif pour atteindre les objectifs de politiques publiques de l'Union européenne. Monsieur le Premier vice-président, comment la prenez-vous en compte dans vos réflexions ?

**Mme Frédérique Dumas, députée.** – Le plan de relance présenté fin mai par la Commission insiste sur le lien entre relance économique et construction d'une économie résiliente à long terme. L'instrument de facilité pour la résilience et la relance, qui a pour objectif d'accélérer la transition des États membres absorbe, à lui seul, 560 des 750 milliards d'euros du plan. Les États membres qui souhaiteront bénéficier des aides devront proposer un plan de relance national compatible avec les priorités stratégiques de l'Union européenne, notamment le Pacte vert. Les plans de relance devront être cohérents avec les plans nationaux pour l'énergie et le climat et les plans nationaux pour une transition juste.

De manière pragmatique, quelle est pour vous la meilleure méthode pour évaluer les besoins structurels de chaque État permettant la résilience et favorisant les capacités de relance ? Faut-il des outils sur mesure ? Quels doivent être, selon vous, les

outils d'évaluation et de contrôle permettant de s'assurer que l'ambition environnementale soit bien prise en compte de manière effective ?

Enfin, la Commission européenne entend également faire de sa vague de rénovation énergétique un pilier de la relance post-Covid. Comment imaginez-vous que cela puisse se matérialiser ?

**M. Frans Timmermans, Premier vice-président exécutif de la Commission européenne en charge du Pacte vert pour l'Europe.** – Quand on parle de souveraineté, ce que nous cherchons à la Commission, c'est renforcer la résilience des sociétés et des économies européennes. M. Thierry Breton parle souvent d'écosystèmes et il a raison. Il faut analyser leurs besoins en matière de transition écologique tout en évitant des pertes d'emplois. Il faut créer un environnement économique européen qui soit compétitif à l'échelle mondiale tout en respectant des exigences sociales et environnementales qui relèvent de nos valeurs fondamentales. Pour cela, nous devons faire des propositions par secteurs.

S'agissant de la PAC, je souligne que la transition doit être soutenue par une PAC axée sur le Pacte vert. Nous ne pouvons continuer avec la PAC actuelle. La nouvelle PAC, telle que proposée en juin 2018, doit aider les agriculteurs à améliorer leurs performances environnementales, grâce à un modèle davantage axé sur les résultats, une meilleure utilisation des données et analyses, une amélioration des normes environnementales obligatoires et une orientation accrue des investissements vers les innovations technologiques et numériques. Le numérique peut aider l'agriculture d'une manière inouïe.

La réforme de la PAC vise également à garantir un revenu décent aux agriculteurs, à améliorer l'efficacité des paiements directs en plafonnant l'aide aux revenus et en les orientant mieux vers les agriculteurs qui en ont besoin et sont à la hauteur de l'ambition écologique. La capacité des États membres à veiller au respect de ces obligations sera soigneusement évaluée dans les plans stratégiques et contrôlée durant toute leur mise en œuvre. La réforme peut concourir à la réalisation du Pacte vert pourvu que les propositions essentielles survivent au processus de négociation moyennant certaines améliorations. Il faut maintenir nos ambitions budgétaires avec, je l'espère, un succès de la négociation en juillet. Le Fonds de transition juste a été augmenté à 40 milliards d'euros pour aider des régions qui ont un retard important dans les domaines énergétique et industriel, pour faciliter leur transition et les aider à développer de nouvelles activités et de nouveaux emplois. Les évaluations avaient été faites pour un budget de 7 milliards d'euros par État concerné et par secteur : il faut à présent les actualiser.

Pour le financement privé, je suis assez optimiste parce que, quand on parle avec le secteur bancaire et financier, il dit craindre de perdre des fonds dans des projets sans avenir. Cela témoigne d'un changement d'attitude qui doit nous aider à aller vers un verdissement. Mais la taxonomie des investissements devra aider : c'est pourquoi nous ferons de nouvelles propositions d'ici la fin de l'année.

Il sera nécessaire de revoir les accords commerciaux : il y a une poussée sociétale dans tous les États membres pour cela, y compris dans mon propre pays d'origine. Les citoyens veulent désormais que ces accords soutiennent nos valeurs et la protection sociale et environnementale.

Nous voulons développer une stratégie scientifiquement fondée pour éviter la déforestation, surtout concernant les forêts primaires, et créer un équilibre entre le potentiel économique de ce secteur et le potentiel écologique des régions rurales et urbaines. La stratégie en la matière sera publiée l'an prochain.

**M. André Gattolin, sénateur.** – Ce Pacte vert ne va pas de soi ; il faut saluer la détermination du Commissaire sur ce sujet. Dans un rapport du 5 juin 2020, la Cour des comptes européenne a conclu que « *le déclin de la biodiversité des terres agricoles se poursuit aujourd'hui malgré des mesures ciblées prises dans le cadre de la PAC* ». Le rapport souligne les lacunes européennes sur ce sujet : certains régimes de la PAC ouvriraient un plus grand potentiel de préservation de la biodiversité, mais la Commission et les États auraient privilégié les mesures au plus faible impact. Pire, la Cour des comptes juge que le suivi et l'évaluation ne seraient pas fiables concernant les mesures de la biodiversité. Certains indicateurs n'ont ainsi pas été réactualisés depuis quinze ans. Comment assurer un suivi plus précis des dépenses budgétaires et assurer des indicateurs de meilleure fiabilité pour évaluer l'incidence de la PAC sur la biodiversité ? Comment comptez-vous répondre aux recommandations de la Cour pour mieux coordonner les objectifs en matière de biodiversité avec la prochaine PAC ?

**M. Guy Bricout, député.** – On ne peut que se féliciter que la Commission maintienne le cap du Pacte vert. Alors que nous allons disposer de plusieurs mois supplémentaires pour préparer la COP 26 repoussée à 2021, comment la Commission compte-t-elle rallier certains États membres comme la Pologne à un message commun ? Par ailleurs, le Pacte vert vise-t-il une politique industrielle équilibrée pour les énergies renouvelables (EnR) ? Il ne faudrait pas délaisser l'hydrogène au profit de l'éolien par exemple. Quelle vision du développement des EnR la Commission défendra-t-elle ? Autre sujet de taille, la rénovation énergétique pour laquelle on n'a de cesse de dénoncer les retards pris par la France. La Commission devrait évaluer les stratégies nationales : sous quelle forme cela se fera-t-il ? Enfin, les transports durables devront être promus après cette crise, aussi bien pour les voyageurs que les marchandises, et il me semble que le projet de canal Seine-Nord Europe soutenu par l'Europe pourrait à cet égard faire figure d'exemple.

**M. Ronan Dantec, sénateur.** – Les succès des baisses d'émission de CO<sub>2</sub> sont souvent liés à un prix du carbone élevé. Concernant le mécanisme de taxe carbone aux frontières, cela signifie-t-il que vous envisagez une augmentation du prix du carbone en Europe pour le système d'échange de quotas d'émission (ETS) ou les contributions pour les émissions domestiques ? Cela soulève la question de l'opportunité de recettes nouvelles pour l'Europe. L'Europe est-elle prête aux bras de fer économique que cela suppose avec la Chine ?

Nous ne pourrions pas stabiliser le climat uniquement par l'effort européen, il faut intégrer les autres économies majeures et les pays en développement. Un soutien plus affirmé aux pays du Sud, notamment africains, pour rejoindre la stratégie de l'Accord de Paris, est-il envisagé dans votre stratégie globale ? La dimension de développement semble très absente des discours actuels, alors que ces pays ont souffert et souffrent au moins autant que nous de la crise actuelle.

**Mme Danièle Obono, députée.** – La stratégie en matière de désinvestissement dans les énergies fossiles doit être intégrée à nos objectifs. Un rapport récent de l'OCDE et de l'Agence internationale de l'énergie montre qu'en 2019, le

soutien à la production d'énergie fossile a augmenté de 38 % dans les pays dits développés et émergents. Or, ce rapport note aussi que la période actuelle devrait être celle d'un changement d'orientation et de politique. Nous pensons que face à la crise actuelle, il ne s'agit pas de relancer des politiques mais de bifurquer de manière radicale et changer de paradigme. Or, pour le moment, l'ensemble des décisions prises au niveau des pays européens comme de la Banque centrale européenne (BCE) ne montrent pas une telle prise de conscience. J'en veux pour preuve le soutien renouvelé de la BCE avec le rachat d'actifs décidé par le Conseil des gouverneurs le 4 juin, qui pourrait apporter jusqu'à 90 milliards d'euros aux entreprises les plus polluantes, comme le craignent les ONG *Climate Finance* ou *Some of us*. Malgré l'appel à prendre en compte cette urgence climatique dans les décisions de rachat d'actifs, les gouverneurs ne font pas évoluer la politique de la Banque centrale. Comment, dans le cadre du plan de relance verte, peut-on intervenir pour le désinvestissement dans les énergies fossiles ?

**M. Pierre Laurent, sénateur.** – Ma question porte sur la place du ferroviaire dans le Pacte vert. Ces dernières décennies, la Commission européenne s'est surtout préoccupée de déréglementer ce secteur, avec des effets climatiques et environnementaux particulièrement délétères. Pour prendre un exemple qui concerne la France, le secteur du fret ferroviaire est le premier à avoir été déréglementé : depuis, la part du transport ferroviaire de marchandises a reculé de moitié. À l'inverse, dans notre pays et à l'échelle européenne, nous avons assisté à une explosion du transport routier de marchandises, à l'opposé de l'objectif de décarbonation désormais affiché comme un objectif majeur de l'Union européenne. J'ajoute que ces politiques de déréglementation systématiques, combinées avec la politique de concurrence, ont conduit à entraver la construction de coopérations industrielles européennes dans le domaine du ferroviaire, coopérations nécessaires pour assurer notre souveraineté en la matière.

Ma question se décline en trois volets. Quelle est l'ambition de reconquête que vous vous fixez avec le Pacte vert en matière de ferroviaire (singulièrement dans le domaine du transport de marchandises) ? Quelle est votre ambition de financement pour soutenir la construction des infrastructures : si par exemple la SNCF décidait d'un plan massif d'investissements dans le ferroviaire, le Pacte vert pourrait-il l'aider ? Enfin, êtes-vous favorable à une révision des critères de la politique de concurrence pour favoriser une politique de construction de coopérations industrielles européennes pour lutter contre la pollution ?

**Mme Yolaine de Courson, députée.** – Dans un rapport publié le 5 juin dernier, la Cour des comptes européenne a jugé « inefficace » l'impact de la PAC en matière de préservation de la biodiversité sur les terres agricoles. Ce résultat décevant est le fait d'exigences de verdissement trop faibles et d'un manque de suivi des dépenses destinées à cette mission.

Je pense que vous serez d'accord avec moi pour dire qu'il est temps d'allier agriculture, environnement, alimentation et santé globale. Pour cela, nous devons être plus ambitieux et réformer en profondeur les dispositifs existants. C'est justement l'une des priorités du groupe Écologie, démocratie, solidarité de l'Assemblée nationale : soutenir la transition agroécologique en accompagnant la sortie des pesticides et en garantissant la préservation de la biodiversité, des ressources et des sols.

En février, la Commission a donné son feu vert au régime d'aides proposé par la France pour le paiement des services environnementaux. Ce système doit

permettre de rémunérer les agriculteurs qui mettent en œuvre des pratiques vertueuses. Des expérimentations ont été mises en place dans le Finistère. Pensez-vous qu'un tel dispositif puisse être généralisé au niveau européen ? L'outil national qui se rapproche le plus de ces paiements dans la PAC actuelle, ce sont les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC). Toutefois, ces mesures sont liées seulement à des obligations de moyens, pas à des obligations de résultat. Cela empêche d'en mesurer l'impact et de les rendre vraiment efficaces, comme le suggère le rapport de la Cour des comptes européenne. Une obligation de résultat signifie une prime de risque plus élevée : si la rémunération de ce risque n'est pas incitative, alors très peu d'agriculteurs contracteront des MAEC.

Pour que ces dispositifs soient attractifs, il faut introduire une prime de risque et lever les contraintes financières, administratives et les incertitudes sur la pérennité des aides dans le temps. Il faut avoir des outils à la hauteur de nos ambitions : donner aux agriculteurs des compensations financières supérieures aux seuls surcoûts engendrés par les MAEC, c'est-à-dire mettre en place une véritable rémunération sur la base de ces objectifs environnementaux.

**M. Jérôme Bignon, sénateur.** – Le Pacte vert européen que vous portez doit rester au cœur de la relance européenne. Le 20 mai dernier, la Commission a dévoilé deux stratégies : la stratégie « De la ferme à la table » et celle en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. Je suis heureux de les voir menées de front. Les pratiques durables sont essentielles, qu'elles soient agricoles, commerciales ou de consommation. La sécurité alimentaire et l'accès à une alimentation de qualité sont nécessaires. Responsable sur mon territoire d'une banque alimentaire, je ne peux malheureusement que constater l'augmentation du nombre de mes compatriotes qui ont besoin de s'y rendre depuis le début de la crise.

Monsieur le Premier vice-président, pouvez-vous nous expliquer comment la stratégie globale que vous proposez pourra permettre aux pays européens, notamment les plus fragiles, d'accéder à une alimentation de qualité ? J'ai noté que la problématique des zones humides faisait partie intégrante de la stratégie « *From farm to fork* », en lien avec la production alimentaire durable. Pouvez-vous nous préciser quelles sont les discussions déjà entamées au sujet du plan d'action pour la gestion intégrée des nutriments ainsi que son articulation avec la réforme de la PAC ? Il est important de proposer des alternatives à nos agriculteurs et de leur assurer un niveau de vie décent.

Enfin, le Pacte vert sera financé par le budget européen auquel sera arrimé un plan de relance dont la négociation est en cours. L'Europe traversait déjà des moments de tension, avant la pandémie, à cause du *Brexit* ou des négociations relatives au CFP. Le sommet qui se profile s'avère une nouvelle fois crucial. Quel est l'impact de la crise sur la mise en place du Pacte vert et de son financement ? Comment sont appréhendées les idées de taxe sur les plastiques ou encore de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières afin d'assurer le financement de la relance verte de l'Europe ?

**M. André Chassaigne, député.** – Monsieur le Premier vice-président, alors que nous nous trouvons aux prémices d'une terrible crise économique, nous constatons d'ores et déjà que les tenants du système capitaliste font tout pour bloquer la transition écologique et sociale de nos sociétés. En France, cette résistance est incarnée par le MEDEF, syndicat du patronat et interlocuteur privilégié du Gouvernement. Dans un

document daté du 3 avril, son président a ainsi demandé à notre ministre de la transition écologique et solidaire de suspendre l'application de nouvelles mesures environnementales impactant les entreprises. Il exige de revenir sur les maigres avancées écologiques contenues dans la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, en particulier sur la création de nouvelles filières « pollueur-payeur », qui imposent aux professionnels de contribuer financièrement au recyclage et à la gestion des déchets. Cet exemple nous semble emblématique du combat que le néolibéralisme s'apprête à livrer dans ce monde post-Covid 19. À ce titre, le Pacte vert devra faire face à cette résistance productiviste en affrontant des secteurs d'activité dont l'avenir est conditionné à l'échec de la transition écologique. Je pense ici au secteur bancaire.

Ce sujet est rarement évoqué dans le débat public, à l'exception notable des travaux de M. Gaël Giraud qui font sur ce point l'unanimité : il rappelle que les banques européennes ont partie liée avec la transition écologique ; beaucoup d'entre elles ont dans leur bilan des actifs liés aux hydrocarbures fossiles. Si nous décidions demain de faire du charbon et du pétrole des « actifs échoués », c'est-à-dire de les interdire dans le commerce, ces banques, elles en sont conscientes, encourent un risque. Le « *greenwashing* » permet aux banques de faire croire qu'elles se sont mises au vert, alors qu'en réalité elles n'ont aucune intention de financer pour de bon un changement de société qui signifierait la fin de leur modèle d'affaire actuel. Or nous savons que le Pacte vert repose beaucoup sur l'initiative privée.

Dans ce contexte, comment agir avec un concours timide des banques ? Comment réussir cette transition écologique avec des banques qui pourraient jouer le jeu du chantage à la faillite ? L'enjeu est de taille puisque, pour la seule période 2019-2023, les montants nécessaires à l'atteinte des objectifs énergétiques et climatiques français dans le secteur du bâtiment, des transports et de la production d'énergie sont estimés entre 55 et 85 milliards d'euros par an, soit 2,5 % à 4 % du PIB.

**M. Frans Timmermans, Premier vice-président exécutif de la Commission européenne en charge du Pacte vert pour l'Europe.** – Je salue le rapport de la Cour des comptes européenne auquel il a été fait référence. Ce rapport conclut qu'il faut renforcer notre approche de la biodiversité et que le changement climatique fait peser des menaces persistantes sur la sécurité alimentaire. Les plantes, les animaux, les pollinisateurs jouent un rôle essentiel dans notre système alimentaire et dans la préservation d'un régime alimentaire sain. À travers notre stratégie sur la biodiversité, nous voulons créer une alliance nouvelle entre l'agriculture et la nature. La Cour des comptes a également tiré un bilan très critique des résultats de la dimension « verte » de la PAC. On risque de perdre un million d'espèces ! La situation est critique.

S'agissant des sources d'énergie renouvelables, la Commission est très pragmatique. Il existe des opportunités considérables à l'échelle européenne et même mondiale en ce qui concerne l'hydrogène : stockage de l'énergie renouvelable, production directe d'énergie... Des pays comme ceux du Maghreb pourraient utiliser l'énergie solaire pour produire un hydrogène très utile à l'économie européenne. Les infrastructures déjà en place pour le gaz naturel pourraient être très facilement adaptées pour transporter l'hydrogène. De même, je crois que l'acier est un secteur industriel essentiel pour l'Europe. Mais l'acier ne pourra pas survivre s'il ne devient pas vert. Et un moyen pour y parvenir, c'est d'utiliser l'hydrogène. C'est une évolution



envisageable d'ici quelques années. Une fois que l'on aura un acier vert en Europe, on aura un avantage concurrentiel énorme vis-à-vis du reste du monde.

Malgré une chute momentanée des prix – il est encore à environ 20 euros la tonne –, le système ETS a survécu à la crise. Si on l'améliore – en réduisant les quotas d'émission attribués gratuitement ou en l'élargissant à d'autres secteurs –, il reste encore le meilleur système pour fixer un prix du carbone. En outre, les recettes qu'il génère peuvent être directement investies pour créer une économie circulaire et soutenable.

Sur les aspects internationaux, il faut se débarrasser de toute naïveté au sujet de la politique chinoise, qui est devenue plus agressive et complique le développement de relations d'amitié dans le domaine commercial. En même temps, notre relation avec la Chine est essentielle pour développer des projets communs et aboutir à une décarbonation de l'économie chinoise à l'horizon de la moitié du siècle. Par ailleurs, l'Afrique est, selon moi, un continent qui dépend de nous et dont nous dépendons. Si nous n'avons pas compris, en tant qu'Européens, que notre sort est étroitement lié à celui de l'Afrique, nous n'avons rien compris. Pour la Commission européenne, il est essentiel de donner la priorité aux relations avec l'Afrique, notamment dans le domaine du climat et de l'énergie. Les dirigeants africains ont bien compris que nous voulions établir une relation entre égaux, entre pays qui ont le même but, même s'ils ne se situent pas au même stade de développement, et qui doivent parallèlement décarboner leurs économies.

Le désinvestissement dans l'énergie fossile est en cours et il progresse très vite : des décisions fortes ont été prises par la Banque européenne d'investissement et d'autres investisseurs, même si des décisions de la BCE sont encore nécessaires. Les investisseurs ont compris qu'ils perdraient de l'argent s'ils investissaient dans l'énergie du passé. L'énergie renouvelable est moins coûteuse que l'énergie traditionnelle.

L'année 2021 sera « l'année européenne du rail ». Il est très important pour la Commission de développer une stratégie performante dans ce secteur. Il faut créer des systèmes modulaires de transport de marchandises. Il y a des exemples en Europe où cela fonctionne assez bien, en Suisse ou en Autriche, mais il faut le faire à l'échelle européenne. Je ne crois pas que la diminution du fret soit nécessairement liée à la libéralisation car, dans la même période en Allemagne, le fret a augmenté alors qu'il s'agit d'un marché déjà libéralisé. Je ne crois pas qu'il y ait un tel lien, mais en même temps je vois bien la nécessité urgente d'investir dans notre système de chemin de fer et de créer un système de transport modulaire afin de débloquer le transport routier et de diminuer les émissions de gaz à effet de serre.

**M. Guillaume Chevrollier, sénateur.** – La crise sanitaire a rappelé la place essentielle du secteur du numérique qui a permis la continuité d'un grand nombre d'activités économiques. Si nous savons que le numérique permet d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, il semble plus que jamais nécessaire de se pencher sur son empreinte environnementale et ses externalités négatives, en termes de consommation d'énergie ou d'émission de carbone. Le *Green Deal* prévoit-il des mesures et des investissements pour une transition numérique s'inscrivant pleinement dans le cadre de la transition écologique ?

Alors que la fabrication et le transport des terminaux constituent une part majeure de l'empreinte carbone du numérique, un mécanisme de barrière écologique sur ces importations serait efficace. Quelle est l'action de la Commission européenne sur cette question et sur la souveraineté technologique dans le secteur du numérique ?

Par ailleurs, la pandémie de la Covid-19 a mis en lumière des liens croissants entre l'émergence de maladies zoonotiques et la destruction de nos écosystèmes. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a publié des recommandations sur ce sujet, notamment un renforcement de la lutte contre le trafic d'espèces protégées et une sensibilisation accrue sur la question de la déforestation importée. Comment la stratégie en matière de biodiversité du *Green Deal* intègre-t-elle ces deux points ?

Enfin, je voudrais relayer l'incompréhension des agriculteurs suite aux annonces de la Commission européenne sur le Pacte vert. Les orientations annoncées semblent se faire sans étude d'impact et sans concertation avec les agriculteurs qui, comme vous l'avez dit, sont des acteurs essentiels de la biodiversité. Il convient véritablement de les associer, de les soutenir et qu'il y ait des moyens financiers associés et plus d'efficacité sur les prestations pour services environnementaux pour les haies et la gestion de l'eau, par exemple, car l'agriculture est un secteur essentiel pour permettre la construction de la société prospère et juste que vous souhaitez. Il faut véritablement faire cette alliance nécessaire de l'agriculture et de la nature.

**Mme Liliana Tanguy, députée.** – Je voudrais vous interroger sur la protection de la biodiversité marine. La Commission européenne souhaite porter cette protection de 11 % à 30 % des mers au sein de l'Union, sachant que celle-ci ne peut se faire sans le soutien des États limitrophes, dont certains ne s'érigent pas en modèle : je pense notamment au Royaume-Uni, placé au second rang des États européens pratiquant le plus massivement la surpêche, contre l'avis des scientifiques. J'aimerais savoir ce que prévoit l'Union européenne pour inclure Londres dans la protection de la biodiversité marine européenne et quelle est la stratégie anticipée en l'absence d'un accord à l'issue de la période de transition.

Concernant les partenariats commerciaux, il me semble qu'il y a une contradiction dans les actions de la Commission européenne avec les objectifs environnementaux. En effet, l'Union européenne souhaite limiter les conséquences environnementales de l'activité économique européenne et les risques sanitaires associés. Mais, d'un autre côté, elle multiplie les partenariats commerciaux ; je pense notamment au Mexique, à l'Australie, à la Nouvelle-Zélande et au MERCOSUR, sans introduire de clauses environnementales. Quelles clauses environnementales contraignantes, présentant des engagements forts et inédits, l'Union européenne prévoit-elle d'intégrer dans ces accords pour maintenir une certaine cohérence entre ses politiques ?

**M. Claude Bérit-Débat, sénateur.** – Mes questions porteront pour l'essentiel sur les transports. La première concerne l'ambition portée par le *Green Deal* et le Plan de relance en matière de décarbonation des transports terrestres, notamment par le soutien à la filière hydrogène. Quel montant lui sera consacré pour, par exemple, la R&D, la reconversion des chaînes de production ou le déploiement des infrastructures de recharge ? Par ailleurs, compte tenu des difficultés actuelles de la filière automobile,

le renforcement des normes d'émission des véhicules, programmé pour juin 2021, est-il toujours d'actualité ?

Ensuite, les appels à un plan de relance du secteur du fret ferroviaire se multiplient en France comme en Europe et je viens, avec des collègues socialistes de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, de signer une tribune sur ce sujet, intitulée « Le ferroviaire, grand absent du plan de relance ». Je voudrais savoir si des mesures de soutien au transport ferroviaire de marchandises sont prévues dans le cadre du *Green Deal* et du plan de relance. Quels pourraient être les contours de ces mesures de soutien en matière d'infrastructures et d'aides ? Quelles sont les pistes envisagées pour engager la décarbonation du secteur du transport de marchandises et de voyageurs ?

Enfin, le Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale, dit « programme CORSIA » (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*), prévoit, à l'échelle mondiale, la compensation des émissions du secteur aérien supérieures aux niveaux enregistrés en 2019 et en 2020. La Commission européenne a pourtant proposé que seule l'année 2019 soit retenue comme référence pour le calcul des compensations, afin de tenir compte de la chute du trafic en 2020. Cela ne reviendrait-il pas à vider le programme de son contenu, étant donné que le trafic pourrait mettre plusieurs années à revenir à son niveau de 2019 ? La crise sanitaire n'était-elle pas au contraire l'occasion de donner à CORSIA une véritable ambition ?

**M. Michel Delpon, député.** – Je voudrais pour ma part m'exprimer en tant que président du groupe d'étude sur l'hydrogène. En France, nous avons des *start-ups* et une R&D de pointe mais, comme souvent, un problème de lien avec l'industrie. Or, l'hydrogène, c'est l'avenir car c'est une technologie de rupture autant qu'une opportunité, pour l'Europe, de relocalisation industrielle. Comment l'Union européenne compte-t-elle soutenir le développement de cette technologie ?

**M. Daniel Gremillet, sénateur.** – La commission des affaires économiques du Sénat a fait une série de préconisations pour relancer l'économie tout en accélérant sa décarbonation. Parmi les propositions de la Commission européenne figure un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, nécessaire pour protéger l'industrie européenne du *dumping* dont bénéficient certaines entreprises étrangères. Pourriez-vous nous en dire plus et, notamment, à quelles conditions un tel mécanisme serait compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ?

S'agissant des investissements publics soutenus dans le cadre du *Green Deal*, ceux-ci devront respecter le « serment vert ». Quel est le degré de normativité de ce dernier ? Faut-il considérer que les aides seront conditionnées ? Si c'est le cas, une telle conditionnalité n'est-elle pas contre-productive car peu adaptée aux réalités économiques ?

Le Fonds pour une transition juste, qui est crucial pour la reconversion industrielle, sera revalorisé à 32,5 milliards d'euros. Les critères d'éligibilité, s'agissant des régions et des activités, seront-ils revus ?

Le *Green Deal* mobilise les fonds du programme Horizon Europe pour la transition vers une énergie propre. La Commission n'a toutefois pas précisé pour quel montant. Quel sera-t-il ?

Enfin, comment faire cohabiter le *Green Deal* avec la nécessité de préserver une agriculture européenne compétitive ?

**M. Geoffroy Didier, membre du Parlement européen.** – La crise du Covid-19 et ses conséquences n'ont pas diminué mais au contraire renforcé la nécessité d'une transition écologique accompagnant la révolution numérique. Le 27 mai dernier, la présidente Mme von der Leyen a présenté un plan de relance audacieux de 750 milliards d'euros. Pour la première fois, l'Union européenne empruntera en son nom propre. Mais qui dit emprunt dit remboursement et la question des modalités de remboursement des emprunts est essentielle. La Commission européenne a annoncé la création de nouvelles ressources propres à cette fin, parmi lesquelles une compensation carbone aux frontières. Je m'interroge toutefois sur une autre ressource propre, qu'a également évoquée la Commission, perçue sur l'activité des entreprises européennes tirant bénéfice du marché intérieur. Y a-t-il là l'éventualité d'un impôt européen sur les sociétés, qui s'ajouterait aux impôts sur les sociétés nationaux ? Si c'est le cas, faut-il craindre qu'un jour, ce soit les citoyens européens eux-mêmes qui se verraient imposer un impôt européen sur le revenu ?

**M. Frans Timmermans, Premier vice-président exécutif de la Commission européenne en charge du Pacte vert pour l'Europe.** – Je vais m'efforcer de répondre à toutes les questions mais, pour certaines très techniques, des réponses écrites vous seront adressées ultérieurement.

La transition numérique fait partie intégrante du *Green Deal*. Nous sommes en pleine révolution industrielle. L'Union européenne doit tenir son rang, elle qui ne représente que 4 % de la population mondiale. Cette transition numérique est nécessaire à notre croissance et nos emplois futurs, mais également à la promotion de nos valeurs et la sauvegarde de notre modèle social.

La pandémie est la conséquence d'un déséquilibre dans notre relation avec la nature. C'est pourquoi la lutte contre les trafics d'espèces animales et végétales rares doit être intégrée dans les accords commerciaux. Il convient notamment que les produits issus de la déforestation puissent faire l'objet d'interdictions d'importation ou que les consommateurs soient informés de l'origine de ces produits.

La stratégie sur la biodiversité n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact, car ce n'est pas une proposition concrète. Toutes les propositions concrètes issues de cette stratégie feront l'objet d'une étude d'impact, et vous aurez l'occasion de donner votre avis.

S'agissant des transports, il faut accompagner la transformation du secteur automobile vers les véhicules électriques. Pour les transports lourds, il faudra avoir recours à d'autres moyens comme des carburants soutenable, voire synthétiques, ou recours à l'hydrogène. Il faudra déployer des infrastructures de recharge des voitures électriques à travers l'Europe et accélérer la production de tels véhicules car c'est le seul moyen de réduire les prix. À l'heure actuelle, leurs prix sont inaccessibles pour

beaucoup de gens. Nous préparons également des projets de soutien au secteur ferroviaire, et vous en serez informés.

J'aimerais être plus ambitieux pour CORSIA, mais nous dépendons des partenaires internationaux. L'accord avec Air France est un bon exemple de transformation du secteur. Les vols à courte distance n'ont aucun sens, et le gouvernement français va dans la bonne direction.

Notre stratégie sur l'hydrogène sera présentée le 8 juillet. Je serais très heureux de recevoir les parlementaires du groupe d'étude concerné à Bruxelles pour en parler et vous présenter les initiatives d'autres pays membres. La France a intérêt à faire partie du groupe de pays qui progressent rapidement sur ce sujet.

S'agissant du mécanisme d'inclusion carbone, il ne sera pas appliqué aux pays qui ont signé l'accord de Paris et démontrent qu'ils s'orientent vers la décarbonation de leur économie. Il est légitime que nous défendions notre industrie. Je pense que ce mécanisme est tout à fait conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce. La proposition de la Commission est en cours d'élaboration, même si je n'ai pas de calendrier à vous donner pour l'instant.

S'agissant de l'agriculture et de l'alimentation, le rapport de la Cour des comptes européenne montre que nous sommes en train de détruire notre biodiversité et que nous devons changer notre système alimentaire tout en garantissant la production d'aliments accessibles à tous et de bonne qualité. La réforme de la PAC doit aller dans cette direction.

S'agissant des ressources propres, le sens des propositions de la Commission est de demander aux grandes entreprises de contribuer au fonctionnement du marché intérieur, car elles en profitent davantage que les petites. Toutefois, la fiscalité relève de la souveraineté nationale : nous avons donc besoin de l'accord unanime des États membres pour avancer dans ce domaine. Si nous voulons une souveraineté européenne, nous devons avoir une fiscalité européenne. À l'avenir, les décisions dans ce domaine devraient être prises à la majorité qualifiée. Je ne vois pas comment nous pourrions établir une fiscalité juste sans imposer des entreprises qui ne payent pas d'impôts actuellement, notamment dans le secteur des nouvelles technologies. J'ai beaucoup de mal à comprendre la colère américaine quand nous rappelons que ces entreprises, qui font des milliards de bénéfices en Europe, devraient payer un impôt en Europe. La distorsion de traitement entre ces grandes entreprises et les petites qui acquittent leurs impôts est insupportable. C'est au niveau européen qu'on pourra apporter une réponse à ce problème.

**Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.** – Beaucoup de travail nous attend. Vous avez sans doute remarqué que beaucoup de nos questions portaient sur l'agriculture. Comme vous l'avez dit, l'agriculture est un allié, et non un adversaire.

Les parlementaires nationaux devront veiller à ce que les plans de relance nationaux soient compatibles avec les objectifs du Pacte vert. Il faudra aussi ratifier le plan de relance et le cadre financier pluriannuel dans un calendrier très serré. Nous resterons donc en étroit contact avec les institutions européennes.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.*

*Jeudi 25 juin 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Justice et affaires intérieures**

### **Adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) : rapport d'information de MM. Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte**

**M. Jean Bizet, président.** – Je voudrais d'abord saluer mes collègues présents physiquement ici et tout autant ceux en visioconférence.

Nous nous réunissons aujourd'hui pour traiter de trois sujets sur lesquels nous avons jugé nécessaire de nous pencher, avant que la crise sanitaire n'impose son actualité.

Nous allons tout d'abord entendre le rapport de nos collègues Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte, qui traite de l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'Homme. Cette adhésion est prévue dans les traités depuis Lisbonne ; pourtant, elle n'est toujours pas effective. Elle soulève en effet des questions délicates : d'une part, au plan juridique, puisqu'elle oblige à articuler deux cours de justice, celle de l'Union européenne et celle des droits de l'Homme, et donc deux ordres juridiques ; et d'autre part, au plan politique, car elle pourrait modifier les équilibres au sein du Conseil de l'Europe. Je laisse les rapporteurs nous présenter les enjeux de ce dossier au long cours.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – L'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) est une obligation figurant dans le traité de Lisbonne, mais qui, plus de dix ans après l'entrée en vigueur de celui-ci, n'est effectivement toujours pas réalisée.

Le projet est plus ancien encore. Il date des années 1970 et a deux motivations croisées : d'une part, le respect des droits fondamentaux et, de l'autre, le dialogue entre la Cour de Luxembourg et les juridictions constitutionnelles des États membres.

Ainsi, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a d'abord reconnu que les droits fondamentaux faisaient partie intégrante des principes généraux du droit des Communautés ; puis elle s'est engagée dans un processus de rapprochement avec les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, dont la CEDH. Parallèlement, les États membres et les institutions des Communautés, dont les fondations étaient d'abord économiques, ont pris position au fil des élargissements des compétences communautaires en faveur d'une meilleure prise en compte de la protection des droits fondamentaux, perçus comme partie intégrante de l'identité européenne.

Un arrêt de la CJCE, *Internationale Handelsgesellschaft*, en 1970, a confirmé que la primauté du droit communautaire s'exerçait même à l'égard des règles constitutionnelles des États membres. Cet arrêt faisait lui-même suite à

l'arrêt *Costa/Enel* de 1964, par lequel la CJCE avait posé le principe de la primauté absolue du droit communautaire sur le droit national.

En réponse à ces arrêts, les cours constitutionnelles nationales, en particulier allemande et italienne, ont puisé dans leur constitution pour fonder leurs décisions à l'occasion de recours portant sur des textes européens. Le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe, dans l'arrêt dit « *Solange I* », a considéré que cette primauté était conditionnée par l'article de la Loi fondamentale allemande prévoyant la participation de l'Allemagne à la construction européenne, et que cet article n'autorisait pas les Communautés européennes à porter atteinte aux bases constitutionnelles de la République fédérale d'Allemagne, et notamment à la garantie des droits fondamentaux. Il fallait donc que l'ordre juridique communautaire garantisse une protection des droits fondamentaux équivalente à celle assurée par la Constitution allemande pour que la saisine du tribunal de Karlsruhe n'ait plus lieu d'être. Ainsi, « aussi longtemps que » – d'où le nom de l'arrêt – cette condition ne serait pas remplie, des recours contre une disposition de droit communautaire invoquant la violation d'un droit fondamental reconnu par la Constitution allemande resteraient recevables.

Dans ce contexte, l'idée d'un catalogue des droits fondamentaux et celle de l'adhésion de la Communauté européenne à la CEDH ont été lancées à divers niveaux, notamment par le Parlement européen. Le 2 mai 1979, la Commission européenne adressait au Conseil un mémorandum proposant une telle adhésion.

Toutefois, par un avis du 28 mars 1996, la CJCE a rappelé que l'ordre juridique communautaire reposait sur le principe des compétences d'attribution et elle a constaté qu'aucune disposition du traité ne conférait aux institutions communautaires le pouvoir d'édicter des règles en matière de droits de l'Homme ou de conclure des conventions internationales en ce domaine. Par ailleurs, la Cour a considéré que l'adhésion à la CEDH entraînerait un changement substantiel, d'envergure constitutionnelle, du régime communautaire de protection des droits de l'Homme. Elle en a déduit que seule une modification du traité permettrait une adhésion de la Communauté à la CEDH.

En décembre 2000, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne était adoptée. Toutefois, elle n'a obtenu une valeur contraignante qu'avec le traité de Lisbonne en 2009, qui inscrivait simultanément dans les textes européens le principe de l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. En effet l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne stipule ainsi que « l'Union adhère à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales », et son protocole n° 8 annexé aux traités en définit les conditions.

Par ce traité, en 2009, les droits fondamentaux se trouvaient ainsi consacrés pour la première fois dans les textes européens tandis que l'Union acceptait la perspective d'un contrôle externe qui constitue l'horizon ultime de l'adhésion à la CEDH. Cette notion de contrôle externe est en effet fondamentale dans le dispositif de la Convention tel qu'il a été conçu dès l'origine : c'est l'idée que le droit de regard des autres États parties sur la façon dont les dispositions de la Convention sont mises en œuvre est essentiel à la protection effective des droits fondamentaux.



Il mérite aussi d'être indiqué que le traité de Lisbonne, en établissant l'unicité de la personnalité juridique de l'Union, permettait cette adhésion, difficile à envisager auparavant.

Une telle adhésion présente bien sûr une dimension politique, à savoir confirmer l'engagement de l'Union européenne en faveur de la protection des droits fondamentaux, renforcer les liens et la cohérence entre l'Union et le Conseil de l'Europe, et affirmer l'importance pour l'Union européenne de la CEDH auprès de nos partenaires, qui sont parties à cette convention mais non membres de l'Union européenne, en particulier la Russie et la Turquie.

Sur le plan juridique, l'adhésion doit permettre de garantir une plus grande protection juridictionnelle des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union ; elle permettrait aussi l'arrivée à Strasbourg d'un juge au titre de l'Union européenne, jouant pour l'Union le rôle des juges dits « nationaux » pour les affaires où leur pays d'origine est partie prenante.

L'adhésion a également pour objectif de garantir la cohérence des systèmes de protection des droits fondamentaux en Europe et l'évolution harmonieuse de la jurisprudence de la CJCE, devenue Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), et de la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH) en matière de droits fondamentaux. Seule l'adhésion de l'Union à la Convention serait de nature à éliminer tout risque de divergence jurisprudentielle entre les deux cours et donc toute insécurité juridique.

Sur le fondement du traité de Lisbonne, le 4 juin 2010, le Conseil a adressé à la Commission des directives de négociation avec le Conseil de l'Europe en vue de la conclusion d'un accord d'adhésion. Le 5 avril 2013, les négociateurs sont parvenus à un projet d'accord d'adhésion à la Convention et aux deux protocoles annexés qu'ont ratifiés l'ensemble des États membres : le protocole n° 1 sur le droit au respect de ses biens, à l'instruction et à des élections libres et le protocole n° 6 relatif à l'abolition de la peine de mort en temps de paix. Le 4 juillet suivant, la Commission a demandé, conformément à l'article 218 du TFUE, l'avis de la CJUE sur la compatibilité du projet d'accord d'adhésion avec les traités.

Or, dans son avis rendu en assemblée plénière, le 18 décembre 2014, la CJUE a jugé, contrairement à la prise de position de l'avocat général, que le projet d'accord d'adhésion n'était pas compatible avec le droit de l'Union européenne. Elle a relevé sept motifs d'incompatibilité. Vous les exposer tous ici serait sans doute fastidieux ; c'est pourquoi je me permets de vous renvoyer à notre rapport écrit sur ce point. J'indique toutefois que cet avis a mis en avant une vingtaine de fois le sujet de l'autonomie du droit de l'Union européenne, qui aurait été mise à mal par le projet d'accord d'adhésion et que la CJUE aurait cherché à préserver.

Cet avis a été abondamment commenté par la doctrine, le plus souvent dans un sens critique : beaucoup d'auteurs ont regretté son caractère défensif. Il s'est traduit *de facto* par un arrêt du processus d'adhésion, qui a duré cinq ans. Mais il constitue aussi le cadre de référence pour la relance du processus d'adhésion, en mettant en évidence les obstacles à surmonter. Car il s'agit d'objections à l'accord d'adhésion à la CEDH, pas d'une remise en cause de l'adhésion elle-même, puisque celle-ci est inscrite dans les traités dont la CJUE est le gardien. Et l'accord d'adhésion est nécessairement

spécifique ; c'est en effet la première fois que ce n'est pas un État qui adhère à la CEDH, mais une entité juridique regroupant plusieurs pays, tous eux-mêmes parties à cette convention.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci Jean-Yves Leconte. Je donne maintenant la parole à Philippe Bonnacarrère.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Merci Monsieur le Président. Jean-Yves Leconte nous a propulsés en décembre 2014, date à laquelle la CJUE a émis sept observations défavorables, non pas au principe de cette adhésion, mais à ses modalités.

En octobre 2015, le Conseil JAI a réaffirmé son attachement à l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH et a invité la Commission à travailler sur une analyse des questions juridiques soulevées par la CJUE dans son avis.

La présidence finlandaise du Conseil de l'Union européenne a repris ce dossier et a inscrit l'adhésion parmi ses priorités : elle est parvenue à ce que le Conseil s'accorde sur un mandat de négociation. Le Conseil JAI du 7 octobre 2019 suivant a exprimé son engagement en faveur d'une reprise rapide des négociations avec le Conseil de l'Europe sur l'adhésion et a adopté à l'unanimité des directives de négociation complémentaires. Il a apporté des réponses aux observations de la CJUE, en particulier concernant le mécanisme de codéfendeur et le fait d'exclure le contrôle des actes de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), sachant que la CJUE n'est pas compétente pour contrôler la PESC.

Les négociations devaient reprendre en octobre 2019, mais ont été reportées à septembre prochain du fait de la crise sanitaire.

Que penser de la suite des négociations ? Il n'est pas évident que les demandes présentées par l'Union seront entendues très favorablement par les États non membres de l'Union pour deux raisons principales.

D'une part, sur les 47 États membres du Conseil de l'Europe, 27 sont membres de l'Union, et on rajouterait l'Union elle-même ; donc la crainte d'un déséquilibre en faveur de l'Union est prégnante. On peut d'ailleurs préciser que le Royaume-Uni sera maintenant de l'autre côté de la barre des négociations.

D'autre part, et plus sérieusement, la réserve de la part des États non membres porte sur la perspective que l'Union européenne demande un statut à part. Il n'est pas certain que cette prétention soit acceptée volontiers, notamment par la Russie et la Turquie. Les discussions vont probablement durer longtemps.

Nous partageons, avec M. Leconte, une préoccupation commune : la défense des libertés fondamentales en Europe. Les sujets récents, de la Pologne à la Hongrie, conduisent à convenir spontanément qu'il y a un intérêt à ce que l'Union européenne adhère à la CEDH : tout ce qui vient améliorer le contrôle des valeurs est positif. Nous sommes finalement arrivés, avec M. Leconte, à la conclusion de ne pas vous proposer de résolution européenne. Il serait prétentieux de vouloir donner à la Commission des recommandations sur un sujet objectivement délicat. Si l'on raisonne en termes de bilan « avantages/inconvénients », l'adhésion comporterait bien des

avantages : l'exigence du respect des traités – il est normal de respecter les engagements que l'on a pris – et l'appui à la défense des valeurs de l'Union. Il y a une considération technique complémentaire qui peut se présenter aussi comme un avantage : l'organisation de l'architecture juridique en Europe paraît cohérente – nous avons des dispositifs de contrôle interne dans notre pays dont on veille à l'indépendance ; mais il y a une autre tradition à travers le monde où le contrôle est externe et la CEDH permettrait d'assurer un tel contrôle externe.

Toutefois, je ne suis pas sûr, chers collègues, après avoir écouté, lors des questions d'actualité, l'intervention du Président Cambon, que nous soyons forcément très enthousiastes sur ce contrôle externe et sur le fait de donner à certains pays la possibilité de donner un avis sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Si je regarde à présent les éléments négatifs, il y a probablement l'idée que nous sommes allés très loin dans la judiciarisation de la société européenne et il faut veiller à ne pas aller au-delà, au risque de mettre en danger le fonctionnement démocratique. Il y a aussi le fait qu'il ne faut pas toucher de près, ou de loin, à la plénitude juridictionnelle de la CJUE. Nous avons quand même un système, dont on voit bien à travers le Brexit, qu'il repose sur l'articulation d'un marché unique et d'une monnaie unique, pour la plupart d'entre nous, avec une seule juridiction qui arbitre l'ensemble. Si nous commençons à fragiliser ce rôle exclusif de la CJUE dans le traitement du droit de l'Union, je ne suis pas sûr qu'on lui rende un bon service. Nous avons récemment observé une CJUE qui tient le cap par rapport aux décisions du tribunal constitutionnel de Karlsruhe qui conteste la politique monétaire européenne, qui s'est montrée à la hauteur des événements en prenant position sur les dispositions polonaises en matière de révocation de magistrats et qui a pris des décisions récentes sur les ONG confrontées à des discriminations diverses en Hongrie. Tout cela me conduit à penser qu'il ne faut pas affaiblir la CJUE ; et donc être extrêmement prudent sur l'adhésion de l'UE à la CEDH. Encore une fois, il faut tenir ses engagements, mais si les négociations durent longtemps, voire très longtemps, à titre personnel, je vous suggérerais de ne pas trop vous en formaliser...

**M. Jean Bizet, président.** – Merci, je retiens deux mots forts de votre intervention : « propulser » – j'ai bien compris que l'horizon est lointain, voire très lointain – et « plénitude » – de l'architecture de la CJUE et de ses décisions récentes. Que ce soit sur la Hongrie ou sur le Royaume-Uni, restons-en aux fondamentaux que vous avez évoqués. Je comprends que vous n'avez pas voulu vous engager dans une proposition de résolution européenne. La CJUE a un rôle important. J'apprécie beaucoup cette analyse, et c'est un sujet sur lequel je suis prudent. Je tiens à saluer la finesse de votre analyse et de vos conclusions.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Comme vous l'avez peut-être compris, si nous n'avons pas souhaité faire de PPRE, c'est parce que, avec Philippe Bonnacarrère, nous sommes d'accord sur nos désaccords. Il était difficile de proposer une PPRE qui marque une direction très précise car nous avons des sensibilités différentes sur ce point.

Je me permets d'ajouter qu'il y a quand même un sujet sur lequel nous sommes vraiment en désaccord avec Philippe Bonnacarrère : la primauté du droit communautaire est un combat de la CJUE, qui manifeste des résistances et en manifesterà toujours. Le Brexit met cette primauté sous tension. Contrairement à la

position qui consiste à penser que, c'est en réaffirmant la primauté du droit communautaire que l'on donne de la robustesse à l'Union européenne, je pense que c'est en affrontant toutes les contradictions que l'on a entre nous et avec l'extérieur, et en affrontant le contrôle externe que l'on consolidera l'UE. La perception d'une Union européenne nous obligeant à aller à l'encontre de notre Constitution est un sujet sensible ; par conséquent, il ne faut pas considérer que la CJUE se trouve au sommet d'une pyramide et que tout ce qui la remettrait en cause est un danger pour l'Union. Je ne conteste pas son rôle essentiel. Encore la semaine dernière, sur le fait d'affirmer la liberté académique en Hongrie, la CJUE a joué son rôle. Mais je pense que le dialogue doit être favorisé, et non la préservation à tout prix d'une hiérarchie. Aussi, si nous voulons faire en sorte que les droits de l'Homme soient défendus en Turquie et en Russie, l'Union européenne ne peut pas être sur la réserve face à la Cour de Strasbourg, qui n'est pas un groupe de juges qui ne feraient que condamner les États par rapport à des requêtes de leurs citoyens. Bien au contraire, les juges nationaux ont un rôle particulier et il serait utile que l'Union européenne dispose d'un juge siégeant à la Cour de Strasbourg.

**M. André Gattolin.** – Je veux féliciter les deux rapporteurs pour leur travail, mais j'ai un double regret : nous sommes législateurs, et nous sommes dans un conflit de doctrine sur la hiérarchie des normes en Europe, entre la CJUE et la Cour européenne des droits de l'Homme. C'est un des principaux problèmes. Nous sommes aussi des responsables politiques et à travers nos actes, nous faisons passer un message au niveau européen, de nature géopolitique. Je suis assez désappointé par le choix des rapporteurs, dont je salue la qualité bien sûr, mais je rappelle que nous avons une délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), que plusieurs membres de la commission des affaires européennes en font partie et nous aurions pu envisager un binôme membre / non membre. D'ailleurs, plusieurs collègues de l'APCE s'étonnent que la délégation, sur un sujet si important et concernant le Conseil de l'Europe, ne soit pas représentée dans ce rapport. La délégation française à l'APCE comprend deux tiers de députés et un tiers de sénateurs, et nous avons pourtant des difficultés à être reconnus dans notre pays. Donc je trouve vraiment dommage que nous envoyions ce signal, en dépit de la qualité du rapport et du fait que j'approuve l'essentiel des conclusions, y compris des non-conclusions de nos rapporteurs.

Par ailleurs, j'ai un second regret. Nous avons un éminent ancien membre de cette commission, Denis Badré, qui avait fait un travail considérable lorsqu'il avait été nommé parlementaire en mission par le Premier ministre François Fillon et avait remis un rapport sur la relation entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, dans lequel il abordait cette question de l'adhésion. Il avait proposé des avancées en vue d'une adhésion finale. Je regrette que son nom et ses travaux ne soient pas évoqués.

Ce débat entre la CJUE et la Cour européenne des droits de l'Homme pose des questions de nature juridique, de hiérarchie des normes, voire de conflits entre des juges à la complémentarité évidente parce que la CJUE dispose d'une arme forte – les pénalités économiques – que la Cour EDH n'a pas, mais qui a la capacité géopolitique du « *name and shame* » qui fait qu'un État condamné par la Cour EDH est pointé du doigt. On l'a vu récemment sur la polémique au sujet de la libération anticipée d'un certain nombre de détenus pendant la crise du Covid-19 ou résultant des condamnations multiples de la Cour à l'égard de la France concernant sa surpopulation carcérale. La Cour repose sur un système de représentation spécifique – un juge par État partie – soulevant des questions géopolitiques. Pour être membre de la commission des

questions juridiques et des droits de l'Homme de l'APCE, je peux vous dire qu'avec la montée des États illibéraux, par exemple avec le retour actif de la Russie, nous nous battons à chaque réunion lorsque nous avons des résolutions sensibles à adopter sur des rapports, pour avoir une majorité de deux voix dans cette commission, pour ne pas avoir une majorité russe, turque, azérie ou ukrainienne qui nous conduirait à des résolutions parfois illibérales. Nous sommes sur une question de périmètre de compétence juridique et nous sommes aussi sur des questions géopolitiques. Si nous avons des États illibéraux au sein de l'Union européenne, nous en avons davantage au sein du Conseil de l'Europe. Je rappelle aussi qu'on nous regarde et que si nous voulons avoir une délégation française qui pèse, c'est dans la manière de la traiter et de la représenter au sein de nos parlements nationaux que cela se joue aussi.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – J'entends très bien toutes les observations géopolitiques formulées par André Gattolin avec sa fougue et sa passion habituelles. Vous dites regretter que nous n'ayons pas de position politique. Elle l'est fortement : en vous faisant part de mon approche personnelle sur le marché unique, la monnaie unique et la juridiction unique, je plaide pour favoriser les conditions d'une intégration européenne plus importante. Je récusé l'idée que notre approche serait purement technique, mais la balance avantages-inconvénients que je vous ai dessinée penche en faveur de la CJUE, et se trouve plus défavorable à la Cour EDH : l'orientation très claire est de continuer à travailler à une plus forte intégration européenne.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci Philippe Bonnacarrère. Je remercie les rapporteurs, et je rappelle à André Gattolin que la désignation des rapporteurs n'a fait l'objet d'aucune contestation en commission. Nos collègues membres de l'APCE ne sont pas intervenus sur ce point, mais ils seront les bienvenus à s'y pencher car le sujet va durer un certain temps... André Gattolin a fait référence au rapport de Denis Badré qui fut un grand européen au sein de cette commission. Son rapport n'était pas un rapport du Sénat, mais celui d'un parlementaire en mission, riche d'informations. Je rappelle à l'intention de nos collègues membres de l'APCE que nous rendons désormais régulièrement compte, au sein de cette commission, des travaux de cette Assemblée. Enfin, je considère que c'est important de mettre en lumière le travail du Conseil de l'Europe. Pour ce qui est de la conclusion politique de nos rapporteurs, j'estime qu'elle ne réside pas dans votre souci de ne pas fragiliser une architecture déjà affectée aujourd'hui. Essayons de prendre un peu de hauteur, c'est un sujet extrêmement important, propulsons nous dans un certain temps.

*À l'issue du débat, la commission autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information, disponible en ligne sur le site du Sénat.*

## Questions sociales, travail et santé

### Évaluation des technologies de santé : proposition de résolution européenne et avis politique de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey

**M. Jean Bizet, président.** – Nous examinons à présent une proposition de résolution européenne que nous soumettent nos collègues Pascale Gruny et Laurence Harribey sur l'évaluation des technologies de santé. Ce sujet fait l'objet d'une proposition de règlement présentée par la Commission européenne il y a plus de deux ans. Le Sénat, à l'initiative de notre commission, avait adopté en avril 2018 un avis motivé sur ce texte qui ne nous semblait pas respecter le principe de subsidiarité. Notamment, il tend à communautariser l'évaluation des technologies de santé alors que cette évaluation a des incidences sur leur remboursement, qui relève pourtant des États membres. La nouvelle Commission semble cependant vouloir faire aboutir ce règlement, aussi les rapporteuses vont-elles nous soumettre une proposition de résolution européenne et d'avis politique, afin de faire valoir nos positions avant la conclusion des négociations. J'ajoute que le contexte de la crise épidémique de la Covid-19 donne à ce sujet une nouvelle acuité.

**Mme Pascale Gruny, rapporteure.** – Laurence Harribey et moi avons souhaité, avec l'accord de notre président Jean Bizet, revenir sur la proposition de règlement relative à l'évaluation des technologies de santé présentée par la Commission européenne en février 2018.

Pour rappel, les technologies de santé regroupent les médicaments, le matériel médical et les modes opératoires. L'évaluation d'une technologie de santé comprend deux volets : d'une part, une évaluation clinique comparative destinée à déterminer l'efficacité relative d'une technologie déjà autorisée sur le marché de l'Union, d'autre part, une évaluation non clinique relative à des questions éthiques ou économiques. Ces évaluations sont réalisées par les États membres pour déterminer notamment la politique de remboursement de ces technologies par leur système de sécurité sociale.

Cette proposition de règlement visait principalement à coordonner l'action des États membres dans le domaine de l'évaluation clinique des technologies de santé.

Avec ce texte, la Commission entend instituer un groupe de coordination composé de représentants des États membres qu'elle co-présidera et auquel elle apportera un soutien logistique et financier. Ce groupe devra décider des évaluations cliniques qui seront réalisées en commun. Les résultats de celles-ci devront être repris par les États membres qui ne pourront plus réaliser leurs propres évaluations cliniques. C'est là, le vrai sujet de cette proposition.

Outre la réalisation d'évaluations cliniques communes, le groupe de coordination pourra aussi travailler à identifier les technologies de santé émergentes, organiser des consultations scientifiques communes pour les technologies en développement et approfondir la coopération volontaire dans le domaine de l'évaluation globale des technologies de santé.

Le Sénat, à l'initiative de notre commission, avait adopté en avril 2018 un avis motivé sur ce texte qui ne nous semblait pas respecter le principe de subsidiarité.

En effet, la santé demeure une compétence des États membres. L'article 168 paragraphe 7 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que « l'action de l'Union doit être menée dans le respect des compétences des États membres en ce qui concerne la définition de leur politique de santé, ainsi que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux. Ces compétences incluent l'allocation des ressources notamment financières affectées aux soins ».

Cette position était également celle des gouvernements allemand et français. Les deux chambres des parlements tchèque et allemand ont également adopté un avis motivé sur le sujet ; l'Assemblée nationale française et les deux chambres du parlement polonais ont elles aussi considéré cette proposition contraire au principe de subsidiarité, sans pour autant adopter d'avis motivé.

La Commission européenne, quant à elle, justifie sa proposition en s'appuyant, d'une part, sur l'article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui lui octroie une compétence d'harmonisation des réglementations pour assurer un meilleur fonctionnement du marché intérieur, et, d'autre part, sur le fait que seule la partie clinique de l'évaluation sera faite en commun.

Compte tenu de l'opposition d'un certain nombre d'États membres à ce texte, je dois vous avouer que nous ne pensions pas que la nouvelle Commission européenne reprendrait ce texte à son compte. C'est pourtant ce qu'a annoncé Mme Stella Kyriakides, commissaire européen à la santé dans son programme de travail.

Dès lors, il nous est apparu nécessaire de revenir également sur ce texte pour rappeler que la construction du marché intérieur ne peut se faire au détriment de l'obligation d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine, d'une part, et de respecter les compétences des États membres, d'autre part.

La crise que nous venons de vivre nous conforte dans cette position. S'il faut réfléchir à une plus grande coordination entre États membres, ce n'est pas dans un objectif économique mais bien dans un objectif sanitaire.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Je commencerai par mentionner les propositions intéressantes de ce texte. Il vise notamment à encourager la coopération volontaire entre États membres pour l'évaluation non clinique des technologies de santé. Cette coopération volontaire entre États membres doit être encouragée car elle permet un partage d'expérience et la mise en commun de moyens. On ne peut pas être trop rétif sur la question de la coopération. En outre, et c'est le deuxième aspect positif pour nous, ce texte propose que le groupe de coordination identifie en amont les technologies de santé émergentes à un stade peu avancé de leur développement et pouvant avoir une incidence majeure sur la santé des patients. Ceci peut être utile, notamment en prévision de nouvelles menaces sanitaires.

En revanche, et ce sera l'essentiel de mon propos, il subsiste des aspects problématiques. Le texte propose d'instituer des consultations scientifiques communes permettant aux développeurs des technologies de santé de solliciter le groupe de coordination afin d'obtenir des conseils scientifiques sur les données susceptibles d'être requises dans le cadre d'une évaluation clinique commune. Cela peut certes permettre la mise à disposition plus rapide de certaines technologies au profit des patients, mais ces

consultations doivent se faire dans des conditions de transparence et d'indépendance – et nous avons déjà insisté là-dessus – permettant de garantir leur objectivité et leur intérêt pour une plus grande sécurité sanitaire. Il est nécessaire que ces conditions soient précisées dans le texte, ce qui n'était pas le cas en 2018.

Enfin, le texte propose la réalisation d'évaluations cliniques communes sur lesquels les États membres seraient contraints de s'appuyer. À ce sujet, trois points nous semblent particulièrement importants pour garantir la sécurité sanitaire et les compétences des États membres.

Tout d'abord, les États membres ne doivent pas être contraints de s'appuyer uniquement sur l'évaluation clinique commune pour évaluer une technologie de santé. En effet, il est nécessaire qu'en cas de doutes sur une étude ou en cas de besoin d'éléments complémentaires, les États membres puissent prendre en compte d'autres études ou les réaliser eux-mêmes si besoin – ce qui n'était pas inscrit dans le texte de 2018.

Le Parlement européen, dans une résolution législative adoptée en février 2019, proposait d'assouplir les contraintes des États membres en prévoyant qu'ils « utilisent », et non plus « appliquent », le rapport de l'évaluation clinique commune dans leur évaluation d'une technologie de santé. En outre, chaque État membre pourrait effectuer des évaluations complémentaires destinées à prendre en compte des données et des critères cliniques qui lui sont spécifiques et qui n'auraient pas été pris en compte dans le cadre de l'évaluation clinique commune. Cette solution nous semble satisfaisante et nous souhaitons qu'elle soit soutenue au Conseil.

Ensuite, la proposition de règlement ne peut avoir pour seule base juridique l'article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui vise à une harmonisation des règles au sein du marché intérieur. En effet, en cas de litige, les États membres qui auront réalisé des évaluations cliniques complémentaires devront pouvoir le justifier en invoquant la base légale du texte. Il est donc nécessaire d'ajouter à cette base légale l'article 168 qui fait référence à l'impératif d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine. À la construction du marché unique doit s'ajouter l'enjeu de la sécurité sanitaire. Le Parlement européen et la Commission soutiennent aujourd'hui cette proposition qui devra figurer dans la version définitive du texte.

Un troisième point important à souligner est que le texte présenté par la Commission en 2018 prévoyait que certaines dispositions seraient adoptées par le biais d'actes délégués ou en comitologie. Il y a une tendance à la comitologie qui pose un problème de transparence. Ainsi, les mesures destinées à garantir la qualité des évaluations n'ont pas été prévues par le texte, de même que les conditions de recrutement des experts chargés de mener les évaluations. Or il nous semble qu'il s'agit de mesures essentielles et qu'à ce titre, elles ne sauraient être prises par la Commission seule, via des actes délégués.

Je rappelle que la confiance dans une évaluation scientifique passe par la transparence des conditions de sa réalisation et l'impartialité de ses auteurs. Il est donc nécessaire de prévoir des mesures pour éviter les conflits d'intérêts et mettre à disposition du public certaines données ou études. Le Parlement européen a commencé ce travail qui devra être complété lors des débats au Conseil. Par ailleurs, il faudra également prévoir les règles en matière de conflits d'intérêts s'appliquant aux membres



du groupe de coordination, un groupe qui aura un poids déterminant, ainsi que les règles relatives à la publicité de ses travaux.

La proposition initiale de la Commission a donc été amendée pour tenir compte d'un certain nombre de critiques que nous avons formulées, au regard de la subsidiarité. Il convient aujourd'hui de s'assurer que la mise en œuvre de ce texte permettra de garantir la qualité des soins au sein de l'Union européenne. C'est le sens de cette proposition de résolution européenne que nous vous présentons aujourd'hui.

**M. Jean Bizet, président.** – Personnellement, votre proposition de résolution me convient. Rappeler la double base juridique sur laquelle ces évaluations de technologies de santé doivent s'appuyer, c'est-à-dire l'article 114 et l'article 168, permet selon moi, un bon équilibre. On ressent une demande d'une « Europe de la santé », que cette proposition de résolution permet de cadrer sur un volet particulier. Et si demain il y a une nouvelle pandémie, nous devons organiser davantage de coordination, d'harmonisation, de coopération et de prospective à l'échelle européenne.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – À la lumière de l'audition de Madame Vestager, je crois que c'est très important d'affirmer ce que vous venez de dire. Cette Europe de la santé, sur une base de coopération approfondie, ce n'est pas un marché unique de la santé.

*À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution suivante, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes, adressé à la Commission européenne.*

*Proposition de résolution européenne sur l'évaluation des technologies de santé*

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 114 et 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des technologies de santé et modifiant la directive 2011/24/UE du 2 février 2018, COM(2018) 51 final,

Vu la résolution législative du Parlement européen du 14 février 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des technologies de santé et modifiant la directive 2011/24/UE,

Vu la résolution du Sénat n° 87 du 3 avril 2018 portant avis motivé sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des technologies de la santé et modifiant la directive 2011/24/UE,

Considérant que les compétences d'harmonisation octroyées à la Commission européenne par l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne peuvent justifier une remise en cause des compétences que le même traité accorde, par ailleurs, aux États membres ;

Considérant que l'article 168, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que « l'action de l'Union est menée dans le respect des responsabilités des États membres en ce qui concerne la définition de leur politique de santé, ainsi que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux » et que ces « responsabilités des États membres incluent la gestion de services de santé et de soins médicaux, ainsi que l'allocation des ressources qui leur sont affectées » ;

Considérant que l'évaluation d'une technologie de santé est une évaluation comparative ayant pour objectif de déterminer les conditions de remboursement de cette technologie au sein des États membres ;

Considérant que les évaluations cliniques sont une composante essentielle de l'évaluation d'une technologie de santé ;

Considérant que, pour fournir aux patients les technologies les plus efficaces, les évaluations cliniques communes doivent se fonder sur l'ensemble des études fiables et objectives, d'une part, et que cette évaluation doit se faire de manière transparente et indépendante ;

Considérant que les actes d'exécution et les actes délégués ne peuvent définir les éléments essentiels d'une législation et que les questions relatives à la transparence et à l'indépendance des évaluations sont essentielles ;

Considérant, par ailleurs, que la pandémie de COVID-19 a montré les limites de la coopération entre États membres dans le domaine de la santé et que cette coopération devra être renforcée ;

Demande que le règlement soit pris non seulement sur le fondement de l'article 114 mais aussi de l'article 168, paragraphe 4, point c, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Recommande de limiter dans un premier temps le champ des technologies à évaluer en commun pour permettre la mise en place de pratiques garantissant la qualité des évaluations ;

Demande que le règlement prévoie que les États membres « utilisent » et non « appliquent » les évaluations cliniques communes pour évaluer une technologie de santé ;

Demande que les États membres soient autorisés à effectuer une évaluation clinique complémentaire s'ils estiment que certaines études objectives et fiables n'ont pas été prises en compte ou que les études prises en compte n'ont pas été faites dans les conditions de transparence et d'indépendance prévues ;

Demande à ce que soit précisé dans le texte que les résultats des évaluations cliniques communes ne sauraient préjuger du résultat de l'évaluation globale faite par un État membre ;

Estime que les conditions relatives à la qualité, à la transparence et à l'indépendance des évaluations cliniques communes doivent être définies dans le règlement lui-même et non par le biais d'actes d'exécution ou d'actes délégués ;

Souhaite que les consultations scientifiques communes pour les technologies en développement se fassent dans des conditions de transparence et d'indépendance permettant de garantir leur objectivité et leur intérêt pour une plus grande sécurité sanitaire ;

Salue la volonté de la Commission d'encourager la coopération volontaire entre États membres dans le domaine de l'évaluation des technologies de santé, notamment en ce qui concerne les évaluations non cliniques ;

Juge nécessaire l'identification des technologies de santé émergentes à un stade peu avancé de leur développement et pouvant avoir une incidence majeure sur la santé des patients, notamment en cas de pandémie ;

Invite le Gouvernement à faire valoir ces positions dans les négociations en cours au Conseil.

## Questions sociales, travail et santé

### **Mobilité des professionnels de santé : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de M. Pierre Médevielle**

**M. Jean Bizet, président.** – Nous abordons maintenant le troisième point de notre ordre du jour : il s'agit de la mobilité des professionnels de santé. Le marché intérieur implique la mobilité des travailleurs, y compris dans le secteur de la santé. Nos campagnes, qui sont souvent en manque de praticiens, bénéficient de plus en plus fréquemment de l'arrivée de professionnels étrangers, ce qui peut résoudre la question des déserts médicaux mais soulève aussi des inquiétudes : la sécurité des patients est-elle assurée ? Et ce d'autant plus que la relation au patient repose largement sur le dialogue mutuel et donc la maîtrise d'une même langue... Je laisse notre collègue Pierre Médevielle nous exposer le sujet auquel il consacre un rapport d'information. Il nous soumettra ensuite une proposition de résolution européenne et un avis politique. Je souligne aussi l'émergence de la télémédecine dans certains territoires. C'est aussi un moyen de pallier la carence des professionnels de santé. Je suis admiratif des maires qui osent y recourir dans mon territoire, d'autant que ça marche bien !

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – Nous n'avons pas abordé dans le rapport le sujet de la télémédecine, mais c'est un sujet d'actualité, notamment dans les régions touchées par ce phénomène de désertification médicale, et même certaines grandes villes qui n'échappent pas à ce phénomène. La télémédecine représente une solution pour de nombreux examens mais encore faut-il qu'il y ait quelqu'un derrière l'appareil. Le numérique permet de développer la télémédecine à l'échelle européenne, mais il reste d'importantes réticences françaises concernant la protection des données de santé. Nos compatriotes sont souvent méfiants quand il s'agit de numérique, d'applications et de smartphone, et nous patinons sur le dossier médical personnalisé depuis 2000, époque où j'étais pharmacien pilote. C'est pourtant indispensable. Le Français confortablement installé chez lui ne voit pas pourquoi il irait partager ses données de santé. Mais le jour où il fera trois tonneaux à l'autre bout du pays, il sera peut-être content que les services de secours puissent avoir accès à son dossier médical.

**M. Jean Bizet, président.** – Vos propos sont très imagés mais en phase avec la réalité. Cela pourra peut-être faire l'objet d'un prochain rapport à vous confier. Derrière tout cela se profile l'intelligence artificielle, dont on ne pourra pas faire abstraction.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – J'ai participé à Tel-Aviv à un colloque sur la cybercriminalité, et j'ai constaté, en discutant avec des représentants d'autres pays, que nous avons un fort retard. Je serai en tout cas ravi de faire un rapport sur le sujet, si les électeurs le permettent !

Nous avons travaillé sur la question de la mobilité des professionnels de santé au sein de l'Union européenne. Celle-ci découle de la libre circulation des personnes qui est l'un des principes fondateurs de la construction du marché intérieur. Depuis les années 70, la Commission européenne a cherché à favoriser cette mobilité. La directive 2005/36/CE modifiée en 2013 définit les conditions de reconnaissance des qualifications d'un État membre à l'autre pour permettre cette mobilité. Il existe deux régimes de reconnaissance mutuelle des qualifications : un régime de reconnaissance mutuelle automatique et un régime général.

Le premier, la reconnaissance mutuelle automatique, concerne les professions dites sectorielles que la directive énumère. Il s'agit des médecins généralistes ou spécialistes, des dentistes, des infirmiers de soins généraux, des pharmaciens et des sages-femmes. Pour ces professions, la directive 2005/36/CE fixe le niveau des diplômes requis pour suivre les formations permettant l'exercice de ces professions. De plus, elle détermine la durée minimale de ces formations, ainsi que les connaissances et compétences qu'elles doivent permettre d'acquérir. Enfin, l'annexe V de la directive détermine, pour chaque État membre, la liste des établissements autorisés à délivrer un diplôme pour exercer ces professions sectorielles. Les professionnels qui souhaitent faire jouer la reconnaissance de leurs qualifications n'ont pas de stage à accomplir ou d'examens à passer.

Le régime général, lui, s'applique aux autres professions médicales. Il s'applique également aux professions sectorielles lorsque les conditions de la reconnaissance mutuelle automatique ne sont pas remplies. C'est le cas notamment lorsque le diplôme ne figure pas à l'annexe V de la directive déjà évoquée. Dans le cadre du régime général, les autorités de l'État membre d'accueil examinent l'ensemble des diplômes, certificats et autres titres, ainsi que l'expérience pertinente de l'intéressé, et comparent, d'une part, les compétences attestées par ces titres et cette expérience et, d'autre part, les connaissances et qualifications exigées par la législation nationale. Les autorités peuvent ensuite proposer des mesures compensatoires, qui peuvent être un stage ou une épreuve d'aptitude.

Ce n'est qu'une fois la qualification reconnue que l'État membre d'accueil peut procéder à des tests de langue, afin de vérifier que les professionnels de santé pourront communiquer avec les patients.

La mobilité de ces professionnels est évidemment corrélée à la maîtrise de la langue du pays d'accueil et à sa proximité géographique, mais elle est souvent liée aussi aux conditions socio-économiques : les professionnels migrent généralement vers les États où le budget de la santé est le plus élevé.

Ces mouvements modifient l'offre de soins dans les États membres. Dans les pays de départ comme la Bulgarie ou la Roumanie, l'offre de soins diminue dangereusement. À l'inverse, dans les États membres d'accueil comme le nôtre, l'arrivée de praticiens étrangers a permis de limiter l'impact de la diminution du nombre de professionnels de santé. En effet, ces praticiens venus d'autres États membres et notamment de Roumanie ont contribué à maintenir l'offre de soins dans certaines zones rurales, ce dont on peut se féliciter. Toutefois, on observe que, passé un certain temps, les professionnels venus d'autres États membres ont tendance à s'installer dans les mêmes zones que les professionnels formés en France, et qu'ils préfèrent en outre travailler en libéral plutôt qu'à l'hôpital où les besoins ne sont pas comblés. Dans ma région du Sud-Ouest, de nombreuses agences proposent à des généralistes qui ne trouvent pas de successeurs de faire venir des médecins roumains, et c'est souvent la collectivité qui va payer les frais d'agence, autour de 12 000 euros. Dans ma ville, c'est un chef-lieu de 1500 habitants, on avait six médecins il y a trente ans, aujourd'hui ils sont cinq, dont deux Roumains et un Hollandais.

Bien qu'elle ait facilité la mobilité, l'application de la directive 2005/36/CE pose un certain nombre de difficultés.

Tout d'abord, on note des différences notables dans les formations. En premier, les durées de formation, que ce soit dans le cas du régime général ou de la reconnaissance automatique, ne sont pas harmonisées. Dans le cas de la reconnaissance automatique, la directive ne fixe qu'une durée minimale de formation. Ainsi, pour les sages-femmes, elle est de trois ans. En France comme en Suède, la durée de formation est de 5 ans alors qu'en Espagne, les sages-femmes obtiennent la qualification d'infirmière spécialisée en soins obstétricaux après seulement trois années d'étude validées. De plus, ces différences se retrouvent également dans le contenu des formations et dans les actes autorisés à la pratique à l'issue de la formation. Ainsi, les infirmières peuvent faire des injections intraveineuses en France, alors que cet acte est réservé aux médecins en Allemagne et aux Pays-Bas.

Les tentatives d'harmonisation dans ce domaine se heurtent au fait que l'éducation demeure une compétence nationale et que les organismes de formation et les organisations professionnelles souhaitent garder leurs spécificités.

Par ailleurs, il apparaît difficile de faire respecter les exigences de la directive. Selon l'ordre des chirurgiens-dentistes, certains praticiens diplômés dans d'autres États membres n'ont reçu aucune formation pratique alors que celle-ci est expressément prévue par la directive. Il est donc nécessaire que les États membres assurent dans la durée un contrôle des établissements de formation pour s'assurer qu'ils respectent toujours les exigences de la directive 2005/36/CE. L'ordre plaide pour une révision de la directive 2005/36/CE afin que soit mis en place, dans chaque État membre, un système obligatoire d'évaluation publique, régulière et indépendante de tous les établissements délivrant un diplôme conforme à la directive 2005/36/CE. Il faut bien comprendre que l'État membre d'accueil n'a pas de pouvoir de contrôle sur ce qui se passe dans les établissements des autres États membres. En cas de doute sur la validité d'un diplôme, il doit se référer à l'autorité compétente de l'État membre d'origine. Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé que l'État membre d'accueil n'a pas à vérifier par lui-même le respect de la condition de durée d'une formation prévue pour l'exercice d'une profession dite sectorielle. Il peut toutefois solliciter l'État membre d'origine, à qui il appartient d'effectuer cette vérification. Dans la réalité, les contrôles effectués par les États membres d'origine sont inégaux.

De même, lorsque l'inscription à un ordre n'est pas obligatoire, il est difficile de vérifier que le professionnel de santé maîtrise bien la langue du pays d'accueil. Lorsqu'ils sont embauchés dans un établissement de santé, cette vérification peut se faire facilement mais lorsqu'ils exercent en libéral, c'est plus compliqué.

Enfin, il faut évoquer les conditions pratiques dans lesquelles se déroule la reconnaissance mutuelle des diplômes au sein des États membres. Les délais sont précisés dans la directive 2005/36/CE et apparaissent particulièrement contraints pour permettre un véritable examen de chaque cas. En outre, il est souvent difficile de vérifier la qualité des stages pratiques prescrits comme mesure compensatoire.

Ces difficultés rencontrées dans le cadre de l'application de la directive 2005/36/CE suscitent des inquiétudes quant à la sécurité des patients. Si la mobilité des professionnels de santé doit être facilitée pour permettre leur libre circulation, cela ne peut se faire au détriment de la sécurité des patients. En effet, délivrer des soins n'est pas assimilable à un commerce.

L'assimilation des professions de santé à n'importe quelle autre activité économique et commerciale inquiète les professionnels de santé : ils la jugent incompatible avec l'exercice de leurs missions d'intérêt général au profit des patients. Ces craintes se sont renforcées lorsqu'en 2017, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que « l'interdiction générale et absolue de toute publicité relative à des prestations de soins buccaux et dentaires est incompatible avec le droit de l'Union européenne », ouvrant la voie à une banalisation commerciale de ces prestations de santé.

De plus, une directive de 28 juin 2018 soumet à un examen de proportionnalité toute disposition nationale qui limite l'accès à des professions réglementées ou leur exercice. Les professions de santé sont soumises à cette directive. Elle illustre la volonté de la Commission européenne de restreindre les entraves à la mobilité et son adoption a renforcé l'inquiétude des professionnels. En effet, les ordres craignent d'être remis en cause et de ne plus pouvoir exercer leur rôle de régulateur face aux évolutions des leurs professions.

Lors de la présentation de la proposition de directive en juin 2017, le Sénat, sur proposition de la commission des affaires européennes, avait adopté un avis motivé dans lequel il indiquait que le projet de directive ne respectait pas le principe de subsidiarité. Il estimait que tel était le cas dans le domaine de la santé où l'article 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que l'action de l'Union est menée dans le respect et la responsabilité des États membres.

Toutefois, cette inquiétude doit être relativisée. En effet, la directive prévoit que toute nouvelle réglementation peut être justifiée par un motif d'intérêt général, notamment garantir un haut degré de protection de la santé humaine. De plus, pour transposer cette directive, les autorités françaises ont prévu de procéder à cet examen de proportionnalité à l'occasion de l'étude d'impact qu'elles doivent joindre à chaque projet de disposition législative ou de la fiche d'impact prévue pour tout projet de décret. C'est donc dans ce cadre que la proportionnalité sera examinée par les services du Gouvernement, préservant ainsi les initiatives du Parlement et des ordres en la matière. Une circulaire précisera les modalités de ce contrôle.

Par ailleurs, la jurisprudence tend également à prendre en considération l'impératif de protéger la santé humaine. Ainsi, en 2008, la Cour de justice de l'Union européenne a estimé qu'exiger qu'une pharmacie soit implantée dans l'État membre pour pouvoir approvisionner un hôpital de cet État est compatible avec le droit européen puisque cette mesure a pour objectif de garantir un approvisionnement optimal, nécessaire pour assurer un niveau élevé de protection de la santé publique.

Un autre phénomène que l'on peut aborder est celui de la grande mobilité des étudiants. 15 % des masseurs-kinésithérapeutes exerçant en France ont fait leurs études à l'étranger et beaucoup d'étudiants français font leurs études de médecine en Roumanie, ou en Espagne – je vois beaucoup de jeunes qui traversent la frontière, ou encore en Belgique pour les formations au métier de vétérinaire. Aujourd'hui beaucoup d'étudiants évitent les concours nationaux. Et les formations n'ont tout de même pas le même contenu, la même durée.

Quoi qu'il en soit, il s'agit de rester vigilant et de s'assurer que la mobilité ne se fasse pas au détriment de l'intérêt des patients. C'est le sens de la proposition de résolution européenne qui vous est soumise aujourd'hui.

**M. Jean Bizet, président.** – Chers collègues, avez des commentaires ?

**Mme Pascale Gruny.** – J'aimerais remercier notre collègue pour ce rapport, c'est un sujet contemporain et qui dure depuis longtemps déjà. Quand j'étais au Parlement européen, j'étais à la commission des pétitions et je me souviens d'une pétition reçue d'un pharmacien français à qui on refusait de travailler dans une pharmacie en Grande-Bretagne, alors même qu'il n'y avait pas aucun souci de formation. Ce sujet de la reconnaissance de diplôme soulève deux questions principalement : la subsidiarité, mais aussi la résorption des déserts médicaux. Comme vous l'avez rappelé au début de votre propos, nous avons depuis longtemps des médecins qui viennent de l'étranger et qui pallient le manque de professionnels dans certains territoires. À ce sujet, je me souviens d'un médecin qui m'avait donné une ordonnance pour une de mes filles et je n'avais rien compris. J'avais dû retourner voir un médecin généraliste français pour qu'il m'explique. La langue est très importante. Nous ne sommes pas pharmacien, ni médecin. Parfois, même dans notre langue, nous ne comprenons pas toujours tout. La qualité de la formation et celle des stages sont également des points importants. Les étudiants français qui vont se former dans les pays frontaliers après avoir été refusés aux concours sont de plus en plus nombreux. Vous avez parlé de l'Espagne, moi je suis à côté de la Belgique et je constate qu'elle ferme beaucoup de ses universités aux étrangers, car celles-ci forment énormément de Français qui ne restent pas sur son territoire. Soit on s'accorde sur l'établissement d'une formation européenne, soit on régule la mobilité des professionnels. Je connais maintenant beaucoup de jeunes qui vont faire leurs études de médecine en Roumanie, où il n'y a pas de stages pratiques.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – Il faudra aussi revoir le mode de sélection afin d'éviter ces mouvements. Tous les ans, nous rejetons des étudiants qui ont une vocation mais qui ne sont pas très doués pour répondre à des QCM de mathématiques ou de physique. La médecine, ce n'est pas toujours poétique, il faut être capable d'y mettre les mains.

**M. Jean-François Rapin.** – J'ai écouté avec beaucoup d'attention la présentation de ce rapport, et j'ai bien entendu les suggestions de Pierre Médevielle en matière de formation rapportées par. Je tiens à dire à mes collègues qu'un nouveau dispositif a vu le jour cette année : la mise en place des passerelles, permettant à des étudiants qui n'ont pas la vocation immédiate ou dont l'accès direct *via* Parcoursup aux facultés de médecine n'était pas évident, de mûrir un projet de santé dans une autre faculté scientifique et de rejoindre les facultés de médecine en cours de route. Je suis persuadé du bien-fondé de ce système.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – Je n'ai pas évoqué les passerelles et je partage cet enthousiasme, c'est un excellent dispositif, qui n'était pas généralisé ! Mais je pense que cela ne nous dispensera pas de revoir le mode de sélection à la base.

**M. Jean-François Rapin.** – Ceci dit, le nombre de places dans les passerelles reste particulièrement limité.



**M. Jean Bizet, président.** – Merci au rapporteur, merci à tous ceux qui se prononcent sur cette proposition de résolution. Je n'ai pas d'avis contraire. Je rappelle que la télémédecine doit être un sujet de réflexion pour notre commission.

Aussi, il ne faut surtout pas qu'on prenne du retard, et d'après ce qu'on peut lire, l'intelligence artificielle ne se trompe pas beaucoup par rapport à l'œil humain – voire un peu moins ! Intelligence artificielle, respect de la propriété des données de santé et carte identité de santé, beaucoup sont des pistes à explorer pour l'avenir.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – Par rapport à cette carte de santé, je ne comprends pas certaines réticences, quand les GAFAM ont déjà accès à notre mode de vie et nos profils de santé. Il ne faut pas avoir peur de ce qui existe déjà. Nos données de santé sont déjà dans la nature.

**M. Jean Bizet, président.** – Je vous le confirme. Merci mes chers collègues, je vous donne rendez-vous dans une demi-heure avec Michel Barnier. À tout de suite.

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

*Proposition de résolution européenne sur la mobilité des professionnels de santé au sein de l'Union européenne*

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 26 et 49 à 55 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu les articles 165 et 168 du même traité,

Vu la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, modifiée par la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013, modifiant la directive précitée et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »),

Vu la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions,

Vu l'article R. 4127-19 du code de la santé publique,

Considérant que les professions de santé ne peuvent être pratiquées comme un commerce ;

Considérant que les professionnels de santé doivent pouvoir disposer de la reconnaissance de leurs qualifications dans un autre État membre de l'Union dans un cadre garantissant la sécurité des patients et un traitement non discriminatoire ;

Considérant que les conditions d'harmonisation des formations prévues par la directive 2005/36/CE sont aujourd'hui insuffisantes ;

Considérant que l'éducation et la formation relèvent de la compétence exclusive des États membres ;

Considérant le manque de contrôle effectif de l'application des mesures prévues par la directive 2005/36/CE ;

Considérant que la maîtrise de la langue du pays d'accueil est absolument nécessaire à la pratique d'une profession de santé ;

Demande la mise en place d'un contrôle continu, public, indépendant et transparent du respect des normes minimales de formation prévues par la directive 2005/36/CE pour les établissements de formation inscrits à l'annexe V de cette directive ;

Encourage la Commission européenne à travailler avec les organisations professionnelles et les représentants des établissements de formation nationaux pour développer des socles communs de formation ;

Souhaite le développement de programmes de formation continue et de re-certification pour l'ensemble des professionnels de santé ;

Demande à ce que la maîtrise de la langue du pays d'accueil soit un préalable à toute reconnaissance des qualifications ;

Souhaite une plus grande harmonisation des actes autorisés à la pratique pour chaque profession, et une plus grande concordance entre les spécialités nationales et celles mentionnées à l'annexe V de la directive 2005/36/CE ;

Demande à ce que l'application de la directive (UE) 2018/958 se fasse sans préjudice pour la sécurité des patients et la qualité des soins ;

Regrette que le processus d'alerte mis en place par la directive 2013/55/UE afin de permettre aux autorités compétentes d'un État membre d'informer les autorités compétentes de tous les autres États membres de l'identité d'un professionnel dont l'exercice, sur le territoire de cet État membre, a été restreint ou interdit ne soit pas totalement opérationnel et demande sa mise en œuvre effective dans les plus brefs délais ;

Souhaite que la carte professionnelle européenne puisse fournir une information claire sur les qualifications du professionnel de santé qui demande à exercer dans un autre État membre de l'Union, précisant de manière explicite si ces qualifications ont été reconnues dans l'État membre d'accueil ;

Invite le Gouvernement à faire valoir ces positions.

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

## **Institutions européennes**

### **Audition de M. Michel Barnier, chef de la Task Force pour les relations avec le Royaume-Uni sur la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Monsieur le commissaire, merci beaucoup d'avoir accepté d'être entendu aujourd'hui par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ainsi que par la commission des affaires européennes du Sénat. Il y a quasiment quatre ans jour pour jour, le Royaume-Uni décidait par référendum de quitter l'Union européenne ; le gouvernement britannique enclenchait ensuite, le 29 mars 2017, la demande officielle de retrait, au titre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. La date de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne était initialement prévue au 29 mars 2019. Le Conseil européen a accepté de répondre favorablement à la demande britannique de prolonger les négociations jusqu'au 31 janvier 2020.

Parvenant à maintenir l'unité des Vingt-Sept, vous avez admirablement mené ces négociations, qui ont conduit à l'accord de retrait conclu en octobre 2019 et ratifié en janvier dernier. Une période de transition s'est ouverte le 1<sup>er</sup> février 2020, durant laquelle le Royaume-Uni n'est plus membre de l'Union, ne participe plus aux institutions et n'est plus associé aux processus décisionnels, alors que le droit de l'Union continue à s'y appliquer provisoirement : cette période doit permettre de s'entendre sur la relation future entre les deux entités. C'est encore vous qui menez cette nouvelle négociation, mais les interlocuteurs britanniques ont changé. Ces derniers confirment vouloir mettre un terme à la période de transition au 31 décembre 2020, ce qui implique de conclure le processus fin octobre pour permettre ensuite la ratification de l'accord. Or la négociation semble très laborieuse. Elle a souffert du coronavirus, qui a atteint les deux parties et les a obligées à négocier par visioconférence.

Il apparaît à ce jour qu'aucune des questions essentielles, à savoir l'accès aux eaux territoriales britanniques, les règles de concurrence loyale, la gouvernance de la nouvelle relation commerciale et le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), n'a pu être réglée. Diriez-vous que ce blocage pourrait être dû à la trop grande précision du mandat impératif reçu par chaque négociateur et que, en conséquence, la perspective d'un compromis restera limitée tant que ces mandats ne seront pas assouplis de part et d'autre ? Existe-t-il une marge pour ce faire ?

Se dirige-t-on, au contraire, vers l'adoption d'une kyrielle de petits accords sectoriels, ce *cherry picking* que nous avons toujours refusé, plutôt que d'un accord global, au risque de mettre à mal l'équilibre final de la négociation ?

Pensez-vous, par ailleurs, que l'Allemagne, dont on sait que les intérêts dans la négociation ne sont pas tout à fait identiques aux nôtres et qui s'apprête à prendre la présidence du Conseil, pourrait mettre à son crédit une inflexion des positions de négociation afin de trouver un accord avant la fin de l'année ?

Enfin, le président Macron a rencontré M. Boris Johnson à Londres le 18 juin dernier : cet entretien a-t-il, selon vous, contribué à faire avancer la négociation ? Dans quelle mesure ces rencontres bilatérales peuvent-elles compliquer ou faciliter votre tâche ?

**M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Monsieur le négociateur en chef, cher Michel Barnier, merci de consacrer quelques précieux instants pour éclairer nos deux commissions. Je me concentrerai sur deux sujets.

S'agissant de l'association éventuelle de la Grande-Bretagne à la politique étrangère et de défense de l'Union, plusieurs déclarations sont intervenues depuis celle de Mme May à Florence et M. Boris Johnson a apporté des éléments sensiblement différents. Est-il possible d'intégrer à l'accord que vous allez négocier une dimension relative à la défense ? Comment, en effet, envisager une quelconque autonomie stratégique de l'Union, souhaitée par nombre de responsables européens, sans faire un travail étroit avec les Britanniques sur les questions de politique étrangère, de sécurité et de défense ? Le Sénat tente de mener un travail utile à ce sujet en préparant les dix ans des accords de Lancaster House. Quel est l'état des négociations dans ce domaine ?

J'ajoute que nous sommes sensibles à la question irlandaise. Les blessures restent vives, mais le marché unique doit être protégé. Toutes les procédures nécessaires pourront-elles effectivement être mises en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2021 ?

Nous gardons, enfin, un œil très attentif sur les droits des citoyens européens vivant au Royaume-Uni.

**M. Michel Barnier, négociateur en chef, directeur de la *Task Force*.** – Merci de la fidélité de vos invitations, je n'oublie pas nos nombreux dialogues et je reste disponible pour le Parlement de mon pays, comme je le suis pour tous les parlements de l'Union européenne.

Nous sommes aujourd'hui à un moment névralgique de la négociation, après quatre *rounds* et avant le début du cinquième, qui sera intense et concentré, la semaine prochaine, pour essayer de donner une impulsion politique. Je rappelle que je conduis la négociation dans le cadre d'un mandat fixé par les vingt-sept gouvernements à l'unanimité et qui demeurera inchangé jusqu'au bout ; je travaille également sous le contrôle du Parlement européen, qui s'exprime par des résolutions, dont je tiens compte. Le processus de Brexit s'est engagé il y a quatre ans ; nous respectons cette décision souveraine et démocratique même si nous la regrettons et nous la mettons en œuvre étape par étape.

La première étape était institutionnelle et politique : elle consistait à quitter l'Union européenne en bon ordre. Comme tout divorce, c'est un processus coûteux qui crée beaucoup d'incertitudes sous-estimées et, selon moi, mal expliquées au Royaume-Uni. Cela a occupé les trois premières années de mon travail, qui a débouché sur un accord signé en octobre dernier puis ratifié par le Parlement européen et par les chambres des Communes et des Lords.

L'étape suivante est le Brexit économique et commercial. Nous avons, pour faciliter les choses, établi une période de transition assez courte, qui s'achève le

31 décembre de cette année. Il est possible, jusqu'au 30 juin, de la prolonger d'un commun accord d'un an ou deux ans, mais M. Johnson nous a dit qu'il n'était pas question qu'il le demande, alors que nous y étions ouverts. La négociation s'achèvera donc au 31 décembre, plus tôt, en réalité, car deux mois seront consacrés aux ratifications. Elle est donc limitée au 31 octobre.

Le 31 décembre, en toute hypothèse, le Royaume-Uni quittera l'union douanière et le marché unique, ce qui emporte beaucoup de conséquences. Accord ou non, des changements interviendront au 1<sup>er</sup> janvier prochain auxquels nous devons être prêts. En effet, tous les produits entrant dans le marché unique sont rigoureusement contrôlés aux frontières extérieures, pour trois raisons : la protection des consommateurs, celle des budgets, avec les taxes et les tarifs imposés selon les provenances, et la protection des entreprises, avec la vérification de la régularité des produits au regard de nos normes et la lutte contre la contrefaçon. Nous allons donc effectuer ces contrôles, en toute hypothèse, quel que soit le sort des négociations. Nous y sommes obligés. Cela explique que la France ait créé 1 000 emplois nouveaux de douaniers ou de vétérinaires, comme les Pays-Bas, la Belgique ou l'Irlande. En plus des contrôles et des tarifs, devons-nous imposer des contingentements ? C'est ce que dira la négociation. Si elle échoue et que nos relations retournent dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), nous appliquerons quotas et tarifs, et les Britanniques le feront également, créant ainsi une friction supplémentaire. Tel est l'enjeu de cette négociation. La déclaration politique, annexée à l'accord de retrait et approuvée par la ratification, décrit son cadre. Ce document a été agréé par M. Johnson, qui l'a négocié à la virgule et au mot près et engage ceux qui l'ont signé. Je rappelle régulièrement aux Britanniques que plus ils s'en écartent, plus la discussion sera difficile et plus le risque d'échec grandira. L'ensemble des nombreux sujets qui constitueront notre futur partenariat y est décrit. Si nous parvenons à réaliser ce projet, notre partenariat avec le Royaume-Uni sera sans précédent.

Plusieurs paragraphes de ce document sont consacrés à la politique étrangère, à la coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni et à la défense, ainsi qu'au développement, à la coopération avec l'Afrique, à la cybersécurité ou à l'espace. Les Britanniques m'ont toutefois indiqué, dès le début de cette nouvelle négociation, qu'ils ne souhaitent pas discuter de politique étrangère et de défense. Peut-être est-ce à des fins tactiques pour nous placer en position de demandeur ? En tout état de cause, nous n'adopterons pas cette position. Une autre raison est peut-être plus idéologique : les Britanniques n'ont jamais nourri de passion pour la dimension politique de l'Union européenne, peut-être ont-ils voulu signifier qu'ils entendaient se concentrer sur leurs intérêts économiques ? Nous n'en parlons donc pas du tout pour le moment.

Dans les autres domaines, nos interlocuteurs s'écartent aussi beaucoup de la déclaration politique, ce qui est préoccupant pour nous. Ils sont concentrés sur les questions économiques et mettent en œuvre une double stratégie contraire à nos intérêts : ils cherchent à obtenir un statut très proche de celui d'un État membre, sans en avoir les contraintes, c'est le fameux *cherry picking*. Les négociations mobilisent 200 personnes de notre côté – comme du côté britannique – avec des experts de toutes les directions générales de la Commission. L'addition des demandes britanniques, claires ou subreptices, exprimées sur les onze tables de négociations parallèles, leur conférerait un quasi-statut de membre du marché unique, de l'union douanière et de Schengen, sans aucune des contraintes qui s'imposent aux États membres ni même aux

États seulement membres du marché unique, comme la Norvège. Je leur ai répondu qu'il n'en était pas question ! Sur les règles d'origine, sur les reconnaissances mutuelles, sur les services financiers, sur la question des qualifications professionnelles, sur les flux de données, ou sur les échanges d'électricité, par exemple, les Britanniques veulent bénéficier des avantages propres aux membres sans contraintes ni engagements liés au droit et aux règles et à la Cour de justice de l'Union européenne. Ce n'est pas acceptable pour nous.

La deuxième partie de leur stratégie est de conserver un maximum de liberté. Ils ont choisi le Brexit pour pouvoir diverger, pour ne plus être soumis au marché unique, cet écosystème complet avec ses règles, ses supervisions et sa juridiction communes. Ils veulent retrouver leur pleine souveraineté pour pouvoir mener une compétition réglementaire. On peut le comprendre, à condition que cela ne se transforme pas en *dumping* systématique contre nous en matière sociale, environnementale, fiscale ou au titre des aides d'État. Ils entendent donc refuser toute forme de convergence réglementaire et j'observe que, sur les données, les services financiers, les aides d'État, nous ne connaissons même pas le nouveau cadre national britannique. Il en va de même s'agissant des normes alimentaires et même des indications géographiques. L'accord de retrait garantit pourtant la protection définitive, dans tous nos futurs accords commerciaux, du stock de 3 000 indications géographiques, mais, sous la pression des États-Unis, les Britanniques veulent maintenant rouvrir ce dossier. Il n'en est pas question. Nous n'avons aucune raison de sacrifier les intérêts à moyen ou long terme des consommateurs ou des entreprises européennes pour le seul profit de l'industrie britannique. Nous sommes disposés à trouver un accord, mais nous ne nous engagerons pas dans cette voie.

L'enjeu est donc grave. Au-delà de la future relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, cette question est symbolique : un pays qui quitterait l'Union européenne en en conservant tous les avantages sans aucune des contraintes et en gagnant la possibilité de faire de la compétition réglementaire à nos portes, cela emporterait, dans chacun de nos pays, les conséquences que vous imaginez sur le débat au sujet de l'Europe.

Le Royaume-Uni se trouve dans une situation unique par rapport à l'Union européenne par l'ampleur de nos échanges et notre proximité géographique ; c'est pourquoi nous imposons des conditions aux négociations que nous n'imposons pas à des pays plus lointains et moins importants pour nous. Nous ne pouvons pas lui permettre de devenir le *hub* d'assemblage du monde entier et de nous vendre sans quotas ni tarifs les produits qu'il aura assemblés, avec le label *made in England*. Soit nous ne concluons pas d'accord « zéro tarif, zéro quota », soit nous en concluons un, mais alors celui-ci ne pourra conduire à faire entrer dans notre marché des produits bénéficiant d'une dérégulation et composés de matières premières importées à bas coût et assemblées en vue d'une exportation chez nous. Derrière cette question, il y a des centaines de milliers d'emplois, c'est pourquoi nous serons déterminés jusqu'au bout : notre ouverture aux produits, aux services, aux données, aux personnes et aux entreprises britanniques sera proportionnée à ce cadre de *level playing field*.

La mise en œuvre de l'accord de retrait ratifié l'année dernière, dans lequel toutes les questions du divorce ont été intelligemment traitées, est liée à la négociation. S'agissant, en particulier, des citoyens, ce traité garantit la sécurité des droits de 4,5 millions de personnes, Européens vivant au Royaume-Uni ou Britanniques vivant

dans l'Union européenne. Nous nous y attachons à garantir la conformité des procédures. Quatorze pays européens ont prévu une simple déclaration, treize autres des documents, les Britanniques ont, quant à eux, conçu une procédure écrite un peu lourde. Nous avons créé un comité conjoint sur ces questions, dont M. Michael Gove est en charge côté britannique et qui reviennent, *en ce qui nous concerne*, au vice-président de la Commission européenne, M. Maroš Šefčovič.

Le deuxième grand sujet qui pose plus de difficultés est l'Irlande, qui a fait l'objet de discussions jour et nuit avec Mme May puis avec M. Johnson, pour résoudre la quadrature du cercle. Le Royaume-Uni et la République d'Irlande se partagent la même île, dans laquelle, quand le Royaume-Uni quittera l'Union, il ne sera pas possible de construire une frontière. La paix est en effet trop fragile, elle n'a que vingt ans, et le *Good Friday Agreement* est très clair à ce sujet. Or nous avons une obligation de contrôle des marchandises : toute vache, tout animal vivant, tout produit arrivant de Grande-Bretagne à Belfast entre en Normandie ou en Allemagne, dans le marché unique. Nous sommes donc obligés de contrôler, mais nous ne pouvons pas le faire à la limite entre les deux pays. L'accord de retrait prévoit donc que le contrôle sera mené par les autorités britanniques au port et à l'aéroport de Belfast ainsi qu'à Dublin. C'est un accord pragmatique et technique, je sais que c'est un point sensible, mais il s'agit de contrôler des produits qui arrivent de Grande-Bretagne en Irlande du Nord, deux parties du Royaume-Uni. C'était la seule possibilité de garantir l'intégrité du marché unique : pas de frontière, *all island economy*, contrôles réguliers et application en Irlande du Nord du code douanier et de la politique d'aides d'État européenne. Il nous reste à nous assurer que les Britanniques font ce qu'ils doivent faire pour que cet accord soit opérationnel le 31 décembre, quelle que soit l'issue de la négociation commerciale. Nous sommes prêts à coopérer pour les y aider.

Nous pouvons trouver un accord ; notre intérêt commun est de disposer d'un socle intégrant le commerce, la pêche, le *level playing field* dans un même paquet, les transports routiers, ferroviaires et aériens, et, enfin, la sécurité intérieure. Tels sont les trois grands domaines dont nous discutons maintenant. Nous voulons mettre en place, entre ces accords sectoriels, une gouvernance horizontale, de manière à éviter le salami des négociations et à tirer les leçons de notre expérience avec la Suisse. Nous souhaitons donc que soit prévue une gouvernance à ces accords intégrant des procédures de *dispute settlement* communes.

Il reste quatre points de difficulté : le refus britannique d'avancer sur le *level playing field*, la pêche, qui est un sujet majeur car il conditionne l'accord de commerce, le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne pour les questions de sécurité intérieure et la gouvernance horizontale. Les Britanniques doivent comprendre que, s'ils veulent un accord, ils doivent bouger ; nous sommes prêts à le faire, mais jamais au détriment des consommateurs ou des entreprises du marché unique.

**M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Merci de votre fermeté, car sur chaque sujet, si nous lâchions quelque chose, les conséquences seraient nuisibles à l'Union européenne.

**M. Jean-François Rapin.** – Je ressens, au fil de nos rencontres, cette fermeté. Le discours se tend alors que l'échéance approche. La reprise des négociations après la pause due à la pandémie semble difficile. Un point précis : je suis sénateur du

Pas-de-Calais et je sais que vous échangez avec le président de la région Hauts-de-France sur la pêche en Manche. Le port de Boulogne-sur-Mer est le premier port de traitement du poisson en Europe, il s'agit donc pour nous d'un sujet épineux. J'ai échangé aujourd'hui au téléphone avec le président du comité régional des pêches maritimes et des élevages marins des Hauts-de-France, qui m'a fait part de sa très grande inquiétude, parce que la piste d'atterrissage est dans le brouillard et que nous ne percevons pas de souplesse du côté britannique. Est-il possible d'obtenir des éléments complémentaires sur l'avancée des négociations dans ce domaine ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Ce travail est colossal et je vous remercie de votre vigilance ; vous avez été nommé à l'unanimité, c'est un honneur pour la France. Sur la pêche, pensez-vous qu'un accord similaire à celui que l'Union européenne a conclu avec la Norvège pourrait être trouvé avec la Grande-Bretagne ? Serait-ce satisfaisant pour nos pêcheurs ? La solidarité des Vingt-Sept est-elle acquise, alors que seulement huit États sont concernés ?

J'ai compris que les Britanniques vous agaçaient parfois, mais ils restent pourtant nos amis, notamment en matière de défense. Il y a dix ans, nous avons signé les accords de Lancaster House, qui constituent un engagement fort. Aujourd'hui, nos amis sont très présents sur le plan militaire au côté de la France au Sahel, plus que n'importe quel autre pays européen. Les négociations risquent-elles de porter une ombre sur cette coopération indispensable ?

Le Royaume-Uni est membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et est, avec la France, une puissance nucléaire de l'espace européen. La France se retrouve donc seule détentrice de l'arme nucléaire dans l'Union européenne, au risque d'amoindrir sa force diplomatique et de dissuasion. Quel est votre sentiment sur la coopération politique et militaire qui devra toujours rester importante ?

Enfin, s'agissant de la cybersécurité, ciment des relations futures avec le Royaume-Uni, selon l'Europe, il est essentiel que nous conservions la capacité de réagir conjointement à des cyberattaques ; selon vous, un accord sur ce point est-il possible ?

**M. Olivier Cadic.** – Merci de votre action en faveur de l'Union européenne. Je vis au Royaume-Uni depuis vingt-deux ans, et je suis mobilisé pour la protection des droits des Européens résidents permanents en Grande-Bretagne. Les Britanniques se refusent à fournir un document attestant de la possession de ce statut, ce que demandent les associations de défense des intérêts des citoyens européens établis au Royaume-Uni et une partie de la classe politique britannique. C'est un sujet majeur : la crise sanitaire a conduit de nombreux Européens à demander des aides sociales. Ils doivent pour cela fournir de nombreux documents justificatifs, même lorsqu'ils ont déjà été enregistrés et qu'ils ont obtenu la confirmation de leur *settled status*. L'Union européenne pourrait-elle établir une carte opposable à l'administration britannique ? Comment garantir les droits prévus par le traité que vous avez négocié ?

Par ailleurs, quel est votre point de vue sur le contraste entre les négociations commerciales entre l'Union européenne et le Royaume-Uni et celles qui ont lieu entre le Royaume-Uni et le Japon ? Cette semaine, le Japon a donné six semaines au Royaume-Uni pour conclure un accord post-Brexit, mettant le gouvernement britannique sous pression pour mener les négociations commerciales les



plus rapides de l'histoire. Comment peut-il y parvenir sans que l'Union européenne y soit associée, alors que le Japon a signé un accord de libre-échange avec celle-ci ?

S'agissant de la frontière irlandaise, les entreprises françaises en Irlande sont très inquiètes quant à l'évolution de la situation. Comment pourra-t-on garantir que les produits assemblés à bas coûts au Royaume-Uni ne passeront pas sur le sol irlandais en l'absence de frontière ? Aucun élément technique ne nous permet de le comprendre, nous sommes donc toujours dans le flou.

**M. André Gattolin.** – Si M. Johnson poussait les négociations à la rupture et que nous n'arrivions pas à un accord-cadre, pensez-vous que des accords sectoriels au cas par cas seraient négociables au regard du droit de l'Union européenne ? Serait-il possible de coexister avec le Royaume-Uni sur la base de tels accords ? M. Johnson veut jouir de la liberté de diverger, de faire du *dumping*, mais, dans certains secteurs, cette autonomie posera des problèmes plus ou moins importants. En matière environnementale ou sociale, le Royaume-Uni est encadré par des accords ; je suis moins pessimiste que certains sur la pêche, car il me semble que nos voisins n'ont pas la flotte nécessaire à l'exploitation de cette ressource, nous trouverons donc une forme d'accord. En revanche, sur la recherche appliquée et fondamentale ou sur la politique de l'innovation, le Royaume-Uni est un des pays les plus performants et pose donc un risque sérieux de concurrence déloyale par une moindre régulation sur le numérique, l'intelligence artificielle, la bioéthique et les nanotechnologies. Ce sont les industries du futur qui sont en jeu. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

**Mme Mireille Jouve.** – En décidant de se retirer de l'Union européenne, le Royaume-Uni a fait un choix clair. Cette décision n'altère pas une amitié longue et ancienne, mais nous impose quelques exigences. Tout d'abord, un accord sur la relation future ne saurait se résumer à « un pied dehors, un pied dedans ». La publication du nouveau tarif douanier britannique, en particulier, semble indiquer que le Royaume-Uni est résolu à abandonner un traitement privilégié pour l'Union européenne. Cependant, le gouvernement a décidé d'étaler les contrôles douaniers. Qu'en est-il de la négociation sur cette question, pour laquelle les principes de réciprocité et d'équité doivent être intangibles ? Qui a le plus à perdre à un retour aux règles de l'OMC ?

Parmi les points de blocage, les Britanniques ne semblent pas prêts à jouer le jeu d'une concurrence loyale. À l'heure où la Commission européenne fait du Pacte vert le fil rouge des politiques communautaires, il faut maintenir la pression pour protéger nos entreprises déjà exposées au *dumping* venant d'autres régions du monde.

M. Johnson a fait de la pêche une arme de dissuasion massive, tant les pêcheurs européens ont besoin d'accéder aux eaux britanniques, mais les pêcheurs anglais ont également besoin d'accéder au marché européen pour vendre leurs produits. Seuls huit pays sur vingt-sept sont concernés, n'est-ce pas une faiblesse ?

Sur le calendrier, enfin, le Conseil de l'Union a pris acte de la décision de Londres de ne pas allonger les négociations et d'aboutir dans les temps, au risque d'un *no deal*. Mon groupe souhaite un accord sur la relation future, mais nous ne sommes pas favorables à des discussions infinies. Le Royaume-Uni a choisi le grand large, qu'il en assume les conséquences ! En attendant, nous vous encourageons à continuer à défendre avec ténacité et justesse les intérêts de l'Union européenne.

**M. Jean-Louis Lagourgue.** – Je salue votre action essentielle dans ce dossier délicat. S’agissant de l’impact du Brexit dans les territoires d’outre-mer. Douze territoires d’outre-mer européens sont liés constitutionnellement au Royaume-Uni et quitteront l’Union européenne dans les prochains mois. Dans ce contexte, doublé des négociations compliquées du cadre financier pluriannuel, quelles seront les conséquences du Brexit sur les fonds européens de développement ?

De plus, existe-t-il des risques sur la coopération régionale avec les îles britanniques dans le Pacifique et les Caraïbes ?

**M. Michel Barnier.** – J’exprime le vœu que nous puissions rapidement échanger dans le cadre de réunions plus classiques. Le dernier *round* de négociation sur la sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne, soit environ une quarantaine de réunions, s’est déroulé par visioconférence avec près de 200 personnes pour chaque partie. Ce ne fut pas simple.

Je vous remercie de votre soutien et de votre confiance, que je partage avec l’équipe de 70 personnes qui m’accompagne et avec le personnel des directions générales de la Commission européenne. Chaque étape de la discussion est, en effet, co-négociée par la *Task Force* et par la direction générale concernée. Nous bénéficions également du soutien unanime des États membres. Pour bâtir cette unité, je me suis rendu pas moins de quatre fois dans chaque capitale et j’ai régulièrement rencontré les chefs d’État. Pour ce qui concerne la France, le soutien sans faille du Président de la République, du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères est précieux pour l’avenir du projet européen.

M. Rapin évoquait la crise du Covid, d’une gravité sans précédent et dont les conséquences sanitaires, humaines, sociales et économiques seront aussi lourdes que durables. Je lisais récemment un article dans *Le Monde* qualifiant de « surréaliste » le fait de poursuivre, dans ce contexte, les négociations sur le *Brexit*. Je ne le crois pas : le *Brexit* est une réalité décidée par les Britanniques il y a quatre ans, tout comme est une réalité que nous devons traiter la date de leur sortie effective de l’Union européenne le 31 décembre 2020.

MM. Rapin et Gattolin, ainsi que Mme Jouve, m’ont interrogé sur la pêche. J’ai récemment réuni les ministres chargés du dossier dans les onze États membres concernés – sept ou huit, dont la France avec les régions Bretagne, Normandie et Hauts-de-France, le sont particulièrement – : tous ont apporté leur soutien à une ligne de négociation forte. Nous devons cependant évoluer, car il n’y aura nul accord de commerce sans règlement du sujet de la pêche. Il faut négocier un accès réciproque aux eaux et aux marchés. De fait, les pêcheurs européens travaillent fréquemment dans les eaux britanniques, y compris, près de Guernesey par exemple, dans la zone des 12 milles marins. La position européenne, maximaliste, défend le *statu quo*, tandis que les Britanniques réclament une souveraineté pleine sur leurs eaux et sur les poissons qui y vivent et estiment qu’un éventuel accès doit être rediscuté annuellement pour chaque espèce. Cela est évidemment impossible ! Nous devons, en conséquent, trouver un compromis. Nous sommes donc prêts à discuter avec les Britanniques sur le fondement d’une série de paramètres : le rattachement zonal des eaux et des poissons qu’ils réclament, les droits de pêche historiques dont la plupart sont antérieurs à l’adhésion du Royaume-Uni à l’Union européenne, les règles de protection de la biodiversité et les intérêts économiques des régions concernées notamment. J’attends une réponse à notre

proposition. Nous pourrions appliquer des règles différentes selon les espèces, mais il convient d'éviter toute renégociation annuelle de l'accord, sauf sur les stocks qui relèvent de la protection de la biodiversité. Le Royaume-Uni ne peut être comparé, sur le sujet de la pêche, à la Norvège, dont les eaux n'accueillent que cinq espèces de poissons. Nous devons être prêts à un compromis pour obtenir un accord équilibré et durable. Les communautés de pêcheurs en ont conscience.

M. Vaugrenard, nous restons ouverts à une discussion sur le dossier de la défense et la coopération. N'oublions pas que le Royaume-Uni est une puissance nucléaire, qu'il dispose d'un siège au conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) et jouit d'un réseau diplomatique mondial. Pourraient être envisagés une coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni au sein de l'ONU, notamment en matière de politique des sanctions, une participation de ce dernier à des opérations militaires extérieures européennes – les Britanniques jouent un rôle majeur dans l'opération Atalante contre la piraterie dans la corne de l'Afrique –, un partenariat dans le domaine de la cybersécurité – je sens, sur ce point, un mouvement favorable des Britanniques – ou une collaboration en matière de renseignement. Cela n'est, hélas, pas à l'ordre du jour. Les Britanniques, très actifs en Afrique, notamment de l'Est, ne souhaitent pas non plus discuter d'une coopération dans le domaine du développement. Peut-être que, après avoir trouvé un accord sur le socle, les négociations pourront reprendre sur ces questions.

M. Cadic s'est préoccupé de l'application de l'accord concernant les citoyens européens vivant au Royaume-Uni. Durant la période de transition, les prestations sociales leur sont versées en application du droit européen. Si vous disposez de preuves impliquant des discriminations à l'endroit de citoyens européens, je vous prie de me les faire connaître afin que je puisse les évoquer dans le cadre du *joint committee*. Nous avons déjà traité les dossiers de citoyens britanniques vivant en Belgique et en France. Nous devons tous, dans ce domaine, nous montrer intraitables.

M. Cadic a également évoqué les négociations en cours entre le Royaume-Uni et le Japon. De fait, en quittant l'Union européenne, le Royaume-Uni se trouve dans l'obligation de négocier près de 600 accords commerciaux bilatéraux. La charge de travail est telle que nous les avons autorisés à débiter les discussions avant leur sortie effective de l'Union européenne. Pour autant, ces accords ne pourront s'appliquer avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021. S'agissant du Japon, l'accord britannique constituera le miroir de celui qui lie l'archipel à l'Union européenne. Nous n'avons aucune raison de participer aux négociations, mais nous les suivons avec intérêt. J'ai ainsi constaté avec étonnement que les Britanniques demandaient aux Japonais des avantages qu'ils refusent aux Européens, comme le *level playing field*. De même, dans le cadre de la négociation de leur accord commercial, les États-Unis ont demandé aux Britanniques d'assouplir leurs standards sur certains produits alimentaires. L'idée que du poulet chloré pourrait être importé au Royaume-Uni a ému l'opinion britannique et inquiété les industriels de l'agro-alimentaire comme les agriculteurs. Il est important de suivre ces négociations, afin de prévenir toute conséquence collatérale sur la qualité des produits alimentaires importés en Europe. Nous sommes à cet égard comptables du fait que les produits entrant en Irlande respectent les normes européennes en matière sanitaire, phytosanitaire, mais aussi de TVA, et que les règles relatives à la pêche s'y appliquent. Je rappelle que le contrôle des aides d'État sera aussi effectif un certain temps en Irlande du Nord.

M. Gattolin, notre objectif est d'aboutir à la signature d'un accord cadre, qui ne traitera ni de défense ni de politique étrangère. À défaut, le *Brexit* s'appliquera sans accord et le Royaume-Uni, désormais pays tiers comme un autre, relèvera du cadre de l'OMC : des deux côtés seront fixés des tarifs et des quotas pour les différents produits. Une telle situation ne saurait être que temporaire pour les Britanniques. De fait, alors que nous exportons 8 % de produits vers le Royaume-Uni, soit 300 milliards d'euros pour l'ensemble des États membres, ce dernier exporte 47 % de sa production vers l'Union européenne, pour un montant de 200 milliards d'euros. L'application de taxes ne serait pas durablement supportable : la conclusion d'un accord apparaît dans l'intérêt de tous. Quoiqu'il en soit, Mme Jouve, le *Brexit* est un jeu *lose lose*, mais plus encore pour les Britanniques.

Nous avons effectivement intérêt, monsieur Gattolin, à coopérer en matière de recherche. Les laboratoires et les universités britanniques sont particulièrement dynamiques et émargent aux programmes européens de recherche. Les programmes européens, à l'instar d'Erasmus ou d'Horizon Europe, sont ouverts aux pays tiers. Il conviendra cependant que le Royaume-Uni se plie aux règles applicables à ces pays. Déjà, les Britanniques ont fait état de leur intérêt pour leur maintien au sein d'Horizon Europe.

Mme Jouve, les Britanniques ont récemment publié les tarifs qu'ils appliqueraient en cas de *no deal* sur nos 8 % d'exportations. Ils concerneront majoritairement des produits agricoles en provenance de France, d'Espagne, d'Italie et du Portugal. L'application de tels tarifs conduirait inévitablement à une augmentation du prix de ces produits sur le marché domestique. En l'absence d'accord, nous appliquerions également des tarifs douaniers et des quotas sur les produits britanniques. Le sujet de l'extension du délai étant clos, nous sommes contraints de trouver un accord d'ici au 31 décembre 2020.

Enfin, les territoires ultramarins britanniques à statut spécifique au sens des traités européens ne sont pas compétents pour négocier des accords commerciaux avec des pays tiers. Ils ne seront pas couverts par un accord avec l'Union européenne, même si les Britanniques le souhaiteraient, y compris pour Gibraltar. Concernant le Fonds européen de développement (FED), dont bénéficient notamment la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie, le montant des aides ne sera pas modifié pour les territoires qui demeurent dans l'Union européenne.

**M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Nous vous remercions pour cette audition passionnante qui éclaire bien des problématiques. Nous vous souhaitons bonne chance dans les négociations à venir et vous assurons de notre solidarité en matière de vigilance comme de fermeté, car les enjeux sont majeurs pour l'Union européenne. Les Britanniques ont souhaité partir et ce n'est pas aux États membres de subir les conséquences de cette décision, même si une absence d'accord serait dommageable aux deux parties, notamment dans le domaine de la pêche et de la défense. Nous sommes particulièrement sensibles à l'unité permanente des vingt-sept que vous avez obtenue, malgré des intérêts parfois divergents, grâce à votre présence régulière auprès de chaque gouvernement et parlement. Nous vous en sommes reconnaissants.

**M. Michel Barnier.** – Je vous remercie de votre invitation. J'espère que ce dialogue vous aura été utile pour comprendre les enjeux de la négociation en cours qui,

au-delà de la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, concerne l'avenir de l'Europe.

Je vous encourage à maintenir le dialogue avec le Gouvernement pour assurer la fermeté de la France dans les négociations, ce qui n'est pas synonyme d'agressivité. Le Royaume-Uni ne défend que ses intérêts ; nous devons protéger les nôtres.

L'unité des Vingt-Sept est liée à la volonté des dirigeants européens de faire face ensemble aux enjeux que constituent la crise du Covid, le changement climatique, le risque terroriste, la pauvreté et la finance mondiale sans scrupule. Je la cultive en veillant à la transparence de nos travaux : nous validons tout, ensemble, en même temps et sur tous les sujets. Cela garantit une confiance mutuelle qui permet l'unité.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Je m'associe aux remerciements exprimés par le président Cambon. Il ne reste que quelques mois de négociation, en partie en période estivale : un *no deal* n'est pas à exclure. J'espère que le bon sens prévaudra pour aboutir à un arrangement global, voire horizontal selon vos mots, dès lors qu'une solution sera trouvée pour la pêche.

Nous entendrons prochainement l'ambassadeur de France à Dublin. En outre, nous aimerions être destinataires des documents que vous nous avez présentés, ainsi que des propositions tarifaires du Royaume-Uni en cas d'absence d'accord. Nous travaillerons, nous aussi, à conserver l'unité des États membres sur ce dossier.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.*

*Jeudi 2 juillet 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

## **Agriculture et pêche**

### **Audition de M. Janusz Wojciechowski, commissaire européen à l'agriculture**

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Monsieur le commissaire européen, merci d'avoir accepté notre invitation pour cet échange par visioconférence, en attendant, je l'espère, de pouvoir se rencontrer prochainement dans des conditions normales à Paris ou à Bruxelles. Je salue aussi nos collègues reliés à nous à distance.

Les commissions des affaires économiques et des affaires européennes souhaiteraient vous interroger sur trois points principaux : la future réforme de la politique agricole commune (PAC), l'impact du *Green Deal* ou Pacte vert, ainsi que la réaction européenne à la crise économique consécutive à la Covid-19.

Permettez-moi de revenir brièvement sur le bilan du dialogue politique entre nos deux institutions sur les sujets agricoles, au terme des trois dernières années. Je tiens d'abord à vous exprimer d'emblée toute notre reconnaissance pour la qualité des réponses que nous apporte la Commission européenne. Nous apprécions aussi qu'elle ait récemment proposé d'augmenter le budget de la PAC de 25 milliards d'euros sur la période 2021-2027 par rapport à ce qu'elle avait envisagé en 2018.

En revanche, des divergences fondamentales persistent entre nous, concernant l'économie générale de la réforme en préparation. Le Sénat a adopté, à notre initiative, trois résolutions européennes sur la future PAC, les 8 septembre 2017, 6 juin 2018 et 7 mai 2019 : elles comportent un ensemble très complet de demandes et de recommandations. Vous avez eu l'amabilité de fournir une réponse extrêmement détaillée à ces demandes, dans un courrier d'une remarquable précision.

Pour autant, sur le fond, nous regrettons que les recommandations du Sénat n'aient manifestement guère infléchi les orientations de la Commission européenne : notre réunion d'aujourd'hui nous fournit l'opportunité de vous indiquer que nous maintenons nos réserves et nos inquiétudes.

Pour résumer les choses en employant une image très simple, votre projet de réforme nous apparaît en quelque sorte comme un « toboggan » conduisant à une déconstruction inéluctable de la PAC d'ici à 2027. Nous redoutons, en particulier, une dérive progressive vers vingt-sept politiques agricoles nationales, de moins en moins compatibles entre elles. Les risques de distorsion de concurrence, de course au moins-disant social et environnemental entre les États membres, ainsi que de pénalisation des producteurs les plus vertueux nous préoccupent vivement.

Enfin, le nouveau mode de mise en œuvre de la PAC pourrait n'être qu'un transfert de bureaucratie dont nous ne voyons pas le bénéfice, ni pour les agriculteurs européens, ni pour les consommateurs et citoyens européens. Sur ce point,

malheureusement, la Commission européenne nous a donné le sentiment de présenter ce nouveau mode de mise en œuvre de la PAC comme un impératif non négociable.

Avec une pointe d'amertume, je regrette vivement que nous ne soyons pas parvenus à vous convaincre de la justesse de nos observations.

À ces inquiétudes anciennes, s'en ajoutent de nouvelles, dont vous me permettez de me faire l'écho à titre personnel, puisque nous n'avons pas encore eu le temps d'en débattre formellement en commission. La PAC est maintenant prise dans un autre engrenage, à savoir le Pacte vert en cours d'élaboration : ce pacte devrait être conçu de façon pragmatique. Or l'idée de décroissance irrigue son volet biodiversité.

Comment, en particulier, prévoir d'ici à 2030 de renoncer à 10 % de la surface agricole utile (SAU) européenne, tout en diminuant de 50 % l'utilisation des pesticides et en quadruplant les terres converties au bio, à hauteur de 25 %, sans renoncer *de facto* aux exploitations traditionnelles ? Cela nous paraît inacceptable.

En dernière analyse, nous vous appelons à faire confiance à nos agriculteurs qui seront les moteurs de la transition en cours. Nous devons réaliser des sauts technologiques pour rester concurrentiels par rapport aux autres continents. Ce n'est qu'ainsi que nous parviendrons à garantir la souveraineté alimentaire européenne.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Nous considérons, comme beaucoup de nos concitoyens français, que la politique agricole commune est une politique ancienne mais que ce n'est pas une vieille politique. Elle a été au cœur de la construction européenne en étant la politique la plus intégrée de l'Union européenne. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les pères fondateurs ont confié la mission aux agriculteurs européens de nourrir les Européens, en échange des soutiens distribués par la PAC. Nous sommes très attachés à cette mission nourricière. La crise liée à la Covid-19 a démontré combien elle était encore d'actualité. C'est une politique ancienne qui a, encore aujourd'hui, toute sa place. Il ne s'agit donc nullement d'une vieille politique, car elle se situe aux carrefours de nombreuses attentes de nos citoyens en matière de sécurité stratégique, de sécurité sanitaire, d'environnement, de santé publique, de transparence, d'innovation... Nous considérons ici, au Sénat, et je crois pouvoir le dire, en France, que l'agriculture est un secteur stratégique majeur.

Les positions prises par la Commission européenne depuis le début de la négociation du cadre financier pluriannuel, de la réforme de la PAC ou du *Green New Deal* laissent supposer qu'elle envisage de réviser ce pacte historique des pères fondateurs de l'Union européenne avec nos agriculteurs, au profit d'un autre contrat qui consisterait à limiter notre production alimentaire européenne pour relever le défi environnemental, quitte à importer ce que nous ne produisons plus depuis d'autres pays. Cette orientation mérite d'être débattue, mais pose certaines difficultés stratégiques, à l'heure où l'agriculture est une priorité absolue sous d'autres latitudes. En outre, la question de la résilience et de la souveraineté alimentaire pose, sans doute, en des termes différents, cette problématique depuis quelques semaines. Loin de dénoncer par principe tout accord de libre-échange, la majorité des commissaires présents devant vous ne peuvent accepter que certains secteurs agricoles soient, systématiquement, des secteurs défensifs dans ces négociations. Ils s'interrogent, à cet égard, sur le bien-fondé

d'accélérer les négociations sur les accords avec le Mexique ou l'Australie et la Nouvelle-Zélande en temps de crise.

Ce sentiment général d'une relégation de l'agriculture à un rang secondaire au sein des instances européennes a été corroboré par l'attitude de la Commission durant la crise épidémiologique. La lenteur dont a fait preuve la Commission à déclencher les mécanismes de crise et le budget finalement retenu pour les couvrir ne manquent pas de poser question. Pour le dire clairement, les 88 millions d'euros débloqués par l'Union européenne font pâle figure face aux 45 milliards d'euros débloqués par les États-Unis ou aux 5 milliards du Japon ! Pour combler cette lacune, nous assistons à une multiplication de plans nationaux de relance, qui ont de quoi surprendre dans la mesure où la politique agricole est toujours censée être commune. Et je n'évoque pas les propositions de baisse du budget européen d'une programmation à l'autre.

Ma question sera simple : où en est-on du projet européen en matière agricole ? La Commission européenne considère-t-elle encore l'agriculture comme un secteur stratégique ?

Le budget de la PAC diminuera-t-il entre la programmation 2014-2020 et la suivante ? Quelles sont les orientations de la Commission en matière d'harmonisation des normes fiscales, sociales et environnementales entre États membres ? Quelle est la position de la Commission sur les questions de l'étiquetage de l'origine des produits alimentaires, réclamé par nos consommateurs ? La Commission est-elle disposée à assouplir les règles relatives aux marchés publics afin de favoriser des approvisionnements locaux dans la restauration collective, comme le réclament les consommateurs ?

**M. Janusz Wojciechowski, commissaire européen à l'agriculture.** – Je vous remercie pour cette invitation, qui constitue une occasion d'échanger à un moment important pour l'Union européenne et son agriculture, alors que nous débattons du futur budget, du Pacte vert et du futur plan de relance. Nos agriculteurs ont pu continuer à assurer la sécurité alimentaire de l'Europe pendant la crise sanitaire. Les agriculteurs français fournissent à eux seuls un cinquième de la production européenne. Cela prouve la pertinence de la PAC, cette vieille politique conçue par les Pères fondateurs de l'Europe, mais qui n'est pas pour autant surannée, comme vous l'avez souligné, et qui est nécessaire pour assurer notre sécurité alimentaire. Cette dernière n'est pas un acquis intangible. Nous recevons de multiples signaux qui montrent que nous devons prendre soin de nos agriculteurs.

L'Union européenne est le plus grand exportateur de produits agricoles dans le monde et notre balance commerciale agricole est excédentaire. Toutefois, nous sommes importateurs de produits alimentaires non transformés, ce qui montre que notre indépendance n'est pas totale. On compte dix millions d'exploitations agricoles en Europe, contre quatorze millions il y a dix ans ; chaque jour, une centaine d'exploitations disparaissent. Les jeunes ne sont pas très intéressés pour prendre la relève.

Je vous remercie pour vos résolutions. La voix du Sénat français est très forte et constitue un soutien précieux pour défendre la PAC dans le cadre des négociations budgétaires en cours. La Commission a amélioré ses propositions ; il y a



deux ans, elle envisageait une enveloppe de 365 milliards d'euros. Elle propose désormais 26,5 milliards de plus. Les crédits destinés à la France augmenteraient de 3,3 milliards : 1 milliard environ au titre des paiements directs, et 2 milliards au titre du deuxième pilier consacré au développement rural. J'ai conscience que ces propositions ne sont pas totalement satisfaisantes. Ayant rencontré les agriculteurs français lors du salon de l'agriculture à Paris avant la crise sanitaire, je sais que les besoins sont immenses. Toutefois, il faut souligner que c'est la première fois que la Commission améliore spontanément sa proposition initiale de budget.

Les agriculteurs bénéficieront aussi de la politique de cohésion, ou du futur plan de relance. Je travaille à ce que l'agriculture y ait toute sa place.

J'entends vos préoccupations sur le Pacte vert. Je reçois des messages identiques de la part des agriculteurs des autres États membres. J'ai essayé de jouer un rôle actif dans l'élaboration des stratégies « de la ferme à la table » ou concernant la biodiversité. Je crois que la Commission est sensible à nos arguments. À mon initiative – et je crois que j'ai obtenu gain de cause –, il y aura un suivi de cette stratégie en ce qui concerne la sécurité alimentaire et la compétitivité de notre secteur agricole. Si l'on devait s'apercevoir que la réalisation des objectifs prévus dans le cadre de cette stratégie menace la sécurité alimentaire et la compétitivité de notre agriculture, ces objectifs devraient être révisés. D'ailleurs, cette stratégie prend en considération les points de départ différents des pays européens. En France, on peut parler d'atouts, en ce qui concerne l'utilisation des pesticides, des engrais et des antibiotiques, notamment pour l'élevage intensif. La situation y est donc assez équilibrée, si l'on compare à d'autres États européens. La réalisation de ces objectifs très ambitieux devrait y être plus facile que dans certains autres pays européens.

La mise en œuvre de ces objectifs est nécessaire, car il existe de fortes attentes pour que l'agriculture soit plus respectueuse de l'environnement et qu'elle s'inscrive dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. C'est également important pour la sécurité des agriculteurs eux-mêmes, car nous nous sommes aperçus que les méthodes de production intensives étaient peu résilientes en cas de crise, à cause de leur dépendance en termes d'approvisionnement et de main-d'œuvre. Nous devons consentir des efforts pour que l'agriculture se concentre davantage sur les marchés locaux et la transformation locale de produits agricoles. Cela constitue une grande chance pour l'Europe comme pour la France, qui est sans conteste un énorme marché agricole. Je soutiendrai donc toute initiative ayant pour objectif de favoriser la dimension locale de l'agriculture, et non la production ciblée sur les exportations – même si celles-ci ont également leur importance. La priorité doit aller aux marchés locaux.

Nous devons également prendre soin de nos agriculteurs. Je m'engage ici personnellement à veiller à ce que les conditions de concurrence soient égales, qu'il s'agisse de nos partenaires européens ou extra-européens. L'Union européenne gagne à signer des accords commerciaux parce qu'elle est un exportateur de produits agricoles, et même le premier au monde ! En même temps, nous ne pouvons pas oublier que plusieurs secteurs sensibles ne tirent pas toujours bénéfice de ces accords commerciaux. Je m'engage à protéger de tels secteurs et, si j'ai bien compris, la Commission s'y engage également.

Pour conclure, je dirai que nous avons besoin d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement, et d'une PAC plus respectueuse de nos agriculteurs.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Je vous remercie de votre intervention. Je donne à présent la parole, dans un premier temps, à un sénateur par groupe politique.

**M. Daniel Gremillet.** – Merci de nous consacrer ainsi du temps, monsieur le commissaire. Au cours de la pandémie de Covid-19, on peut dire que les agriculteurs ont été au rendez-vous, alors qu'on a eu le sentiment que l'Europe tardait à l'être, puisqu'il a fallu attendre presque deux mois avant que l'Union européenne ne prenne des décisions significatives en matière de soutien à l'alimentation des Européens dans cette crise. Avec le Brexit, nous avons besoin de renforcer le projet européen, et de renforcer le projet agricole de l'Union européenne. Les différentes résolutions adoptées par le Sénat montrent bien notre volonté, la volonté de la France, d'aller encore plus loin dans la construction européenne, y compris sur le projet agricole.

Comment pensez-vous renforcer cette Europe dont nous avons tant besoin ? La sécurité alimentaire est très fragile. Et j'observe un décalage entre l'offensive de l'ensemble des pays qui ont une capacité de production et l'Europe, qui ne donne pas le sentiment d'avoir l'ambition d'être au rendez-vous pour relever les défis alimentaires mondiaux.

Si le risque climatique doit être supporté pour partie par les agriculteurs, il ne peut pas l'être que par eux. La sécurité alimentaire doit aussi être garantie par l'Europe, avec la PAC. Les conséquences agricoles, de la crise actuelle ne doivent pas non plus être supportées par les seuls agriculteurs.

Vous avez évoqué la biodiversité. Nul ne l'oppose à la production agricole : geler des surfaces pour maintenir la biodiversité, nous sommes capables de le faire ! En France et en Europe, nous avons la plus grande biodiversité raciale de bovins, de caprins, de porcins... Cela résulte du travail des paysans et des éleveurs. Nous pouvons la maintenir, tout en continuant de produire.

Je partage votre point de vue sur l'inquiétude des jeunes avant l'installation. Ils ne s'installeront pas si on ne leur fait pas confiance, si on ne leur donne pas envie. Or, on a l'impression qu'ils sont accusés en permanence. Pourtant, les métiers de paysan, liés à la production agricole, et ceux liés à la transformation agricole sont pleins de ressources et d'avenir.

Le projet européen ne peut pas être en contradiction et en opposition avec le consommateur et le citoyen. On ne peut pas définir des conditions européennes en matière d'agriculture et de gestion de l'espace rural sans tenir compte des conditions de production des biens qui vont entrer sur notre marché à la suite des accords que nous signons. À l'échelle du monde, l'Europe est un marché local. Il serait dommage qu'elle ne conserve pas une ambition de présence de son agriculture dans le monde.

**M. Simon Sutour.** – Je souhaite évoquer la situation critique des régions viticoles françaises, en particulier en Occitanie. Les vigneronnes n'ont pu écouler leurs stocks, non seulement en raison de la pandémie, mais aussi à cause de la politique des États-Unis et de la Chine, qui augmentent sensiblement leurs droits de douane. La

réponse de la Commission européenne est très attendue, en particulier d'un point de vue financier. La proposition d'acte délégué que vous avez faite le 30 avril dernier était insuffisante, de notre point de vue – et du point de vue de la commission AGRI du Parlement européen, qui a bloqué l'acte. Il ne pourra pas y avoir de réponse efficace sans qu'une enveloppe supplémentaire soit mise sur la table, et sans mesures fortes prises à l'échelle de l'Union européenne pour le stockage et la distillation.

Pour nous, la distillation constitue l'outil majeur. Nous regrettons que la réponse européenne tarde tant : toutes les caves sont pleines, et la nouvelle récolte arrive. Il manque 100 millions d'euros pour la distillation de crise. La souplesse dans l'utilisation des crédits de la PAC, c'est bien, mais un budget européen pour soutenir la filière viticole en 2020, ce serait plus sérieux, monsieur le commissaire ! Vous avez annoncé un acte délégué modifié, et nous avons pris connaissance du courrier que vous avez adressé au président de la commission AGRI du Parlement européen, mais certains points appellent des précisions.

Pouvez-vous nous détailler le contenu de l'acte délégué modifié que vous vous apprêtez à publier pour remédier à la crise viticole qui menace ? Quelles aides supplémentaires pour le secteur viticole allez-vous proposer ? Quelles sont les modalités des opérations de stockage et de distillation que vous proposez ? Quelles dérogations seront accordées, sur le fondement de l'article 222 du règlement portant Organisation Commune de Marché (OCM), pour le secteur du vin ? Quel est le niveau des aides qui sera finalement retenu ? Quelles sont les modalités de promotion des vins européens en direction des pays tiers ?

Le prochain conseil Agriculture du 20 juillet abordera l'articulation entre la réforme de la PAC et les stratégies alimentaires liées au Pacte vert. Ce débat doit répondre à plusieurs questions. Lors du dernier conseil Agriculture, de nombreux États membres se sont inquiétés que les ambitions légitimes affichées par les stratégies « de la ferme à la fourchette » et du *Green Deal*, auquel l'agriculture est appelée à contribuer, créent des asymétries entre les nouvelles exigences, élevées, imposées aux agriculteurs européens, et les normes moins strictes pour les produits importés. Avec la stratégie « de la ferme à la fourchette », que vous avez présentée le 20 mai dernier, le coût final des produits risquerait de nuire à la compétitivité des denrées alimentaires de l'Union européenne. Il faut éviter que la production ne se déplace vers d'autres zones...

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Vous avez beaucoup parlé de sécurité et de souveraineté alimentaire. Vous avez dit à juste titre que cela passe d'abord par le soutien aux agriculteurs qui, pour beaucoup, sont en grande détresse et ne se voient pas d'avenir. Vous avez souligné aussi votre attention aux circuits courts. Le projet européen est-il attentif au maintien d'une agriculture dans tous les territoires ? L'agriculture anime les territoires et, comme l'a dit Daniel Gremillet, préserve leur biodiversité. Quel projet européen pour les agriculteurs des bassins allaitants, et notamment pour la filière bovine ? Celle-ci est inquiète. Comment pensez-vous la protéger ? Quel projet d'avenir pour les agriculteurs des zones à faible rendement, dites zones intermédiaires ? Ces zones sont, à ce jour, les moins aidées par la PAC, et subissent de la sorte une double peine, alors même qu'elles contribuent à une agriculture de qualité. La moutarde en Bourgogne-Franche-Comté, par exemple, rencontre de grandes difficultés. Enfin, vos compétences couvrent-elles la filière forêt-bois ? Y a-t-il un projet européen pour la valorisation de sa production en tant que matériau, en tant

que source d'énergie ? Cela pourrait répondre dans une large mesure aux enjeux de maîtrise de l'empreinte carbone, mis en avant par le Pacte vert.

**M. Janusz Wojciechowski.** – M. Gremillet a parlé de retard dans la réponse de l'Union européenne à la crise. On peut toujours faire mieux, et plus vite, mais en ce qui concerne notre secteur agricole, nous avons travaillé de façon très intense, et beaucoup de décisions ont été prises dès le déclenchement de la crise. La Commission a publié assez vite ses lignes directrices et travaillé rapidement à la création des couloirs verts, vitaux pour le transport. Nous avons essayé de régler la question des travailleurs saisonniers, indispensables dans certains secteurs, et nous avons permis d'augmenter l'aide publique. Il y a eu aussi plusieurs interventions pour soutenir le secteur laitier et celui des fruits et légumes. Nous avons consacré d'importantes sommes au stockage privé, et nous constatons qu'elles n'ont pas été entièrement utilisées. Les besoins de certains secteurs, et surtout du secteur laitier, n'étaient donc pas si énormes que cela.

Je comprends les difficultés rencontrées par le secteur vitivinicole. La question est sensible, notamment en France, mais je puis vous assurer que, après la controverse au Parlement européen, la situation est en voie d'amélioration. Ainsi, la Commission européenne a accru les aides financières destinées au secteur et le Parlement a retiré son opposition à notre premier acte délégué. Les solutions proposées feront l'objet de deux paquets législatifs. Usant de tous les instruments à notre disposition, nous avons autorisé la distillation du vin et nous avons accordé des mesures de flexibilité aux producteurs.

M. Gremillet a également évoqué le projet européen et s'est interrogé sur les garanties de sa réalisation effective. Dans ce cadre, notre sécurité alimentaire est un enjeu majeur. Elle doit, à mon sens, être assurée par la production locale européenne. En effet, nous ne pouvons toujours compter sur les importations, car, parfois, les circonstances – je pense à la crise sanitaire par exemple – perturbent les livraisons.

Une question de Mme Loisiert portait sur le secteur bovin. Nous devons travailler davantage sur la promotion des exportations, essentielles pour le secteur, sans oublier de développer les marchés locaux où la situation pourrait être améliorée à l'aune d'une croissance de la consommation. À titre d'illustration, en Pologne, la viande produite est exportée à 80 %, car la consommation locale est quatre à cinq fois inférieure à la moyenne européenne. Si elle se hissait au niveau de cette moyenne, la Pologne deviendrait importatrice de viande bovine. Dans ce secteur, le développement de la production biologique et sa promotion constitueraient, selon moi, une solution adaptée pour renforcer les marchés locaux. À cet égard, la création d'un label qualité associé au bien-être animal représenterait un élément efficace de promotion de la viande bovine sur les marchés européens.

Mme Loisiert m'a également interrogé sur le secteur forestier. La Commission européenne l'a pris en considération dans son cadre stratégique. Des investissements pourront être réalisés au bénéfice du secteur forestier et de la filière bois dans le contexte de la mise en œuvre du Pacte vert.

Revenant à l'intervention de M. Gremillet sur le projet européen pour compléter ma réponse relative à la sécurité alimentaire du continent, je précise que la sécurité économique des agriculteurs constitue également une priorité de la Commission européenne. Les jeunes agriculteurs craignent de se lancer dans un secteur à risque, où il

est possible de tout perdre à la suite d'une catastrophe naturelle, d'une crise sanitaire ou d'une décision politique, à l'instar, récemment, de la fixation de tarifs douaniers élevés par les États-Unis ou de l'embargo établi par la Russie sur certains produits. La Commission européenne travaille donc au renforcement des moyens de l'agriculture en situation de crise. Nous ne pouvons, en effet, laisser dans ces circonstances les agriculteurs sans soutien.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Étant donné le temps imparti, je propose que nos collègues qui n'auront pas pu poser leurs questions le fassent ultérieurement par écrit.

**Mme Noëlle Rauscent.** – Les agriculteurs doivent suivre des normes toujours plus contraignantes, en France plus encore que dans d'autres pays de l'Union européenne, au point de subir une distorsion de concurrence à l'intérieur même de l'Union. Dans ces conditions, sans barrière douanière, on pénalise les pays qui sont les plus soucieux de protéger les consommateurs, ce qui va contre l'objectif même de l'Europe. Une harmonisation des normes imposées aux agriculteurs vous paraît-elle possible ?

**M. Joël Labbé.** – Sénateur du Morbihan, le « *Far West* de l'Europe », écologiste, je sais que j'exprime une voix parfois dissonante dans notre assemblée, en particulier lorsque je me réjouis de vos annonces : oui, la réduction de l'usage des antibiotiques dans l'élevage, l'extension des terres disponibles pour l'agriculture biologique, ou encore la réserve de 10 % des terres cultivables pour la biodiversité, sont de bonnes nouvelles pour les agriculteurs et pour notre agriculture. Cependant, aurez-vous les moyens d'une telle politique ? Comment comptez-vous articuler ces objectifs avec ceux de la PAC ? Pour donner corps à votre stratégie « de la ferme à la table », ne faudrait-il pas flécher des dépenses du premier pilier vers les services environnementaux ? Ne faut-il pas, même, inscrire dans la PAC des obligations issues du *Green Deal* ? Je crois que ce serait la meilleure option, parce que je suis convaincu que l'agriculture biologique, de plus en plus efficace et source d'externalités positives très nombreuses, peut nourrir les populations européennes, avec des avantages sur la santé, la qualité des eaux, la pollinisation, l'environnement. Je sais aussi que les importations de produits issus de pays moins-disants ne vont pas s'arrêter du jour au lendemain ; c'est pourquoi il faut être exigeant, et commencer par interdire des produits qui ne sont pas conformes à nos normes, comme on l'a fait par voie d'un récent règlement européen contre le bœuf aux hormones. Une telle interdiction vous paraît-elle possible ?

**M. Franck Menonville.** – Alors que l'on déplore de plus en plus d'épisodes climatiques et une volatilité plus forte des prix, quelle place pensez-vous pouvoir accorder à la gestion des risques en matière agricole ? Plusieurs des mesures que vous annoncez dans votre stratégie « de la ferme à la fourchette » nous semblent fondées sur l'idée de décroissance, en particulier la réservation d'un quart des terres agricoles au bio et d'un dixième des terres à un usage non productif. Pourquoi ce choix ? N'est-ce pas manquer d'ambition pour notre agriculture ? Et ce alors même qu'il ne faut pas fragiliser la souveraineté agricole européenne...

**M. Pierre Cuypers.** – Alors que l'agriculture a joué un rôle essentiel pendant la pandémie, elle est menacée, ce qui compromet notre sécurité alimentaire, mais aussi des pans entiers de notre industrie et de nos emplois. Nous sommes face à

une rupture technologique très forte. Voyez les conséquences de l'interdiction, en 2018, des insecticides néonicotinoïdes : la production de sucre en Europe va diminuer de 30 à 70 % faute d'une solution phytosanitaire, et nous allons devoir importer de l'alcool massivement. Nous aurons également des difficultés pour abonder les énergies renouvelables, alors qu'elles sont nécessaires. La révision de la PAC est dans le calendrier européen : pensez-vous pouvoir ré-autoriser ces molécules interdites en 2018 tant que des produits de substitution n'ont pas été trouvés ?

**M. Michel Raison.** – Les jeunes agriculteurs s'inquiètent pour leur métier, notamment pour des raisons financières : les aides à l'installation stagnent, elles sont mobilisées de façon routinière, il faut y regarder de plus près. Avez-vous pensé à d'autres façons de faire, par exemple comme les Américains avec leur *Farm Bill* ?

Enfin, si nous sommes très attachés à l'équilibre environnemental et à la biodiversité, nous sommes quelques-uns à craindre que l'idéologie verte n'anéantisse les recherches scientifiques dont nous avons tant besoin.

**M. Pierre Louault.** – Nous comprenons l'objectif de verdissement de la PAC, mais il faut bien se rendre compte de la rupture qui est en jeu : nos concurrents produisent de la viande de façon industrielle, quand nous l'élevons avec de l'herbe, l'Europe accepte les règles de la concurrence, quand les États-Unis et la Chine sont protectionnistes... Pour trouver un équivalent : on demande à nos agriculteurs de produire des Mercedes au prix de Lada... il faut en sortir, et mieux protéger l'agriculture européenne.

**M. Janusz Wojciechowski.** – Merci pour ces questions et remarques judicieuses. Je me réjouirais que les normes imposées aux agriculteurs soient harmonisées, mais sachez que la bureaucratie est très loin d'être le seul fait de Bruxelles : bien des États traînent des pieds. Je partage aussi l'objectif que les produits que nous importons soient conformes aux normes que nous nous imposons en Europe ; il y a fort à faire avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais nous sommes parvenus à des résultats, et nous avons de quoi refuser l'usage de pesticides interdits en Europe.

Oui, le budget de la PAC est tout à fait compatible avec le Pacte vert, la PAC elle-même doit aller dans ce sens, parce que c'est une priorité politique de l'Union.

L'agriculture est une chance pour l'Europe et pour la France, j'en suis convaincu tout comme vous. Notre agriculture est principalement composée d'exploitations familiales, d'où sortent des produits de haute qualité, sains, souvent biologiques. Cette façon de faire constitue notre avantage concurrentiel sur les marchés mondiaux, bien davantage que les produits massifiés. Je crois que la conversion biologique ne doit pas s'opérer par contrainte, mais par incitation, et, effectivement, je vois des possibilités dans le cadre du premier pilier, pour aider les agriculteurs volontaires. L'agriculture européenne est très différente de l'agriculture américaine : nous avons des exploitations souvent familiales, notre intérêt est de maintenir ce modèle. La taille moyenne des exploitations – 16 hectares – n'empêche pas la diversité ; dans certains pays, cette moyenne atteint 100 hectares : les plus grandes exploitations ne sont pas toujours les plus rentables, souvent les petites exploitations produisent mieux et davantage, grâce à une meilleure productivité.

Devons-nous changer ce modèle ? Je ne le crois pas, et je pense même que nous devons regarder ses atouts et le consolider en aidant les agriculteurs. Vous savez comme moi qu'en agriculture, l'incertitude est omniprésente, du semis à la récolte, en passant par les aides – nous devons composer avec cette incertitude et conforter notre modèle, fondé sur la sécurité alimentaire : alors nous assurerons un futur meilleur pour notre agriculture. Je crois aussi que nous devons agir de façon raisonnable sur le plan stratégique, en conciliant sécurité alimentaire et concurrence.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Merci, monsieur le commissaire, nous vous enverrons éventuellement des questions complémentaires par écrit.

Le Sénat n'est pas en phase avec vos propositions, vous l'avez compris. Nous reconnaissons les efforts budgétaires de la Commission européenne, mais deux points majeurs nous posent problème : le *Green Deal*, d'abord, nous semble bien trop synonyme de décroissance, laquelle n'est pas une voie d'avenir. Nous sommes convaincus qu'il est possible de concilier qualité des aliments, productivité et respect des consommateurs. Ensuite, nous voulons plus de revenus pour les agriculteurs, ce qui valorise l'approche américaine, plus technologique et avancée – nous souhaitons utiliser les *New Breeding Techniques*, les nouvelles techniques de sélection végétale, qui sont indétectables et qui donnent un avantage comparatif certain.

Nous disons, ensuite, que l'état de notre agriculture exige d'aller au-delà du règlement relatif à l'Organisation commune des marchés, dit « OCM », pour autoriser les agriculteurs à s'entendre sur les quantités et sur les prix. Cette souplesse se justifie par la nature même de l'activité agricole et elle pourrait permettre de diminuer la contribution budgétaire de l'Union européenne. À l'inverse, si nous en restons à nous laisser porter par le vent vert, environnementaliste, nous conduirons l'agriculture européenne à l'échec.

**M. Janusz Wojciechowski.** – Merci pour ce débat, j'essaierai de répondre par écrit à toutes vos questions.

Sur le fond, je crois que l'important pour l'agriculture, c'est son équilibre, lequel est une condition de sa pérennité. Ce débat renforce ma conviction que l'agriculture est importante, vous me donnez des arguments que je pourrai utiliser dans mes contacts et négociations. Il faut que vous sachiez que la France est très sensible aux considérations agricoles, mais que ce n'est pas le cas de certains autres États membres. Je me réjouis du signal politique favorable que vous me donnez, celui du Sénat français – et j'espère que nous continuerons notre dialogue.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – En deux mots, cependant : le Sénat français veut concilier productivité et environnement et ce que l'on dessine au nom du *Green Deal* ne nous convient pas.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Institutions européennes**

**Table ronde franco-allemande sur le thème : « Quel projet allemand pour l'Europe ? » autour de M. Nicolas Baverez, économiste, avocat, contributeur à l'Institut Montaigne, Mme Claire Demesmay, directrice du programme Relations franco-allemandes du DGAP (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*), institut allemand de politique étrangère, MM. Jean-Dominique Giuliani, président de la fondation Robert Schuman, et Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes à l'Institut français des relations internationales, professeur de civilisation allemande à l'Université de la Sorbonne**

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Bonjour à tous. Je remercie pour leur présence, Nicolas Baverez ainsi que Claire Demesmay, Jean-Dominique Giuliani et Hans Stark.

Je salue également mes collègues sénateurs, qui sont présents au Sénat ou en visioconférence. La présidence du Conseil de l'Union européenne est confiée à l'Allemagne depuis le 1<sup>er</sup> juillet dernier, au moment où l'Union européenne doit sortir de la crise la plus profonde de son histoire. L'Union européenne est désormais présidée par son État membre le plus puissant. La Commission européenne est également présidée par une ressortissante allemande. Cette coïncidence doit permettre une relance forte, au moment où l'Allemagne ressort renforcée de la crise sanitaire et a fait preuve de son engagement européen en proposant, avec la France, un plan de relance inédit. Celui-ci repose sur la création d'un fonds de relance ambitieux, temporaire et ciblé, adossé au prochain cadre financier pluriannuel.

Compte tenu du caractère exceptionnel des difficultés liées à la pandémie de Covid-19, la France et l'Allemagne proposent que la Commission Européenne soit habilitée à emprunter sur les marchés au nom de l'Union, afin que 500 milliards d'euros de subventions soient octroyés aux secteurs et régions les plus touchés. Cette proposition constitue un tournant majeur de la politique européenne. Il intervient alors que l'Union européenne fait face à un défi existentiel, le Brexit la privant d'un membre éminent et le virus lui ayant fait courir un risque d'éclatement.

Au printemps, la pandémie a servi de révélateur de la fragilité de la construction européenne. L'incapacité de l'Europe à agir face au virus a réveillé les réflexes nationalistes. De fait, comme la crise migratoire l'avait déjà montré, la solidarité européenne n'est pas une évidence. La pandémie a également mis en exergue la dépendance de l'Europe envers l'extérieur, notamment envers l'Asie.

Aujourd'hui, l'Allemagne semble prête à tout pour sauver la construction européenne et intitule le programme de sa présidence « Tous ensemble pour relancer l'Europe ». Même en insistant sur le caractère exceptionnel et temporaire de sa démarche, l'Allemagne innove en soutenant le principe d'une dette contractée par l'Europe pour soutenir les pays les plus touchés par la pandémie. Elle rompt ainsi avec le modèle de l'orthodoxie budgétaire qui justifiait son intransigeance envers la Grèce il y a cinq ans. Elle affiche son ambition de donner à l'Europe une capacité d'agir. Jusqu'alors partisane du libre-échange, elle promeut désormais l'autonomie



technologique et sanitaire de l'Europe. Comme la France, elle envisage une révision de la politique de concurrence pour soutenir les entreprises européennes sur les marchés mondiaux.

L'Allemagne serait-elle devenue plus européenne que multilatéraliste ? Néanmoins, son tribunal constitutionnel a rendu début mai une décision marquante, qui remet en cause la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne (BCE) et refuse de reconnaître la primauté de l'ordre juridique européen.

En matière de défense, l'Allemagne ne semble pas prête à échanger l'alliance américaine, même défaillante, contre une hypothétique défense européenne s'appuyant sur la France.

Nous pouvons donc nous demander si nous assistons vraiment à une mutation du projet allemand pour l'Europe. Existe-t-il d'ailleurs un projet allemand pour l'Europe ? L'Allemagne a toujours eu des réticences à concevoir un dessein pour l'Europe et à assurer un *leadership*. Quelle est la place de la France et des autres États membres dans la vision allemande de l'Europe ? Enfin, cette vision survivra-t-elle au départ d'Angela Merkel ?

Toutes ces questions nous préoccupent. C'est la raison pour laquelle nous avons fait appel à des experts, que je remercie pour leur présence aujourd'hui. Nous aborderons successivement deux thématiques. La première thématique est d'ordre institutionnel, voire géopolitique : Comment l'Allemagne entend-elle articuler sa souveraineté nationale avec la souveraineté européenne, qu'elle reconnaît désormais comme un objectif de moyen terme ? Derrière cette question se profile un questionnement sur la notion de puissance : comment l'Allemagne appréhende-t-elle cette notion, à quelle échelle et avec quelles déclinaisons politiques ?

La seconde thématique est d'ordre économique. La zone euro est menacée par les « incartades » de la cour de Karlsruhe et par les trajectoires divergentes de ses membres. L'Euro a-t-il un avenir ? Comment l'Allemagne l'envisage-t-il ?

Je salue Nicolas Baverez, qui compte parmi les économistes les plus écoutés aujourd'hui. Vous contribuez aux travaux de l'Institut Montaigne qui a souligné, dans une note remarquable de mai dernier, la nécessité de faire converger les économies européennes, notamment en favorisant une augmentation du temps de travail en France. Un tel propos est provocateur, mais frappé au coin du bon sens.

Nous accueillons également Claire Demesmay, spécialiste des relations franco-allemandes, qui vient de publier une note intéressante sur les défis et enjeux de la présidence allemande.

Je souhaite également la bienvenue à Hans Stark, professeur de civilisation allemande à la Sorbonne. Merci de nous faire bénéficier de votre expertise de longue date sur le couple franco-allemand.

Je salue enfin le président de la fondation Robert Schuman, qui connaît aussi bien l'Europe que le Sénat.

Je vous propose d'aborder en premier la question de la souveraineté vue d'Allemagne.

**M. Nicolas Baverez, économiste, avocat, contributeur à l'Institut Montaigne.** – Ce terme de souveraineté doit être interrogé. Il est typiquement français. Théoriquement, il s'applique à la nation. Ce mot renvoie surtout à la Révolution française et est étranger à l'Allemagne, qui a surtout raisonné en termes de puissance avant 1945 et raisonne en termes d'unité et de démocratie depuis 1945.

Dans le contexte français, la souveraineté renvoie à l'État-nation. L'illusion que l'Europe se construirait par la destruction des États-nations est derrière nous. Pour clarifier cette question de vocabulaire, il vaut mieux parler de souveraineté pour les États-nations et de puissance pour l'Union européenne.

Les principes sur lesquels s'est refondée l'Allemagne en 1945 sont très proches du projet européen. Ils sont culturellement très différents des valeurs retenues par la République en France, centrées autour de son État. L'Allemagne s'est reconstruite autour de la démocratie, du rôle du parlement, de la force de l'État de droit garanti par la cour de Karlsruhe, du fédéralisme et de l'économie sociale de marché. Le primat du droit et du marché, et non de l'État comme en France, est au cœur de l'Allemagne. En outre, ces différents éléments sont encadrés par la sécurité américaine et par la paix franco-allemande. Dans ce cadre, l'Allemagne a géré sa réunification et la mise en place de l'euro ainsi que l'adaptation à la mondialisation. L'Allemagne a beaucoup bénéficié de ce cycle de mondialisation et de l'ouverture de la Chine. Elle est ainsi devenue le pays le plus puissant d'Europe, mais a exercé un leadership par défaut non assumé, sur fond d'une divergence de plus en plus importante avec la France du fait du déclin social et économique de l'Hexagone.

Toutefois, ce modèle allemand a été profondément déstabilisé au cours des derniers temps. L'Allemagne se porte très bien sur le plan macro-économique, mais fait face à un problème de vieillissement démographique. De plus, concernant son modèle économique, 47 % de son PIB sont constitués d'exportations : or la Chine se referme, tandis que les États-Unis sont lancés dans une guerre commerciale et technologique. L'Allemagne présente en outre un talon d'Achille dans le domaine financier. Ainsi, la Deutsche Bank est une institution malade et le scandale Wirecard a montré la fragilité de la finance allemande et les failles de la régulation, notamment par l'autorité fédérale de supervision financière (BaFin). Des problèmes de transition écologique se posent également, comme l'illustre le « dieselgate », ou la sortie du nucléaire qui s'est traduite par un retour au charbon. Avec Donald Trump, l'Allemagne doit également faire face à la fin de l'ordre de 1945 et de la garantie de sécurité américaine. Le refus de Madame Merkel de participer au G7 a constitué une réponse à la menace américaine de transférer 10 000 soldats américains d'Allemagne en Pologne.

Aujourd'hui, l'Allemagne n'a plus d'autre stratégie que l'Union européenne. La mondialisation n'est plus une stratégie, puisque ce système se restructure autour de blocs régionaux. Les États-Unis ne sont plus une option en raison de la politique menée par Donald Trump. Même l'éventuelle élection de Joe Biden ne marquera pas un retour au monde d'avant. De même, le Royaume-Uni ne constitue plus une option en raison du Brexit.

Le grand marché et l'Union européenne sont donc vitaux pour l'Allemagne. L'Allemagne doit tenir compte du Brexit et de la contestation du modèle libéral. L'expansion de l'influence allemande vers l'est est aussi contrariée par les régimes d'Europe de l'Est de plus en plus autoritaires.

Le troisième facteur de mouvement, interne, est la décision de Karlsruhe du 5 mai dernier. Depuis lors, les réponses apportées par la BCE et la Bundesbank ont été jugées satisfaisantes. Néanmoins, la décision de Karlsruhe soulève des difficultés juridiques en raison du refus de la suprématie du droit européen sur le droit national, et de la contestation du fait que les institutions européennes ne sont justiciables que devant la Cour de justice de l'Union.

Le tournant allemand intervient dans ce contexte. Le Président de la République affirmait vouloir s'appuyer sur deux piliers : la modernisation de la France et la refondation de l'Europe. La refondation de l'Europe a été bloquée par l'Allemagne durant trois ans. À cause de cette crise sanitaire et économique sans précédent, l'Allemagne s'ouvre. Le changement est ainsi un vrai changement de paradigme. Il est à la fois interne, avec le plan « bazooka » de 1 300 milliards d'euros, mais aussi européen, avec le plan de relance. Ce dernier s'accompagne d'un souhait de changement de la politique de concurrence qui intégrerait l'offre, et pas seulement l'impact sur le consommateur, d'une possibilité d'union pour la santé et d'un mouvement pour la défense. Certes, la défense reste un problème politique important pour l'Allemagne. Néanmoins, le mouvement est incontestable : la chancelière allemande a affirmé que les Européens devaient prendre leur destin en main.

Par ce concours de circonstances heureux, l'Allemagne est en mesure de piloter et d'être le moteur de la relance européenne. Il existe une vraie réflexion sur la façon de faire de l'Union une puissance et de renforcer davantage son autonomie que sa souveraineté. Cependant, l'Allemagne continuera à le faire avec ses principes. Elle ne renoncera pas au droit, au marché, au pragmatisme et au respect des droits des parlements (nationaux et européen).

Enfin, je constate que les régimes autoritaires et les dirigeants populistes gèrent très mal la crise actuelle. A l'inverse, l'Allemagne a gagné une légitimité énorme, puisque le bilan s'établit à 9 200 morts pour 83 millions d'habitants. De plus, elle a déployé un plan de relance économique tout à fait sérieux. Cette gestion de crise, lorsqu'elle s'opère dans un cadre démocratique, permet de faire reculer l'extrême-droite.

Je vous remercie pour votre invitation.

**M. Jean Bizet, président.** – Je cède la parole à Claire Demesmay.

**Mme Claire Demesmay, directrice du programme Relations franco-allemandes du DGAP (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*), institut allemand de politique étrangère.** – Je suis ravie d'être présente parmi vous. La crise sanitaire présente au moins l'avantage de me permettre d'être à Berlin tout en participant en direct à cette réunion.

Je suis d'accord avec Nicolas Baverez lorsqu'il affirme que le concept de souveraineté s'applique à la nation. Traditionnellement, l'Allemagne est très prudente quant à l'emploi du terme de « souveraineté européenne ». En effet, en Allemagne, l'approche de la politique européenne est très juridique. Le Bundestag est le seul représentant souverain, ce qui rend difficile l'usage de la notion de souveraineté européenne. S'agissant de ces questions de souveraineté nationale et européenne, la

cour constitutionnelle de Karlsruhe est très vigilante sur l'utilisation du terme de souveraineté.

De plus, les réticences de l'Allemagne à employer le terme de souveraineté européenne se traduisent aussi dans sa politique industrielle. L'Allemagne est loin d'appliquer une logique colbertiste. Elle ne revendique pas d'intervention de l'État directement dans les questions économiques et industrielles.

Pour autant, les discours changent aujourd'hui. La crise sanitaire a fait émerger une conscience, et a accéléré une prise de conscience des dépendances européennes vis-à-vis de grandes puissances étrangères et de la nécessité de les limiter. Le déclencheur a été le constat qu'il est aujourd'hui en Europe difficile d'accéder à des produits pharmaceutiques fabriqués en Asie (Chine et Inde). La dépendance vis-à-vis de la Chine se situe au centre de cette problématique, dans un contexte de violation des droits de l'Homme dans ce pays.

La chancelière fédérale a parlé de souveraineté européenne le 18 mai. Elle en a reparlé il y a quelques jours lors de la rencontre franco-allemande de Meseberg. Elle n'est pas la seule : les ministres allemands de l'économie, de la santé et des affaires étrangères en ont également parlé.

Ces évolutions signifient que les efforts visant à rendre l'Union européenne plus indépendante se concentrent sur les grandes questions stratégiques que sont la santé et la technologie. L'Allemagne soutient une politique pharmaceutique et de santé européenne, notamment à travers la constitution de stocks de médicaments et de matériels, ainsi qu'à travers la relocalisation d'une partie de la production. Néanmoins, la prudence reste de mise sur ces questions, car la politique reste distante des dossiers industriels et la santé est un sujet nouveau à l'échelon européen.

Sur les questions technologiques, la logique est similaire. La crise sanitaire a souligné le caractère stratégique des questions digitales. Les questions de *cloud* européen et d'intelligence artificielle mobilisent l'Allemagne et la France sur le plan bilatéral.

L'indépendance européenne présente aussi des limites. Ainsi, tous les sujets ne sont pas concernés. La défense européenne est loin d'être une réalité. De même, l'Allemagne ne souhaite pas se replier sur le marché européen ; la relocalisation totale de la production industrielle en Europe n'est pas d'actualité pour l'Allemagne. L'objectif est surtout de diversifier les partenariats, pour réduire la dépendance à la Chine. Il importe aussi de parler d'une seule voix face aux grandes puissances mondiales et d'éviter les divisions européennes.

De même, les règles du libre-échange international ne changent pas. L'Allemagne reste attachée au commerce international. Les exportations continueront de rester essentielles pour son économie. L'Allemagne souhaite notamment qu'un accord commercial soit rapidement conclu avec les pays du Mercosur.

Aujourd'hui, il existe une prise de conscience profonde, qui ne se traduit pas encore en termes d'agenda politique, mais a permis d'engager un débat. Les conditions sont favorables pour avancer sur ces questions, tant à l'échelle européenne que sur le plan bilatéral franco-allemand.

**M. Jean Bizet, président.** – Je vous remercie. Je cède la parole à Hans Stark.

**M. Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes à l'Institut français des relations internationales, professeur de civilisation allemande à l'Université de la Sorbonne.** – Bonjour à tous. Je vous remercie pour cette invitation et me réjouis d'être parmi vous à distance. Je reviendrai sur les propos qui viennent d'être tenus, sur le plan de relance franco-allemand et sur la décision de la cour constitutionnelle de Karlsruhe.

Le plan de relance franco-allemand constitue un changement de paradigme. Au début de l'année, l'Allemagne était encore très réticente à l'idée de mettre en place des « *Coronabonds* » comme le suggérait l'Italie. L'Allemagne a ensuite été très touchée par les images venant d'Italie et d'Espagne.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous venons de perdre le contact à distance avec Monsieur Stark. Je propose de céder la parole à Monsieur Giuliani, le temps que nous rétablissions le contact avec Monsieur Stark.

**M. Jean-Dominique GIULIANI, président de la fondation Robert Schuman.** – Je vous remercie pour votre invitation. Je suis heureux et honoré d'être présent parmi vous. J'en profite pour saluer mes camarades avec lesquels je note une convergence d'analyse.

Notre réflexion sur le terme de souveraineté reste à approfondir, notamment dans une perspective historique. En France, la souveraineté est attachée à l'État, alors qu'elle est attachée à la nation dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Lorsqu'un État s'est mis en place en Allemagne, des conséquences catastrophiques pour l'Allemagne et le continent européen en ont découlé. La France constitue une exception en Europe lorsque l'État incarne la nation et sa souveraineté.

Après la crise de la Covid-19, nous, Français, devrions nous interroger sur l'efficacité de l'État et sur sa verticalité. Ce point constitue une différence fondamentale avec l'Allemagne.

La réintroduction de l'Allemagne dans le concert des nations après le naufrage du nazisme s'est opérée de deux manières : l'insertion dans le concert des nations dans le contexte de la guerre froide ; l'intégration européenne et l'OTAN.

Depuis le naufrage du nazisme et ce XX<sup>e</sup> siècle dramatique pour l'Allemagne, ce pays n'est pas un État comme les autres et le restera très longtemps. À l'occasion du 70<sup>e</sup> anniversaire de la libération du camp d'Auschwitz, la chancelière a affirmé que « *se souvenir des crimes, nommer leurs auteurs, rendre aux victimes un hommage digne, c'est une responsabilité qui ne s'arrête jamais. Ce n'est pas négociable et c'est inséparable de notre pays. Être conscient de cette responsabilité est une part de notre identité nationale* ». Ce propos doit nous conduire à mieux comprendre cette part de l'identité allemande. Cette identité n'a jamais été stabilisée dans l'histoire du peuple allemand, et encore moins autour d'un État. Elle trouve deux stabilisateurs, l'Union européenne à l'extérieur, la constitution, le droit et la décentralisation en interne. La cour constitutionnelle de Karlsruhe protège ce système auquel sont attachés les Allemands.

Celui-ci entraîne néanmoins des contraintes importantes en matière de politique étrangère pour l'Allemagne. Hier encore, le parlement allemand a refusé de prononcer des sanctions à l'encontre d'Israël pour ses projets d'annexion en Cisjordanie. L'Allemagne estime ainsi ne pas être en mesure de sanctionner Israël en raison de son passé. Ces composantes de l'identité allemande expliquent d'importantes fragilités sur lesquelles la France devrait davantage s'interroger.

Le mot « souveraineté » gêne nos partenaires allemands, mais ceux-ci peuvent entendre les termes d'indépendance et d'autonomie. En effet, dans le contexte de la Covid-19 et de la crise économique qui en découle, le marché unique européen est en cause. Or, s'agissant de la structure du commerce allemand, les exportations intraeuropéennes représentent près de la moitié des exportations allemandes.

**M. Jean Bizet, président.** – Je vous remercie et cède la parole à Hans Stark, avec qui nous avons rétabli la connexion.

**M. Hans Starck.** – Je vous prie de m'excuser pour ce contretemps. J'insistais sur le fait que le plan franco-allemand du 18 mai constitue un changement de paradigme par rapport à la position allemande vis-à-vis de la gouvernance budgétaire et financière de l'Union européenne.

En mars dernier, l'Allemagne affichait encore une forme de fermeté. Cette position a suscité des critiques, y compris en Allemagne. Certains ont en effet considéré qu'il n'était pas possible de traiter la crise sanitaire de 2020 comme la crise de la dette de 2010-2012, dans la mesure où la crise sanitaire est un événement extérieur qui se rattache davantage à l'article 122 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qu'à des conditions de mauvaise gouvernance budgétaire au sein des États membres.

La France ne partageait pas la position allemande. A la fin du mois de mars, la France et huit autres États ont signé une lettre en faveur de la mise en place des « *Coronabonds* ». À trois mois de sa présidence, il était impératif pour l'Allemagne de se rapprocher de la France, cette présidence ne pouvant réussir qu'à la condition d'une convergence franco-allemande.

La prise en compte du contexte économique s'ajoute à ces éléments. En effet, l'Union européenne et l'Eurozone subissent le décrochage économique entre ses États membres. Le taux de chômage, la balance commerciale et la balance des paiements sont des paramètres qui différencient notamment de plus en plus la France de l'Allemagne depuis 2010-2012. Ce processus de décrochage risquait de s'accroître avec la crise sanitaire de 2020.

L'Allemagne dispose d'une force de frappe à l'échelle nationale équivalente à celle des 26 autres États membres. Ainsi, sans ce plan de relance du 18 mai, elle se sortirait beaucoup mieux de la crise que les 26 autres États membres, ce qui aurait accentué le décrochage entre États membres et donc menacé le marché unique. Or le marché unique est au cœur du projet européen.

L'Allemagne n'ayant pas de réelle alternative aujourd'hui, elle fait un pari différent de celui de 2010. À l'époque, elle s'est tournée vers les pays émergents pour y orienter son excédent commercial (250 milliards d'euros chaque année). Or ces pays

émergents (Chine, Brésil, Russie), auxquels s'ajoutent les États-Unis, sont de moins en moins des partenaires. Les États-Unis restent un partenaire, mais un partenaire difficile, qui a sanctionné l'Allemagne, y compris sur le plan militaire avec l'annonce du retrait d'un tiers des soldats américains. La politique de la Chine et celle du Brésil montrent que ces pays ne peuvent plus être considérés comme des partenaires par l'Allemagne. L'Union européenne reste donc le principal foyer de stabilité et d'architecture multilatérale pour l'Allemagne. Il est ainsi impératif pour l'Allemagne de stabiliser le marché unique.

Aujourd'hui, nous rentrons donc dans une logique de politique économique keynésienne à laquelle l'Allemagne est favorable. Une forte coopération franco-allemande est aujourd'hui possible. Toutefois, le keynésianisme allemand est plutôt contra-cyclique, alors que le keynésianisme français est pro-cyclique. L'Allemagne a certes donné son accord à un plan de relance de 500 milliards d'euros, mais elle ne renoncera pas à une politique marquée par des équilibres budgétaires.

La cour constitutionnelle de Karlsruhe n'est pas un acteur politique comme le gouvernement fédéral. Cette précision étant apportée, il est vrai que la cour s'interroge sur la proportionnalité de la politique de la BCE (*quantitative easing*). En effet, cette politique n'est pas évoquée dans les traités européens et constitue en fait une politique de soutien aux États. Une clarification est donc nécessaire. La cour constitutionnelle a également soulevé la problématique des taux d'intérêt très bas, qui est dissuasive pour l'épargne alors que les Allemands épargnent beaucoup. L'argent se détourne alors des voies classiques et se retrouve dans l'immobilier. Les taux d'intérêt très bas ont conduit à une hausse des prix immobiliers en Allemagne : de nombreuses familles des classes moyennes ont dû quitter les centres-ville, notamment à Berlin.

En conclusion, les intérêts suprêmes de l'Allemagne sont une Europe stable et dont la cohésion économique est assurée.

**M. Jean Bizet, président.** – Je vous remercie pour ces propos très clairs. J'ouvre le débat avec nos collègues sénateurs.

**M. Cyril Pellevat.** – Merci pour la qualité des interventions. La question du Brexit a été mise en suspens à cause du confinement sanitaire. Il conviendra d'être vigilant pour que l'Europe ne soit pas spoliée par un excès de concessions. De quelle façon pensez-vous que l'Allemagne doit se positionner pour mener les négociations ?

Nous connaissons l'importance d'une relance forte et coordonnée. Comment peut-on concilier relance et transition écologique ?

Enfin, je considère qu'il est nécessaire d'adapter les règles de concurrence à la particularité de l'agriculture. Pensez-vous que l'Allemagne prendra en compte cet aspect propre à l'agriculture dans la régulation des marchés économiques européens ?

**M. Jean Bizet, président.** – La dernière question portant sur l'agriculture et la concurrence a été abordée ce matin dans le cadre d'une autre réunion, avec le commissaire européen Janusz Wojciechowski. Un vent environnementaliste fort souffle à Bruxelles, et risque d'emporter l'ensemble de l'Europe.

**M. Claude Kern.** – Je salue également la qualité des interventions. Je reviens sur l'arrêt de la cour de Karlsruhe, qui s'érige en double censeur de la BCE et de la Cour de justice de l'Union européenne. Cette prise de position fait peser des risques sur le respect du droit européen et soulève un risque de dislocation de la zone euro. En effet, si le juge constitutionnel allemand s'érige aujourd'hui en censeur de la Cour de justice de l'Union européenne, ne pensez-vous pas que demain, le juge constitutionnel hongrois ou polonais pourrait également s'engager sur la même voie, et sur d'autres sujets que la monnaie unique ? Que resterait-il alors de l'Union européenne ?

**M. Jean Bizet, président.** – Je cède la parole à Nicolas Baverez, qui doit nous quitter dans quelques minutes, afin qu'il puisse répondre aux premières questions.

**M. Nicolas Baverez.** – S'agissant de la question du Brexit, l'Allemagne a perdu toute illusion sur le Royaume-Uni. Elle a tout fait pour donner plus de délais aux Britanniques pour qu'ils reviennent éventuellement sur le référendum. L'Allemagne n'a ensuite pas ménagé ses efforts pour trouver un accord. Au final, le Brexit sera dominé par la stratégie de Boris Johnson, qui semble consister à masquer la gestion de crise désastreuse de la Covid-19 par une sortie de l'Union européenne sans accord. L'Allemagne risque de se retrouver en position de greffier actant la sortie du Royaume-Uni sans accord.

En matière de relance économique, il importe qu'une dimension écologique soit présente, mais celle-ci ne doit pas être la seule. Trois volets permettent de fonder cette relance : intégrer le *green deal*, prendre en compte le numérique et s'intéresser à la résilience et à la sécurité (santé, défense). Compte tenu des délais de décision et de mise en place, les fonds européens arriveront dans le meilleur des cas en 2022 ou en 2023. Il faut donc articuler ce soutien européen à terme avec des plans de relance nationaux immédiats. Le principal impact de la crise économique est enregistré dès aujourd'hui, avec les faillites et le chômage. Les plans de relance nationaux doivent donc être accélérés et « faire le pont » entre le confinement et l'arrivée de l'argent européen.

Concernant l'euro, la ligne générale est la même. La monnaie n'a pas le même rôle pour les Allemands que pour les autres européens. L'Allemagne s'est faite par trois fois autour de sa monnaie (en 1871, 1949 et 1991). La monnaie est donc extrêmement importante pour elle et se situe au cœur de la culture de stabilité allemande. Cependant, les principes de Maastricht ont été posés par l'Allemagne en dehors des crises. Et la gestion de la double crise du krach de 2008 et de l'euro de 2010 a été largement ratée. La restructuration grecque a ainsi été peu glorieuse. Il a fallu attendre 2015 pour que l'activité reparte en Europe, alors qu'elle a redémarré dès 2009 aux États-Unis et au Royaume-Uni.

La cour de Karlsruhe a rendu service à tout le monde. Les États européens ont délégué la gestion de la politique économique à la BCE, à la limite des traités, ce qui leur a en outre permis de se désengager et de ne pas opérer d'accompagnement budgétaire. La cour de Karlsruhe a eu raison de poser ce problème. Ce signal d'alarme doit conduire à un rééquilibrage, qui est sain.

Ce changement de paradigme dont parlait Hans Stark vaut également pour l'euro. En 2020, la réactivité a ainsi été beaucoup plus forte qu'en 2008, et la solidarité a été une réalité. La place de l'Allemagne sera centrale. L'Allemagne est ainsi un point d'équilibre entre les pays du sud et les pays « frugaux ». Elle a bien compris que



l'éclatement de l'euro entraînerait l'éclatement du marché unique ; il en va de son intérêt vital de l'éviter. L'Allemagne doit s'engager beaucoup plus dans l'union bancaire et dans l'union des marchés de capitaux. Le processus doit néanmoins s'inscrire dans le respect de l'État de droit à l'allemande (respect des traités, respect du parlement allemand et respect du parlement européen).

Le dialogue franco-allemand sera crucial : si la France arrive à se redresser et à éviter que la dette passe de 120 à 160 % du PIB, l'Allemagne pourra continuer à réassurer la zone euro tout en étant solidaire. Si la France doit diverger, la fin de la monnaie unique sera inévitable.

Je m'excuse auprès de tous de devoir vous quitter.

**M. Jean Bizet, président.** – Je vous remercie pour votre intervention.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ne pensez-vous pas que la France aurait besoin de changer profondément ses institutions ? En cas contraire, nous risquons d'accumuler de nombreuses frustrations sur la compréhension du fonctionnement de l'Union européenne. Sur le plan politique, les institutions européennes ne sont pas suffisamment solides. Nous ne comprenons pas ce qui se passe en Allemagne.

Le même propos vaut pour les aspects économiques. Nous croyons que la réindustrialisation est un enjeu européen, alors que celui-ci est profondément national.

**M. Jean-Dominique Giuliani.** – Monsieur Leconte a parfaitement raison. Vous faites allusion à un article de presse qui renvoie au fait que les institutions françaises ont été conçues par le Général de Gaulle pour effacer l'effondrement de 1940. À l'inverse, l'Union européenne est massivement calquée sur le modèle parlementaire. Par conséquent, l'Allemagne est « confortable » avec l'Union européenne, alors que la France ne comprend pas le fonctionnement des institutions européennes. Nous projetons à chaque fois notre image ancienne et archaïque d'un État efficace et vertical, alors que l'Union européenne est l'inverse : la formation lente d'un consensus qui anticipe les problèmes. Le modèle français présente toutefois des atouts en matière d'efficacité de chaîne de commandement et de diplomatie.

Il ne s'agit pas d'une opposition entre la France et l'Allemagne, entre la France et l'Union européenne, mais d'une addition de nos qualités qui représente l'idéal européen. La réactivité des institutions européennes mériterait d'être plus forte ; les Allemands y sont prêts en matière commerciale et pour sanctionner des acteurs qui ne respecteraient pas le droit européen. La cour de Karlsruhe a rappelé l'attachement des citoyens allemands à l'État de droit.

La chancelière évoque la nécessité de changer les traités européens pour les aligner sur la pratique. Aujourd'hui, nous avons dépassé les limites des traités. Nous avons développé des pratiques qui se situent hors traités. Nous devons donc modifier les traités, ce qui permettra de libérer l'initiative et la créativité allemandes. Les responsables français ont toutefois peur d'une telle perspective, eu égard à l'expérience de 2005.

Par ailleurs, certains propos sur notre pays ont peut-être été excessivement pessimistes. La France sait percevoir la recette publique depuis Louis XI. Elle est solide,

ce qui ne doit pas l'empêcher d'être plus rigoureuse dans la gestion de la dépense publique. Au final, la France n'a pratiquement jamais fait faillite, au contraire d'autres États européens.

L'Allemagne apparaît plus compliquée que la France. En France, les décisions sont prises par le Président de la République et s'imposent au gouvernement et au parlement. En Allemagne, la chancelière n'est pas la seule à décider ; la décision est partagée notamment avec les Länder, la cour constitutionnelle et le parlement. Les Allemands se méfient de la concentration du pouvoir et du concept de « vision ». En France, nous attendons toujours une vision du Président et du Premier Ministre. En Allemagne, il existe à l'inverse des consensus économiques, sociaux et financiers. Nous devrions essayer de cultiver cette qualité. Pour les nouvelles technologies numériques, la France est plus agile que les Allemands. Ces derniers sont plus sensibles aux enjeux écologiques, même si leur industrie rencontre parfois des problèmes d'évolution. L'Union européenne se situe entre l'horizontalité allemande et la verticalité française. La France et ses institutions sont, au niveau européen, plutôt une exception que la règle.

**M. Jean Bizet, président.** – Je cède la parole à Claire Demesmay et à Hans Stark.

**Mme Claire Demesmay.** – Je me concentrerai sur deux questions. La question du rôle d'une cour constitutionnelle, en Allemagne et dans d'autres pays européens, est centrale. Si le droit allemand a la primauté sur le droit européen, comment ne pas penser qu'il pourrait en être de même dans d'autres pays européens ? Dans le contexte de la violation de l'État de droit par certains États membres comme la Pologne ou la Hongrie, il faut faire respecter le droit européen dans l'ensemble des États membres. La problématique n'est pas uniquement de nature économique et monétaire. Par ailleurs, la difficile question de la révision des traités pourrait prendre plusieurs années.

S'agissant de la relance économique et de la transition écologique, le gouvernement allemand considère que ces deux éléments ne sont pas contradictoires. Pour les concilier, dans le cadre de son plan de relance national, il octroie des subventions conditionnées au respect de critères environnementaux. L'Allemagne investit ainsi dans un plan hydrogène ambitieux (7 milliards d'euros), mais pas dans un plan de mise à la casse. Elle souhaite appliquer cette même logique à l'ensemble européen, dans le cadre des discussions budgétaires. Enfin, le contexte de politique intérieure allemande pourrait permettre l'arrivée au pouvoir des écologistes. Angela Merkel et la CDU sont donc vigilantes à concilier ces deux éléments.

**M. Hans Stark.** – La cour de Karlsruhe n'a jamais affirmé que le droit allemand est supérieur au droit européen. Néanmoins, les failles dans l'application du droit européen et des traités sont soulignées par la cour de Karlsruhe. S'agissant de la BCE, les 19 États membres étaient très heureux de la politique de *quantitative easing* menée par la BCE, car celle-ci a stabilisé la zone euro depuis 2010. Néanmoins, une telle politique n'est pas couverte par les traités. Ces derniers prévoient que la BCE doit défendre la stabilité monétaire, et non assurer le financement des États. L'arrêt de Karlsruhe est salutaire, car il doit nous permettre de clarifier les traités et le mandat accordé à la BCE.

Les Allemands auraient souhaité que le Royaume-Uni reste dans l'Union européenne. En effet, la philosophie de ces deux pays est proche, notamment en matière de libéralisme et de libre-échange. Boris Johnson a néanmoins choqué l'Allemagne : l'accord qui a été adopté entre Londres et l'Union européenne à l'automne 2019, qui constitue un préaccord pour le Brexit, n'est plus respecté par le Royaume-Uni. Or dans la pensée allemande, une telle pratique est très choquante. S'y ajoutent des désaccords entre la Grande-Bretagne et les Européens sur le respect des normes (libre-échange, marché du travail, écologie, etc.). L'Allemagne est très attachée au marché unique, représentant le cœur du projet européen. Par conséquent, et malgré la proximité philosophique et culturelle entre l'Allemagne et le Royaume-Uni, l'Allemagne ne soutiendra pas le Royaume-Uni et les 27 États membres resteront unis.

Enfin, concernant la question environnementale, l'Allemagne souhaite effectivement concilier industrie (23 % du PIB allemand) et écologie. L'industrie est indispensable pour assurer notre autonomie par rapport à nos rivaux mondiaux. L'Allemagne dépend du charbon et 10 % de son économie dépendent de l'automobile, ce qui ne facilite pas la prise en compte des enjeux écologiques. Il faudra vivre avec ces contradictions.

**M. Jean Bizet, président.**– Merci beaucoup pour votre analyse. Je vous propose d'aborder la question de l'avenir de la zone euro.

La zone euro est tenue par des règles budgétaires qui ont imploré pour répondre à la pandémie. La crise a réveillé les clivages entre le sud en difficulté économique et budgétaire et les autres pays. La France parle souvent de réforme, mais n'en engage pratiquement jamais. Par conséquent, la crédibilité de l'euro repose surtout sur l'Allemagne, qui en retour bénéficie beaucoup de l'euro. L'euro ne pourrait exister sans l'Allemagne et sans la position de prêteur en dernier ressort qu'a adoptée la BCE. La politique monétaire européenne ne pourrait éviter une nouvelle crise des différentiels (*spreads*) de taux si la BCE se voyait interdire de racheter des titres de dette souveraine.

Fondamentalement, la zone euro n'est pas une zone monétaire optimale. Elle ne peut survivre durablement sans une mobilité du travail et du capital, et sans des transferts budgétaires pour compenser l'asymétrie entre États membres. Je crois que nous continuons à porter ce péché originel de la création de la zone euro. Or l'Allemagne se refuse à voir le fonds de relance comme l'embryon d'un budget de la zone euro.

Dans ce contexte, l'éclatement de l'euro est-il inéluctable à vos yeux ?

Je vous propose de prendre la parole à tour de rôle.

**Mme Claire Demesmay.** – L'éclatement de l'euro n'est pas inéluctable. Avant d'expliquer ce point de vue, je souhaite revenir sur l'arrêt de la cour de Karlsruhe. Comme l'indique Hans Stark, la cour de Karlsruhe n'affirme pas qu'il existe une primauté du droit allemand sur le droit européen ; elle s'est uniquement prononcée sur la participation allemande à la politique européenne. Dans les faits, si la Bundesbank ne participait plus aux programmes de la BCE, ces programmes seraient remis en question et la BCE aurait les mains liées en raison du poids qu'y représente l'Allemagne.

Il faut distinguer Karlsruhe et Berlin. L'arrêt de Karlsruhe pourrait fragiliser la zone euro, mais il ne faut pas sur-interpréter cette décision sur le plan politique. Le gouvernement fédéral allemand a été silencieux durant les jours qui ont suivi cet arrêt, ce qui a généré de la nervosité chez les partenaires européens. Aujourd'hui, la chancelière Merkel considère que les gouvernements nationaux doivent s'engager davantage en faveur d'une politique économique commune. Le plan franco-allemand du 18 mai dernier répond complètement à cette logique. De même, le ministre des finances allemand estime que la BCE respecte les exigences formulées dans l'arrêt du 5 mai.

Cette position ne vaut pas seulement pour le gouvernement allemand, mais pour la quasi-totalité des partis représentés au Bundestag (CDU-CSU, FDP, SPD et les Verts). Ainsi, ce consensus est large et dépasse les clivages partisans.

La logique de l'apaisement prévaut aujourd'hui. Un changement de paradigme est à l'œuvre, caractérisé par l'initiative franco-allemande et par le soutien au fonds de relance. Cela ne signifie pas pour autant que l'Allemagne est prête à ouvrir les robinets financiers. La position allemande s'explique par une crise exceptionnelle. La crise que nous vivons aujourd'hui n'est pas liée à une mauvaise gestion budgétaire, mais à un virus. L'approche moralisatrice et punitive de l'Allemagne adoptée en 2010 ne peut donc s'appliquer.

L'Allemagne n'appartient plus au groupe des pays « frugaux », mais elle a posé ses conditions. Ainsi, le fonds de relance est plafonné à 500 milliards d'euros alors que la France avait proposé 1 500 milliards d'euros. Surtout, le fonds est limité dans le temps. Il constitue ainsi un mécanisme exceptionnel qui n'a pas vocation à être pérennisé, ce qui répond à une logique politique et constitutionnelle en Allemagne. Sur le plan politique, l'opinion publique allemande accepte mieux ce genre de mécanisme. Il ne faut pas exclure une plus grande souplesse à l'avenir, tout en restant prudent à ce stade.

Enfin, la question du contrôle et de la conditionnalité reste centrale. L'Allemagne n'est pas prête à s'engager dans une Union de transferts dans laquelle les États les plus riches verseraient durablement des subsides aux États les plus pauvres si la question du contrôle n'est pas réglée.

**M. Hans Stark.** – L'éclatement de la zone euro constituerait une catastrophe et est inconcevable. Nous redeviendrions dépendants du dollar, mais dans un contexte différent de la guerre froide. Les Américains sont un rival économique, et non plus une puissance bienveillante. La prospérité économique de l'Europe en subirait les conséquences.

L'éclatement de la zone euro impliquerait le retour aux monnaies nationales, et donc à l'instabilité monétaire telle que nous l'avons connue dans les années 70 et 80. La liberté de mouvement des capitaux et des services serait terminée. Les frontières seraient remises en place. L'Europe reviendrait à un modèle du XIX<sup>e</sup> siècle, et le nationalisme gagnerait du terrain.

Pour éviter un tel scénario, il faut accepter d'y mettre le prix. Les Allemands commencent à le comprendre. Les règles établies en 1990 ne sont plus applicables aujourd'hui. Sur le plan de la dette, la France se trouvera demain dans la situation italienne avant la crise sanitaire. L'Italie se trouvera demain dans la situation de la

Grèce avant la crise sanitaire. Ainsi, les dettes publiques seront insoutenables et des solutions devront être trouvées. L'annulation partielle de la dette n'est pas inconcevable pour les Allemands si elle s'accompagne d'un plus grand respect des règles budgétaires, règles qui ne changeront pas dans la mesure où elles s'inspirent du keynésianisme d'avant 1945. Keynes ne laissait pas filer les déficits n'importe comment. En phase de croissance économique soutenue, des excédents budgétaires doivent ainsi être constitués.

Dès lors que nous tomberons d'accord sur le respect des règles budgétaires (déficit inférieur à 3 % du PIB), nous pourrons régler le problème de la dette qui est devenue insoutenable pour plusieurs États européens.

**M. Jean-Dominique Giuliani.** – Je pense au contraire que la dette est soutenable. La zone euro est quatre fois moins endettée que le Japon et deux fois moins que les États-Unis. L'idée hamiltonienne de fusionner les emprunts puis les dettes progressera à l'avenir. Si la Commission européenne a emprunté une fois, elle empruntera à nouveau à l'avenir. Le fonds de soutien provisoire sera certes adossé au budget et contrôlé par le parlement, mais il sera impossible de revenir en arrière. En effet, l'avenir du marché intérieur est en jeu. Le marché intérieur est devenu vital pour les économies européennes, et notamment pour l'économie allemande.

Pour autant, est-ce la fin de l'ordolibéralisme et de l'idée selon laquelle les budgets doivent toujours être à l'équilibre ? En Allemagne, les économistes ont évolué sur cette question. Il faut davantage tirer les leçons de la crise de 2008 et de la crise de 2011. La décision allemande consistant à refuser de garantir la dette grecque qui ne représentait que 2 % du PIB de l'Union européenne a fortement dégradé l'image de l'Allemagne. L'Allemagne en a beaucoup souffert.

Enfin, depuis son arrivée au pouvoir, la chancelière allemande n'a jamais été à l'offensive. Elle n'a jamais pris de grande initiative franco-allemande ou européenne. Elle n'est pas aussi enthousiaste sur l'Europe que le chancelier Kohl ou d'autres prédécesseurs, et a agi uniquement sous la contrainte de la crise.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous en arrivons à la conclusion de ces deux tables rondes. Celles-ci ont été riches d'enseignements. Je remercie chacune et chacun d'entre vous. Je me réjouis de la présence d'un pilote dans l'avion européen. Ce pilote sera allemand au cours des six prochains mois. J'espère que la crise que nous traversons restera exceptionnelle. Les crises sont des révélateurs de nos faiblesses et des accélérateurs de certaines tendances. J'espère que la France prendra conscience de ses faiblesses et les corrigera, afin que nous évitions une fragmentation du marché unique.

La problématique environnementale constitue un tournant. Peut-être qu'en Allemagne, les écologistes sont plus raisonnables qu'en France. Les environnementalistes français sont radicaux. Ainsi, plusieurs maires écologistes récemment élus en France ont fait part de leur opposition au déploiement des réseaux 5G. Le Sénat souhaite que cette évolution technologique, qui conditionne l'avenir économique de nos territoires, ne soit pas soumise au bon vouloir d'élus locaux. Il faut insister sur le fait que cet investissement stratégique ne doit pas être entravé par une idéologie écologiste radicale.

Cela renvoie aux conclusions de la convention citoyenne sur le climat. À quand une convention citoyenne pour l'innovation et l'économie du XXI<sup>e</sup> siècle ?

La France doit également réagir en matière de réformes structurelles. Des réformes structurelles sont régulièrement annoncées en France, pour ensuite être repoussées. Quelle sera la crédibilité de la France sur les marchés, alors que sa dette approche le seuil des 120 % du PIB ?

Enfin, la France doit pouvoir reprendre en main un minimum d'autorité intérieure. Les dégradations qui sont le fait d'une minorité sont insupportables et fragilisent l'économie nationale.

Si nous ne prenons pas garde à ces différents éléments, nous risquons une fragmentation de la zone euro, laquelle fragiliserait l'Union européenne. L'environnement géopolitique qui entoure l'Union européenne devient inquiétant.

Je salue le pragmatisme allemand qui consiste à stabiliser le marché unique tout en se projetant à l'extérieur. Je suis ainsi pleinement favorable à la signature d'accords de libre-échange assortis de clés de sécurité pour certaines filières. Je salue ici le travail réalisé par l'ancien président de la Commission européenne, Monsieur Juncker, car il a imposé des normes dans le cadre de la conclusion d'accords de libre-échange. Ces normes sont devenues mondiales. Or celui qui a les normes a le marché.

J'insisterai enfin sur l'articulation nécessaire entre le plan de relance de l'Union européenne et les plans de relance nationaux. Alors que l'activité de la BCE a été intense durant la crise, il appartient maintenant aux États de prendre le relai. La BCE ne pourra pas tout faire.

Je vous remercie pour la qualité de ces échanges et pour le temps que vous y avez consacré. Les sénateurs et les sénatrices y sont très sensibles.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [disponible sur le site internet du Sénat.](#)*

*Mercredi 8 juillet 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

## **Marché intérieur, économie, finances, fiscalité**

### **Évolution de la politique européenne de concurrence : rapport d'information de MM. Alain Chatillon et Olivier Henno, proposition de résolution européenne et avis politique**

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – La pandémie de Covid-19 représente un choc majeur aux conséquences socio-économiques très graves, et qui ne sont pas toutes connues. Alors que l'épidémie semble refluer sur le sol européen, l'Union européenne plonge dans la récession. Les pouvoirs publics ont réagi rapidement en adoptant, au niveau national comme au niveau européen, un arsenal complet de mesures, mais l'économie de l'Union européenne subira cette année un recul d'une ampleur historique, estimé à 7,4 % en 2020, et même 8,2 % pour la France.

Dans ce contexte, le sujet qui rassemble nos deux commissions aujourd'hui est particulièrement stratégique pour l'avenir de notre économie : comment la politique européenne de concurrence peut-elle devenir un levier pour la relance économique ? La politique de concurrence est une compétence exclusive de l'Union européenne et elle a marqué le marché unique de son empreinte. Mais la mondialisation est arrivée et a changé la donne.

C'est ce qui a guidé les travaux du groupe de suivi sur la stratégie industrielle commun à nos deux commissions, initié à l'automne dernier en réaction à la décision de la Commission européenne de refuser la fusion entre Alstom et Siemens. Cette décision avait suscité une incompréhension et nourri une suspicion envers la politique européenne de concurrence : socle du marché intérieur, n'est-elle pas devenue une balle que l'Union européenne se tire dans le pied ? Le sujet a pris une actualité nouvelle avec la prise de conscience qui émerge de la pandémie : l'Europe doit renforcer son indépendance économique, particulièrement en matière technologique et sanitaire. Cela implique, au niveau européen, de concevoir une véritable stratégie industrielle, de revisiter la politique commerciale, mais aussi de réformer la politique de concurrence. Tous ces leviers de l'action européenne, sont aujourd'hui pris isolément ; il est temps de les articuler entre eux au service d'une seule ambition : rendre l'Europe autonome et puissante dans l'économie mondiale.

C'est la raison pour laquelle nous avons tenu à entendre la commissaire européenne à la concurrence, Mme Margrethe Vestager, le 16 juin dernier : tout en restant fidèle à la traditionnelle orthodoxie de la Commission dans ce domaine, qui accorde la primauté au bien-être du consommateur, elle a confirmé que des pistes d'évolution étaient à l'étude, à la fois sous l'impulsion franco-allemande et à la faveur de la crise économique engendrée par la pandémie. C'est cette brèche que nous voulons ouvrir : il s'agit de donner des objectifs plus larges à la politique de concurrence et d'en faire un outil au service de l'économie européenne, dans son fonctionnement interne, mais aussi dans la compétition mondiale. Il y a une dizaine de jours, j'étais à Bruxelles, j'ai rencontré le directeur général de la concurrence de la Commission européenne, le

français Olivier Guersent, qui a accepté ma proposition de venir au Sénat, sans doute en septembre. Il n'y a plus beaucoup de Français à des postes clés : il faut donc en profiter.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Je suis heureuse de vous revoir et je salue tous les collègues qui nous suivent à distance. Après n'avoir évolué que marginalement pendant de longues années, la politique européenne de concurrence semble aujourd'hui à un tournant, du fait notamment des appels répétés à une modernisation de ses outils pour mieux prendre en compte les enjeux du numérique et de la mondialisation. La Commission semble plus que jamais prête à adapter ses outils, comme l'ont montré plusieurs des consultations qu'elle a lancées au cours de ces dernières semaines sur la définition du marché pertinent ou la lutte contre les distorsions de concurrence nées de subventions étrangères – des subventions que nous, Européens, refusons d'accorder à nos entreprises.

Le rapport d'information de nos collègues Olivier Henno et Alain Chatillon arrive donc à point nommé. Il formule douze recommandations très réalistes, car elles se font à traités constants, et pourraient donc être mises en œuvre très rapidement, économisant les années qu'il faudrait pour renégocier des traités. Nous y voyons la marque de fabrique de notre institution, qui s'attache à verser au débat public des pistes concrètes, ancrées dans la réalité des entreprises et des marchés.

La relance de nos économies et la souveraineté numérique et industrielle de l'Union exigent que la Commission soit en mesure d'adapter sa politique de concurrence à ces nouveaux défis. Nous l'avons souvent rappelé, il est urgent de sortir d'une certaine forme d'aveuglement, voire de naïveté, qui peut se retourner contre nous en empêchant l'émergence de champions européens et en atrophiant notre base industrielle.

Il importe donc de doter la Commission de nouveaux outils, ou d'adapter ceux qui existent, afin d'encadrer au mieux les comportements de certains nouveaux acteurs, notamment du numérique, et de mieux prendre en compte la concurrence potentielle qui émane d'entreprises étrangères.

La pertinence du droit de la concurrence ne doit pas être remise en cause, puisqu'il est gage de compétitivité, d'incitation à l'innovation et de baisse des prix pour les Européens. Il s'agit au contraire de s'assurer qu'il est adapté à son époque et aux objectifs que s'est fixés l'Union européenne, notamment celui d'un renforcement de sa souveraineté économique.

**M. Alain Chatillon, rapporteur.** – Merci à tous de votre présence pour examiner le rapport d'information qui nous a été confié par le groupe de suivi sur la stratégie industrielle, à mon collègue Olivier Henno et moi-même, sur la réforme de la politique européenne de concurrence. Lorsque nous avons commencé nos travaux en milieu d'année dernière, le contexte politique était très différent : nous ne pressentions aucune ouverture franche de la part de la Commission européenne sur une éventuelle réforme. Le rejet de la fusion entre Alstom et Siemens et la compétition accrue entre blocs économiques avaient pourtant placé la politique de concurrence sous le feu des critiques. Un an plus tard, des évolutions concrètes se matérialisent enfin. La réflexion autour de l'avenir de la politique de concurrence européenne s'accélère. Quel rôle doit-elle jouer dans la politique économique dans les décennies à venir ? Quelle sera son articulation avec les autres leviers de la politique commerciale et surtout industrielle ?



Ses outils sont-ils toujours pertinents dans une économie mondialisée et numérisée ? Nous espérons que nos douze propositions seront portées par la France auprès des institutions européennes et contribueront à nourrir les débats législatifs qui s'annoncent.

La politique de concurrence est une compétence exclusive de l'Union, exercée par la Commission européenne. Son objectif est d'assurer la concurrence libre et non faussée entre agents économiques au sein du marché intérieur, garantissant le bon ajustement des prix pour le consommateur et l'ouverture des marchés aux nouveaux entrants. Elle repose sur trois leviers : la lutte contre les ententes et abus de position dominante, visant à empêcher les manipulations de prix ou le partage des marchés par des entreprises au détriment des clients ; le contrôle des concentrations, introduit plus tardivement, par lequel la Commission contrôle les rachats ou fusions d'entreprises afin d'empêcher la constitution de monopoles ou de réduire la concurrence – pour Alstom et Siemens, une fusion n'aurait pourtant représenté que 13 % des parts de marché au niveau mondial, loin du champion mondial chinois à 30 %, et de son second américain à 17 % ; enfin, le contrôle des aides d'État accordées par les pouvoirs publics à leurs entreprises, qui seraient susceptibles d'engendrer des distorsions au sein du marché intérieur.

Il faut d'abord bien distinguer politique de concurrence et compétitivité. La politique de concurrence est un outil de régulation de la concurrence sur les marchés, tandis que l'effort de compétitivité est bien plus large et mobilise d'autres outils, comme la fiscalité, l'innovation, les normes ou les compétences. Politique de concurrence et politique industrielle ne sont donc pas synonymes. C'est au cœur du débat sur les champions européens : si un géant européen était sans nul doute plus compétitif, il réduirait néanmoins la concurrence au sein du marché intérieur.

Ensuite, si la plupart des pays développés ont mis en place une régulation de la concurrence, l'Union européenne a élevé celle-ci à un rang quasi constitutionnel. L'interdiction générale des aides d'État, par exemple, est sans équivalent dans le monde entier, et l'application de la réglementation apparaît plus stricte qu'ailleurs : pensons par exemple aux géants du numérique américains ou aux entreprises publiques subventionnées en Chine.

Ces deux exemples reflètent nos deux constats. La compétition internationale marquée par la montée des puissances émergentes comme la Chine ou l'Inde conduit les États à intervenir davantage en soutien à leurs économies. Les manipulations en matière de politique commerciale, le recours quasi systématique aux subventions publiques pour doper des industries émergentes sont utilisés comme outils de stratégie industrielle par nos concurrents. Je pense par exemple aux entreprises rachetées par des sociétés chinoises à des prix sans lien avec la réalité grâce à des subventions étatiques, ou aux importations facilitées par le dumping qui remplacent nos productions nationales et contribuent à la perte de capacité industrielle de l'Europe.

Ces pratiques, qui créent des distorsions au sein du marché intérieur, échappent le plus souvent au contrôle de la Commission. Celle-ci est contrainte d'examiner le marché pertinent, souvent européen, plutôt que le marché mondial. Elle se limite aussi à un horizon de court terme, rarement supérieur à deux ans, alors que nous anticipons déjà l'arrivée de concurrents étrangers sur le marché intérieur à cinq ans – souvenons-nous d'Alstom et Siemens –, voire à plus long terme... Enfin, certains estiment que la politique de concurrence fait obstacle aux objectifs de politique

industrielle, lorsqu'il s'agit de soutenir l'émergence de nouvelles filières européennes : pensons à celle des véhicules électriques, que la Chine subventionne à coup de milliards d'euros, et à l'hydrogène. Si l'Europe ne joue pas le jeu sur l'hydrogène, nous aurons des difficultés.

Ce procès fait à la politique de concurrence doit néanmoins être nuancé. Certes, cette politique tempère l'ampleur de l'intervention publique en faveur des entreprises, et s'oppose à la création, par fusions, de géants européens monopolistiques. Mais elle a atteint ses objectifs : la concurrence sur le marché européen est plus élevée qu'aux États-Unis. Consommateurs et petites entreprises peuvent donc se procurer biens et services à des prix compétitifs. La concurrence encourage aussi les entreprises à innover, permettant à l'Europe de rester dans la course.

Second constat, la politique de concurrence, dont les principes sont simples, s'applique dans un monde de plus en plus complexe. Les secteurs traditionnels, tels que la distribution ou l'industrie, sont bouleversés par des évolutions sociétales et technologiques qui redessinent la structure des marchés. La naissance d'une économie digitale a rebattu les cartes et a donné naissance, en quelques années, à de nouveaux acteurs au pouvoir de marché considérable, notamment les Gafam – Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft. Ces phénomènes échappent en partie aux concepts et aux instruments historiques de la politique de concurrence. Les acquisitions prédatrices de petites start-up innovantes par les géants du numérique passent en dessous des seuils du radar de la Commission européenne. La gratuité des prestations, les avantages concurrentiels conférés par la détention de données, ou les effets de réseaux qui accentuent les positions dominantes ne peuvent pas être pris en compte à travers le seul prisme du prix. Pour que la régulation par la Commission reste pertinente, il faut adapter certains concepts traditionnels à ces nouvelles réalités économiques.

En outre, la politique de concurrence souffre d'une crise d'image. Elle est perçue comme un gendarme, un censeur, plutôt que comme un levier de développement économique et de compétitivité. L'impression de toute-puissance de la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne nuit à l'acceptation de ses décisions. La Commission doit mettre en œuvre un effort de pédagogie et de transparence vis-à-vis des acteurs économiques.

La politique de concurrence européenne doit évoluer pour rester pertinente et efficace dans notre monde en mutation rapide, sans pour autant remettre en cause ses objectifs et ses principes fondateurs. Nous avons formulé douze propositions en ce sens, et je vous remercie de l'intérêt porté à ce travail, dans l'intérêt des entreprises et de l'Europe.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Je rappelle que l'industrie représente 17 % du PIB en France, 20 % en Espagne et 27 % chez notre voisin allemand...

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Travailler sur ces notions complexes et évolutives de formation des prix, de concurrence libre et non forcée, de normes européennes qui influent sur le marché, nous a semblé utile.

La France, et singulièrement notre assemblée, à travers plusieurs rapports récents, résolutions européennes et propositions de loi, appelle de ses vœux des

évolutions sur certains points, en particulier le contrôle des concentrations dans un univers de concurrence mondialisé, et afin de prendre en compte les bouleversements générés par la numérisation de l'économie.

Certains États membres préconisent également des adaptations : l'Allemagne a signé avec la France, en février 2019, un manifeste pour une politique industrielle européenne ; l'Italie et la Pologne ont écrit, avec la France et l'Allemagne, à la commissaire européenne Margrethe Vestager ; et les Pays-Bas, ont diffusé, fin 2019, un *non paper* appelant à un encadrement des positions dominantes, avant de cosigner avec la France, en mai dernier, un appel au respect de la concurrence dans les relations commerciales internationales.

La stratégie industrielle européenne, présentée par la Commission à la mi-mars, a mis en exergue la nécessaire modernisation de la politique européenne de concurrence. Immédiatement après, la crise sanitaire a donné une actualité toute particulière à ce sujet, que ce soit en matière d'aides d'État ou de prise en compte des difficultés concurrentielles générées par le développement du numérique.

Début juin, la Commission européenne a lancé plusieurs initiatives qui s'inscrivent dans la logique de modernisation de la politique européenne de concurrence : la publication d'un livre blanc pour remédier aux distorsions de concurrence provenant de marchés tiers, le lancement de deux consultations sur la régulation des plateformes numériques dans le cadre de la préparation du *Digital Services Act* et, la semaine dernière, d'une consultation sur le marché pertinent.

Nos douze recommandations arrivent donc à point nommé. Nous proposons que la Commission européenne introduise une forte dimension préventive dans son approche des enjeux de concurrence, notamment en établissant des analyses sectorielles de l'état de la concurrence grâce aux expertises conjointes de ses différentes directions générales. Cette cartographie lui permettrait d'analyser plus efficacement et plus rapidement les projets de rapprochement et d'appréhender les risques de pratiques anticoncurrentielles. Elle pourrait ainsi prendre véritablement en compte les évolutions de la concurrence potentielle à moyen terme.

Nous appelons également à une révision des concepts clés d'analyse de la situation concurrentielle. Les composantes de la notion de bien-être du consommateur doivent être clarifiées et intégrer des éléments déterminants comme la compétitivité, le maintien de l'emploi, la protection de l'environnement, la protection des données personnelles ou encore l'autonomie stratégique.

De même, la définition de la notion de marché pertinent, au regard de laquelle sont appréciées les conséquences des projets de concentration, doit être actualisée pour adapter les notions de marché de produits et de marché géographique aux évolutions de la réalité économique.

De nouveaux concepts d'analyse adaptés au numérique doivent être introduits, pour prendre en compte les spécificités de cette nouvelle économie et du pouvoir de marché qu'elle génère, notamment la « gratuité » de certains services, les externalités de réseau, l'utilisation des données ou encore l'existence d'acteurs systémiques ou de plateformes verrouillant le marché.

Nous proposons d'introduire de nouveaux modes de régulation *ex ante*, dans la logique de l'approche du livre blanc que la Commission européenne vient de publier. Il est indispensable de protéger les acteurs européens contre les pratiques abusives d'entreprises extra-européennes fortement subventionnées par leurs États.

De même, face à des acteurs systémiques ou à des positions dominantes, nous recommandons un encadrement *a priori* de leurs comportements pour rétablir l'équilibre relationnel entre les plateformes et leurs utilisateurs ou leurs concurrentes. La situation actuelle, qui laisse perdurer ces comportements jusqu'à ce que la Commission soit en mesure de démontrer des abus de position dominante, est particulièrement préjudiciable à la concurrence, d'autant que la Commission répugne à prendre des mesures conservatoires. Une régulation *ex ante* peut être mise en place lors d'opérations de concentration. Plutôt que d'imposer des cessions d'actifs, préférons des remèdes comportementaux, qui peuvent être ultérieurement adaptés. Une telle régulation impose bien sûr la mise en place d'un suivi par la Direction générale concurrence et d'une évaluation de la pertinence des mesures.

Cette notion d'évaluation nous paraît centrale, c'est pourquoi nous préconisons la création d'un Observatoire européen d'évaluation de la politique la concurrence, indépendant de la DG concurrence, qui collecterait les données utiles et évaluerait la pertinence des décisions de la Commission en matière de concurrence et de leur suivi, au regard de leur impact sur les prix, la concurrence, le choix offert aux consommateurs, la compétitivité des entreprises ou encore l'innovation.

Nous vous proposons de reprendre ces recommandations dans une proposition de résolution européenne. Nous pourrions aussi les inclure dans un avis politique, afin que la Commission européenne en soit destinataire, notamment dans le cadre des consultations qu'elle vient d'ouvrir.

Permettez-moi d'insister sur la nécessaire articulation dynamique entre les différents outils de la politique européenne, à l'appui d'une concurrence équilibrée au niveau mondial, en particulier par les leviers de la politique de concurrence que nous proposons de renforcer, en cohérence avec la politique commerciale, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) comme dans les relations bilatérales, ou encore la politique fiscale, dans le cadre d'une approche multilatérale.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Vous pourrez amender cette proposition de résolution européenne qui a été déposée par nos deux rapporteurs. Pour le moment, seule la commission des affaires européennes peut la voter, avant sa transmission à la commission des affaires économiques, saisie au fond.

Cette proposition de résolution européenne serait doublée d'un avis politique, conformément au traité de Lisbonne, qui permet de nouer un dialogue avec les institutions communautaires, et en particulier le Parlement européen et la Commission européenne. Cet avis arriverait à point nommé, au moment du lancement du livre blanc. Le temps européen est long...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Vous êtes indulgents sur l'audition de Mme Vestager, dont l'évolution est millimétrique au regard de nos souhaits. Vos

propositions sur l'instruction des dossiers et les cessions d'actifs en cas de concentrations constatées sont très utiles.

En matière d'enquête sectorielle, j'ai pu constater, dans ma vie précédente, que sur des petits marchés, même lorsque des dossiers étaient instruits et qu'on lui apportait des éléments, la Commission européenne n'avait pas la capacité de bien mesurer la situation. J'ai vu des concentrations se réaliser dans des secteurs considérés comme des sous-marchés, peu médiatiques, en dépit des problèmes qu'elles posaient à l'industrie européenne.

La Commission européenne n'a pas toutes les compétences pour cartographier la concurrence. Ce n'est pas qu'il ne faut pas le faire, mais n'en attendons pas de miracle.

Vos propos montrent les limites de ce que permettent les traités. L'extension de la notion de bien-être des consommateurs est utile, mais audacieuse, et peut se discuter.

Vous ne montrez pas que le droit de la concurrence et nos méthodes ont été mises en place à un moment où toute entreprise mondiale innovante et performante avait une place significative sur le marché européen. Cela pose la question de l'extraterritorialité et des subventions des États. Il existe actuellement des marchés non européens suffisamment structurants pour que le marché européen ne soit qu'annexe...

Faisons attention à la tolérance envers les aides d'État autorisées dans le cadre de la crise sanitaire. Ceux qui ont de belles marges de manœuvre vont faire encore la course en tête, ce qui ne nous permettra pas de rattraper notre retard.

**M. Joël Labbé.** – M. Henno a évoqué l'objectif d'un meilleur prix pour le consommateur, mais dans le secteur agricole, celui d'un meilleur prix pour le producteur pourrait être mis en avant.

La recommandation n° 5 préconise d'« actualiser les lignes directrices de la Commission relatives à la définition du « marché pertinent » afin d'adapter les notions de « marché de produit » et de « marché géographique » à la nouvelle réalité économique ». Ne serait-ce pas l'occasion d'adapter les règles de la commande publique applicables au secteur agricole et alimentaire pour relocaliser l'alimentation *via* la commande publique ?

**M. André Gattolin.** – Merci aux deux rapporteurs que je félicite pour le travail considérable qu'ils ont réalisé. La nécessaire évolution des règles de la politique de concurrence au sein du marché intérieur est une question stratégique. Il est dommage qu'aucun des visas de la proposition de résolution n'évoque l'excellent rapport de l'eurodéputée Stéphanie Yon-Courtin, dont plusieurs des propositions sont convergentes et qui fait un travail remarquable au Parlement européen.

Je regrette également que nous n'évoquions pas l'articulation entre la politique de concurrence et le Pacte vert européen, qui est pourtant, aussi, un instrument de régulation de la concurrence – notamment sur les marchés agricoles – permettant d'éviter le *dumping* de certains pays européens.

Il est enfin dommage de ne pas articuler notre réflexion avec la question du contrôle des investissements stratégiques réalisés par des entreprises étrangères bénéficiant d'aides fiscales ou d'aides d'État considérables – je pense notamment à la Chine. Je participais hier à un webinaire avec nos collègues du Congrès américain : les Américains disposent depuis 1975 d'un comité pour l'investissement étranger aux États-Unis, le *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) et l'action du président Trump depuis deux ans a permis d'arrêter certains projets d'investissement, comme le rachat de la section ordinateurs portables d'IBM par le chinois Lenovo ; un travail considérable est actuellement réalisé autour de l'influence grandissante de l'entreprise chinoise TikTok. Nous devrions intégrer de tels objectifs dans notre politique de concurrence européenne. La Commission a d'ailleurs récemment dégagé des moyens pour éviter que certaines entreprises stratégiques – notamment en matière de recherche sur la Covid-19 – ne soient rachetées par des intérêts extra-européens.

Une grande partie des pays européens devrait connaître une récession de l'ordre de 12 % de leur PIB : il existe un risque très fort de prédation de nos entreprises stratégiques, notamment dans le numérique ou les biotechnologies, par des intérêts étrangers.

**M. Alain Duran.** – Cette proposition arrive à point nommé. Nous devons adapter nos outils dans le contexte de crise que nous connaissons. Notre groupe apportera son soutien à cette proposition de résolution européenne, assorti toutefois de quelques remarques. Il faudrait élargir la liste des secteurs retenus par la Commission – innovation, recherche, *Green deal* – au secteur de la santé. Le bien-être du consommateur ne saurait se limiter au seul prix : l'intégration de critères tels que le maintien de l'emploi nous semble une idée intéressante. Je regrette que les enjeux spécifiques aux PME soient insuffisamment soulignés, alors qu'elles sont souvent les premières victimes de ces prédatations étrangères. Nous pourrions également aller plus loin en matière de transition écologique. La politique de concurrence doit rester un outil au service de la politique économique et de la stratégie industrielle, et ne pas tenir lieu de politique économique commune.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Je tiens à saluer le travail conjoint de nos deux commissions. Vous proposez d'améliorer la réactivité et la capacité de suivi de la DG Concurrence. Comment revoir son fonctionnement ? En revoyant le circuit préalable à ses décisions ? En simplifiant les procédures ? En lui allouant davantage de moyens ? La création d'un « Observatoire » ne risque-t-elle pas d'accroître encore cette lourdeur de fonctionnement ?

**M. Alain Chatillon, rapporteur.** – La question des entreprises étrangères trouve réponse dans nos recommandations : la Commission pourrait interdire les pratiques de ces entreprises en Europe si celles-ci ne sont pas conformes à nos règles relatives aux subventions, aux acquisitions d'entreprises ou à la commande publique.

Tout ne dépend pas de la Commission européenne. Par exemple, s'agissant des PME et des agriculteurs, les douanes et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) doivent mieux faire leur travail. Les importations de blé qui arrivent dans nos ports ne sont quasiment pas contrôlées, alors que nos agriculteurs le sont au quotidien. Mais cela relève du Gouvernement, du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère de l'Agriculture, pas de l'Union européenne ! Les produits importés doivent être conformes

à la réglementation communautaire, mais aussi nationale. Je pense notamment à la question des porcs espagnols,... Demandons à nos gouvernants de se mouiller ! N'attendons pas d'avoir perdu toute capacité de produire dans notre pays !

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Nous n'avons eu aucune indulgence à l'égard de Mme Vestager, dont les propos nous ont douchés froid. Mais les actes posés par la Commission et le bouillonnement européen sur cette question tranchent avec ses propos très académiques.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Voire un peu rétrogrades !

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – La notion de consommateur ne se limite pas aux particuliers : elle inclut aussi les entreprises. Les aides d'État doivent refermer les fractures : c'est tout l'enjeu du pacte de relance européen. Le rapport de Mme Yon-Courtin est effectivement excellent et pourrait être mentionné dans la résolution. Le Pacte vert n'est pas un objet *stricto sensu* de la politique de concurrence.

Lors de nos auditions et de notre déplacement à Bruxelles, nous avons très vite constaté que la DG de la concurrence était un État dans l'État. Nous avons pris le parti de réfléchir à des évolutions de la politique de concurrence européenne à traités constants : nos préconisations ont donc un caractère pragmatique. L'Observatoire serait le moyen d'intervenir sur la question de l'indépendance.

**M. Alain Chatillon, rapporteur.** – L'Observatoire ne représente pas une étape supplémentaire dans le processus de décision européen ou une couche supplémentaire de réglementation : il interviendra après la DG Concurrence, pour améliorer le suivi et l'évaluation de la politique de concurrence, au bénéfice de l'information des parlementaires et des citoyens.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Il ne s'agit pas d'un « machin supplémentaire » : l'Observatoire permettra de contrôler *a posteriori* l'efficacité des décisions en matière de la politique de concurrence. Le Parlement européen – chargé de contrôler l'action de la Commission – s'appuie pour ce faire sur le rapport de la Commission : il n'a pas d'accès indépendant à l'information ! Avec cet Observatoire, nous aurons un organe compétent, mais surtout indépendant de la DG Concurrence. Il permettra d'ajuster les décisions au fil du temps.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Ne pourrait-on pas imaginer, au moins sur les importations agricoles, d'imposer une taxe pour pénaliser l'éloignement des productions, une sorte de taxe carbone ?

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Votre idée relève plus de la politique commerciale que de la politique de concurrence. Mais elle est pertinente et cette évolution me semble inévitable. Progressivement, les accords de libre-échange ont intégré l'accord sur le climat de Paris et les règles de l'OMC, l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, dit accord « SPS » ainsi que, en pointillé, le principe de précaution. Tout cela se construit au fil du temps. L'ajustement carbone aux frontières serait une dernière brique de cette

harmonisation. Il n'y a pas de raison d'imposer aux producteurs européens, et surtout français, des contraintes qui ne s'appliqueraient pas à nos partenaires commerciaux.

**M. Benoît Huré.** – Ainsi que j'ai eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises, l'attention portée à l'intérêt, à court terme, du consommateur en Europe s'est souvent faite au détriment du producteur – y compris lorsqu'il s'agit de productions de souveraineté. Nous l'avons bien vu avec cette pandémie, lorsque l'on dépend de producteurs étrangers, on est très fragile et prêt à payer n'importe quel prix.

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Je parlais des traités européens, et non des traités commerciaux. Nous avons introduit dans notre rapport et dans la proposition de résolution la notion d'enrichissement et de bien-être du consommateur, pour ne pas s'en tenir qu'au prix. La notion de consommateur renvoie aussi à l'entreprise, d'ailleurs, et pas uniquement à aux personnes physiques.

**M. Benoît Huré.** – Y compris en termes d'emploi potentiel pour le consommateur ? Nous sommes mondialistes pour la consommation et nationalistes, ou européens, pour l'emploi. Compliqué !

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je suis un peu embarrassée, parce que le rapport s'inscrit dans le cadre du traité actuel. Or, j'estime que la situation est très grave pour la France, vu les déséquilibres intra-européens dans les échanges, en particulier en termes industriels, et que notre faiblesse découle largement des conditions actuelles du marché unique. On évoque beaucoup la concurrence mondiale et la Chine mais, en France, ce sont surtout des délocalisations intra-européennes qui nous ont pénalisés, notamment dans l'automobile : nous parlons de libre concurrence alors que nous constatons un dumping social et fiscal extrêmement défavorable à notre pays. Les Allemands ont fait un meilleur choix stratégique, qui consiste à travailler avec leur *Hinterland*, avec les pays de l'Est, pour ce qui est des faibles coûts, tout en conservant chez eux une partie des centres décisionnels, stratégiques ou technologiques.

Je déplore aussi l'insuffisante prise en compte du concept de service public. La notion de services d'intérêt économique général (SIEG) organise en fait un système de concurrence, alors que notre histoire nous conduit à penser que le service public doit constituer un tout, où les profits doivent servir aux investissements d'avenir ou à des politiques sociales. Enfin, les conditions actuelles de la commande publique, qui nous obligent à faire des appels d'offres pour des productions qui ne sont pas locales, ne favorisent pas un développement de proximité, et obèrent notre capacité à soutenir des secteurs stratégiques.

Si l'on ne fait pas du rééquilibrage des échanges à l'intérieur de l'Union européenne le préalable à toute discussion des règles de concurrence, nous n'allons faire qu'accroître des déséquilibres gravissimes. Et si la France continue à s'affaiblir pendant que l'Allemagne continue à dominer, la conséquence politique sera un éclatement de l'Union européenne et du projet européen. Ce rapport, quoiqu'intéressant, n'est pas à la hauteur de la gravité des déséquilibres actuels du marché intérieur.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Le *dumping* fiscal et social intra-européen existe, en effet. C'est aussi parce que le poids des charges, en France, est bien trop élevé, ce qui fragilise notre compétitivité. La semaine dernière, lors des questions d'actualité au Gouvernement, j'ai fait observer au



secrétaire d'État aux transports que, dès janvier 2004, la Commission européenne avait élaboré des lignes directrices pour que, dans des secteurs très concurrentiels, notamment le transport maritime et aérien, la France puisse ne pas verser de charges patronales.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Ce n'est pas à l'Europe de décider ce que la France veut en matière fiscale ! Le peuple français est souverain, et a le droit de considérer que, dans ce secteur, la concurrence ne doit pas être l'arbitre, et qu'il faut un accord politique d'ensemble.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Peut-être, mais nous ne pouvons pas faire la course en tête en ce qui concerne le poids des charges sans nous remettre en question...

**M. Fabien Gay.** – Tout cela appelle un vrai débat politique, que nous n'achèverons pas aujourd'hui. Je connais l'engagement de M. Chatillon sur la question industrielle, mais, à traités constants, nous ne nous en sortirons pas. Si nous restons focalisés sur le critère prix, la désindustrialisation de la France et de l'Union européenne ne pourra que continuer dans les dix prochaines années, car notre ambition n'est pas de payer les salariés et les ouvriers 150 euros par mois, comme dans le Sud-Est asiatique. L'Union européenne est la bonne échelle pour instaurer des taxes fondées sur des critères sociaux et environnementaux. Si nous ne le faisons pas, nous n'y arriverons pas.

D'ailleurs, au sein même de l'Union européenne, le problème se pose. Il y a dix ans, la moitié des voitures achetées par les Français était produite en France. Aujourd'hui, cette proportion est tombée à 17 %. Beaucoup sont produites en Roumanie et en Turquie, soit à l'intérieur même de l'Union européenne, ou à nos portes. Cela pose la question de l'harmonisation et du dumping fiscal et social, peu abordée dans le rapport, tout comme le débat autour d'Alstom : les champions européens ne peuvent pas être construits autour d'un projet financier, similaire à l'absorption d'Alstom par Siemens, sans véritable projet industriel. Pour construire des champions européens, il faut des projets industriels, avec des États en soutien, comme on l'a vu pour Airbus. Nous avons eu trop d'opérations financières consistant à plomber des entreprises, à les délocaliser, à fermer des usines...

Ce débat arrivera, et je vois que les lignes bougent : la semaine dernière, nous avons eu une vraie discussion sur la conditionnalité des aides publiques. Nous reposerons la question lors de l'examen du troisième budget rectificatif la semaine prochaine.

**M. Laurent Duplomb.** – Je ne reviendrai pas sur la problématique de la concurrence aux frontières, mais j'évoquerai celle des différences de concurrence à l'intérieur même de l'Europe. En France, nous avons une étonnante façon de ne pas regarder nos bêtises en face. Prenez le plan de relance, par exemple, à la suite de la crise du coronavirus. Pour l'horticulture, il pèse 23 millions d'euros, contre 600 millions d'euros aux Pays-Bas. Pourquoi ? Parce que nous sommes fauchés, à cause de notre addiction à l'impôt et à la dette. Nous ne pouvons pas reprocher aux autres pays d'être meilleurs que nous... Les Pays-Bas ont compris que, dans deux ou trois ans, la disparition de toutes les entreprises françaises leur laissera la capacité de produire davantage dans leur pays.

Les différences de compétitivité sont incroyables : notre main-d'œuvre dans le maraîchage coûte 1,5 fois plus cher qu'en Allemagne, 1,7 fois plus cher qu'en Espagne et de deux à trois fois plus cher qu'en Pologne. Nous sommes incapables de faire travailler les Français : pour ramasser des fruits ou des légumes, nous avons exclusivement recours à des salariés étrangers. Comment voulez-vous que nous soyons compétitifs ? Nous pourrions employer les Français qui ne travaillent pas, pour les faire travailler et diminuer le coût de l'indemnisation du chômage. Mais non, nous les laissons au chômage et nous faisons entrer des salariés étrangers pour travailler à leur place !

Concernant les charges, nous pouvons nous-mêmes, parlementaires, nous en prendre à nous même, puisque nous en avons ajouté pour les agriculteurs français, dans la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Egalim), en leur faisant croire qu'on allait améliorer leurs revenus. Même remarque sur les normes. En interdisant les néonicotinoïdes, nous tuons la filière betterave, quand la Belgique a pris une dérogation avant le 1<sup>er</sup> juillet, ce qui lui permettra d'utiliser les produits interdits en France. Résultat : les Belges vont construire la plus grande sucrerie d'Europe, et nous ne pourrons que les regarder nous spolier la totalité de notre production de betteraves. Et nous allons continuer dans cette voie avec le glyphosate et d'autres molécules. Bref, nous organisons nous-mêmes le déménagement de la production agricole et industrielle.

**M. Pierre Cuypers.** – Bien dit !

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Ce débat, très intéressant, dépasse de loin le sujet qui nous réunit ce matin, puisque nous examinons un texte qui concerne la concurrence et non la politique commerciale, fiscale, environnementale et normative de l'Europe. J'appelle pour ma part à initier, dans le plan de relance, une réflexion et une action sur la convergence intra-européenne. Il n'est pas question de payer les Français au rabais, mais, au contraire, d'améliorer la couverture sociale de l'ensemble des Européens.

Mais tout cela est hors sujet par rapport au texte. Cette proposition de résolution choisit l'efficacité, à traités constants, plutôt que de sortir le bulldozer afin de changer les traités, ce qui ne pourrait se faire rapidement. Elle donne des pistes pour infléchir la politique de concurrence et avoir des effets immédiats sur notre propre politique.

Je me réjouis en tous cas de lire dans *Le Canard enchaîné* que le nouveau patron d'une grande entreprise automobile française critique le plan de la précédente équipe en disant que c'était un projet financier et non pas industriel.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Merci pour ce recadrage. Cette proposition de résolution, dans un premier temps, n'est soumise qu'au vote des membres de la commission des affaires européennes. Elle sera ensuite transmise à la commission saisie au fond, avant que nous n'échangions avec sa présidente pour adresser un avis politique aux instances communautaires.

Il faut une articulation plus forte entre la politique de concurrence, la politique industrielle et la politique commerciale qui, jusqu'à présent, fonctionnent en

silos. La concurrence et la politique commerciale sont des compétences exclusives de l'Union européenne.

L'Union européenne n'est pas, et ne sera sans doute jamais, une fédération. Le temps européen est un temps long. Je regrette toujours que les mesures conservatoires soient trop complexes à mettre en œuvre – elles l'ont été une seule fois en dix-huit ans... Il faudra faire régulièrement des points d'étape. André Gattolin a évoqué le CFIUS. La présidence Trump semble particulièrement défensive, mais il n'y a jamais eu un État plus protectionniste que les États-Unis. Le CFIUS fait très attention à tout investissement étranger au sein d'une entreprise américaine.

L'extraterritorialité des lois américaines est un élément supplémentaire de déstabilisation de certains dossiers.

Concernant la concurrence entre États européens, je suis tout à fait d'accord avec Laurent Duplomb ; je suis même plus inquiet encore que lui. Compte tenu de nos moyens financiers, la France n'a pu mettre sur la table, en s'essouffant, que 40 milliards d'euros pour atténuer les effets de la crise sanitaire, quand l'Allemagne y consacrait allègrement 130 milliards. Il s'ensuivra une fragmentation du marché unique très préoccupante.

Nous sommes appelés à des sauts technologiques tels que la 5G ou l'hydrogène, qui constituent des projets importants d'intérêt européen commun (PIEEC). Or on voit certains nouveaux maires de grandes villes françaises se préparer à interdire la 5G ! La digitalisation de l'économie est en marche ; les freins idéologiques qu'on pourrait lui apposer m'effraient, car c'est une nouvelle source de fragmentation du marché unique.

Rappelons-nous l'erreur commise dans les années 1990 : on a lancé la monnaie unique avant d'harmoniser les économies nationales. D'où l'ardente obligation, aujourd'hui, de procéder à l'union des marchés de capitaux. L'Allemagne vient de s'en rendre compte et met les bouchées doubles. Nous craignons tous un début de dislocation du marché unique.

**M. Alain Chatillon, rapporteur.** – Concernant les salariés, monsieur Gay, nous évoquons leur participation et leur intéressement dans le plan de relance proposé par la commission des affaires économiques.

Monsieur Duplomb, le risque auquel l'Europe est exposée découle de son élargissement : on est passé de six à vingt-huit États membres ! Cela sera très difficile à gérer. Les taux d'endettement de certains pays – l'Autriche, le Danemark, la Suède, ou encore les Pays-Bas – sont très faibles, entre 40 % et 45 % de leur PIB, alors que le nôtre sera cette année de 120 % : chaque Français supporte une dette d'environ 40 000 euros. Comment gèrera-t-on une Europe à deux vitesses ? Certains États ne serrent pas assez les boulons sur les charges et ne gèrent pas assez rigoureusement leur pays.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – La question est posée ; pour la réponse, il faudra attendre quelques années. Elle ne viendra en tout cas pas d'un nouveau traité.

**M. Alain Chatillon.** – Les pays du Nord accepteront-ils des emprunts européens visant essentiellement à rembourser les dettes contractées par les pays du Sud ?

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Non, sans doute !

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Conformément au règlement du Sénat qui nous impose le respect d'un délai entre l'adoption par la commission des affaires européennes et l'adoption par la commission compétente au fond, la commission des affaires économiques examinera cette proposition de résolution européenne le mercredi 15 juillet prochain.

*À l'issue du débat, la commission des affaires européennes et la commission des affaires économiques autorisent la publication du rapport d'information.*

*Puis, la commission des affaires européennes a adopté la proposition de résolution européenne dans la rédaction suivante.*

*Proposition de résolution en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la modernisation de la politique européenne de la concurrence*

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment l'article 3 et les articles 101 à 109, ainsi que le protocole n° 27 sur le marché intérieur et la concurrence,

Vu le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité,

Vu le règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises,

Vu le règlement (CE) n° 773/2004 modifié de la Commission du 7 avril 2004 relatif aux procédures mises en œuvre par la Commission en application des articles 81 et 82 du traité CE,

Vu le règlement (CE) n° 800/2008 modifié de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (règlement général d'exemption par catégorie),

Vu le règlement (UE) n° 330/2010 de la Commission du 20 avril 2010 concernant l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées,

Vu le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis,

Vu le Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité,

Vu le Règlement 2016/1037 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne,

Vu le Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union,

Vu les lignes directrices de la Commission du 5 février 2004 sur l'appréciation des concentrations horizontales au regard du règlement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises,

Vu les lignes directrices de la Commission du 18 octobre 2008 sur l'appréciation des concentrations non horizontales au regard du règlement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises,

Vu la communication de la Commission du 24 février 2009 - Orientations sur les priorités retenues par la Commission pour l'application de l'article 82 du Traité CE aux pratiques d'éviction abusives des entreprises dominantes,

Vu les lignes directrices de la Commission du 10 mai 2010 sur les restrictions verticales (en cours de révision),

Vu les lignes directrices de la Commission du 14 janvier 2011 sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale,

Vu la nouvelle stratégie industrielle pour une Europe verte et numérique, compétitive à l'échelle mondiale, présentée par la Commission européenne le 10 mars 2020,

Vu les consultations publiques lancées par la Commission européenne le 2 juin 2020 sur le Paquet Digital Services Act portant, respectivement, sur l'approfondissement du marché intérieur et la clarification des responsabilités des services numériques et sur un instrument de régulation ex ante des grandes plateformes en ligne à effets de réseau significatifs se comportant comme des gatekeepers dans le Marché intérieur,

Vu la consultation publique lancée le 3 juin 2020 par la Commission européenne sur un nouvel outil de concurrence,

Vu le livre blanc sur les effets de distorsion liés aux subventions étrangères au sein du marché unique, publié par la Commission européenne le 17 juin 2020,

Vu la résolution du Parlement européen du 18 juin 2020 sur la politique de concurrence - rapport annuel 2019 (2019/2131(INI)),

Vu la résolution européenne du Sénat n° 131 (2016-2017) du 8 septembre 2017 pour une réforme des conditions d'utilisation des mesures conservatoires prévues par le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil relatif à la mise en oeuvre des règles de concurrence,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 42 (2017-2018) du 7 janvier 2018 sur le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 23 (2018-2019) du 16 novembre 2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne, COM(2018) 238 final,

Vu la proposition de loi adoptée par le Sénat n° 62 (2019-2020) visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace,

Considérant que la prohibition par les traités européens des pratiques et comportements des entreprises ou des aides d'État susceptibles d'empêcher, de restreindre ou de fausser le libre jeu de la concurrence est l'un des principes fondamentaux du bon fonctionnement du marché intérieur qui permet au consommateur européen de bénéficier de produits innovants et de qualité, à un prix raisonnable ;

Considérant que le contrôle des concentrations introduit en 2004 répond à la même préoccupation ;

Considérant que la mise en œuvre de la politique européenne de concurrence par la Commission européenne, sous le contrôle du juge européen, ses outils et ses pratiques ont fait l'objet d'évolutions destinées à alléger les procédures et à encourager l'innovation, tout en permettant de préserver effectivement le choix du consommateur européen, l'innovation compétitive et le bon fonctionnement du marché intérieur ;

Considérant que la Commission européenne a su réagir avec célérité et efficacité aux conséquences économiques de la crise sanitaire en adoptant le 19 mars 2020 un Encadrement temporaire des mesures d'aides d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, modifié le 3 avril 2020 et le 8 mai 2020,

Considérant toutefois que la mondialisation de l'économie et des échanges ainsi que le développement du numérique constituent des défis majeurs qui imposent d'adapter sans tarder cette politique, dans le cadre d'une articulation efficace avec les autres leviers de la politique européenne en matière de stratégie industrielle et de politique commerciale,

*Sur la nécessité de disposer d'analyses sectorielles systématiques de l'état de la concurrence*

Considérant que la Commission européenne ne procède à des enquêtes sectorielles qu'en cas de notification d'opérations de rapprochement entre entreprises ou en cas de pratiques anticoncurrentielles sur des segments de marché ;

Considérant que de telles enquêtes ne portent pas sur l'état des flux commerciaux ni sur des pratiques constatées de subventions ; qu'elles ne prennent pas en compte l'existence d'acteurs systémiques et qu'elles ne comportent pas assez d'éléments prospectifs ;

Considérant qu'il est indispensable d'améliorer la réactivité de la Commission face aux distorsions de concurrence, d'accélérer l'instruction des dossiers en matière de concentrations et d'aides d'État et d'offrir une plus grande prévisibilité aux opérateurs économiques ;

Considérant que les différentes directions générales (DG) de la Commission européenne n'interviennent pas de manière suffisamment coordonnée dans le cadre de l'instruction des dossiers de concurrence ;

Préconise que la DG concurrence de la Commission européenne, en coordination avec les DG sectorielles, établisse d'ici la fin de l'année 2020, des cartographies ex ante, régulièrement actualisées, de l'état de la concurrence sur le marché intérieur, à partir d'analyses

sectorielles généralisées, destinées à servir de base de travail aux enquêtes menées par la DG Concurrence dans le cadre du contrôle des concentrations et de l'identification de pratiques anti-concurrentielles ;

Estime que ce diagnostic partagé de l'état des marchés devrait analyser l'état de la concurrence et de la concentration du secteur, en relevant l'existence d'acteurs systémiques ou quasi-monopolistiques et la prévalence d'acquisitions tueuses ; les comportements anti-concurrentiels et les pratiques déloyales observées ou suspectées, en identifiant notamment les cas relevant d'acteurs économiques établis dans des pays tiers ; et l'état des flux commerciaux, en mettant particulièrement en lumière les barrières commerciales ou les pratiques de dumping et de subventions existantes ou potentielles ;

Recommande que, dès réception par la Commission de la notification d'une opération de concentration, ou dès le lancement d'une enquête portant sur des pratiques anticoncurrentielles, les DG Concurrence, Commerce et Marché intérieur soient systématiquement réunies pour examiner les éléments du dossier, à partir du travail de cartographie ainsi réalisé ;

*Sur l'indispensable enrichissement de la notion clé de bien-être du consommateur*

Considérant que la politique européenne de concurrence est fondée sur la recherche du bien-être du consommateur, ce qui conduit la Commission à chercher à prévenir toute atteinte qui prendrait la forme d'une hausse des prix, d'une baisse de la qualité du produit ou d'un moindre choix sur le marché à la suite d'un rapprochement entre entreprises, d'une pratique anticoncurrentielle ou de l'octroi d'une aide d'État ;

Considérant que le « bien-être du consommateur » est un concept flou et large, qui regroupe des notions liées au prix, au choix et à l'innovation, mais qui ne permet pas aux entreprises de se fonder sur des précédents cohérents et donne une très grande marge d'interprétation à la DG Concurrence dans l'instruction des dossiers ;

Observe que cette approche empêche la Commission de prendre en compte d'autres critères résultant des objectifs plus larges assignés aux politiques européennes, dont la prise en compte est pourtant devenue impérieuse alors que la compétition internationale s'est accentuée et que les atteintes à l'environnement se sont multipliées ;

Appelle à clarifier les composantes du « bien-être du consommateur » et à y intégrer de nouveaux éléments comme la compétitivité, le maintien de l'emploi, la protection de l'environnement, la protection des données personnelles ou encore l'autonomie stratégique ;

*Sur l'allongement de l'horizon temporel afin de prendre en compte la concurrence potentielle future*

Considérant que l'horizon temporel retenu par la Commission européenne dans l'analyse de l'atteinte potentielle à la concurrence sur un marché est souvent trop rapproché pour prendre en compte la probabilité d'entrée à moyen terme de concurrents sur le marché européen, en particulier d'entreprises bénéficiant de soutiens publics fournis par des États tiers ;

Constate que, de ce fait, la Commission interdit le rapprochement d'acteurs européens susceptibles d'affronter cette concurrence, ou leur impose des cessions d'actifs (remèdes dits structurels) qui les affaiblissent dans la compétition internationale et portent atteinte à la souveraineté économique et industrielle de l'Europe ;

Préconise, dans le prolongement du manifeste franco-allemand pour une politique industrielle adaptée aux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle publié en 2019, un allongement de l'horizon

temporel à au moins cinq ans, comme le pratiquent d'autres autorités compétentes en matière de concurrence, en particulier aux États-Unis, et une clarification de la doctrine de la Commission européenne sur le poids qu'elle accorde dans son analyse à la concurrence potentielle future ;

*Sur l'urgence d'une actualisation de la définition du marché pertinent*

Considérant que le concept de « marché géographique » a fortement évolué, avec le développement transfrontière du numérique et du commerce international et l'harmonisation des standards techniques, et que la nature d'un « marché de produit » a également été modifiée par la multiplication des produits ou services utilisés gratuitement par un consommateur par la voie numérique ;

Demande à la Commission européenne d'actualiser sans tarder ses lignes directrices relatives à la définition du marché pertinent, qui datent de 1997, afin d'adapter les notions de « marché de produit » et de « marché géographique » aux évolutions de la réalité économique ;

*Sur la nécessité de doter la Commission européenne d'outils lui permettant de lutter efficacement contre les pratiques abusives d'entreprises extra-européennes*

Considérant que la concurrence sur le marché européen est faussée par des comportements abusifs d'entreprises établies dans des pays tiers en raison, par exemple, de pratiques commerciales déloyales comme le dumping, de subventions publiques, ou encore d'un contrôle des concentrations défaillant ;

Soutient les propositions figurant dans le livre blanc publié le 17 juin 2020 par la Commission européenne qui lui permettraient d'interdire des acquisitions d'entreprises européennes par des entreprises bénéficiant de subventions publiques étrangères qui leur procurent un avantage indu, d'imposer aux entreprises des remèdes tels que des paiements réparateurs ou des mesures correctives de nature structurelle ou comportementale lorsqu'elle identifie des distorsions de concurrence sur un marché liées à de telles subventions et d'exclure des procédures de passation des marchés publics les entreprises soumissionnaires bénéficiant de subventions étrangères qui fausseraient le caractère concurrentiel de l'appel d'offres ;

*Sur le nécessaire renforcement de la flexibilité dans l'application du droit européen de la concurrence*

Constatant que les délais de mise en oeuvre des procédures d'enquête et de sanction des ententes et des abus de position dominante peuvent avoir des effets destructeurs et irréversibles sur le maintien de la concurrence sur le marché intérieur ;

Considérant que les mesures provisoires constituent un outil essentiel pour veiller à ce que la concurrence ne soit pas faussée pendant le déroulement d'une enquête mais que la Commission européenne n'en fait pas usage ;

Préconise que la Commission recoure rapidement à des mesures conservatoires pendant les enquêtes afin de figer l'état de la concurrence et que les conditions de mise en oeuvre de telles mesures soient assouplies pour supprimer l'exigence de preuve du caractère irréparable du préjudice, au profit du risque d'atteinte grave et immédiate ; alléger l'exigence de constat *prima facie* d'infraction, en lui substituant le constat que la pratique relevée risque de constituer une telle infraction ; et élargir le champ des intérêts protégés justifiant de telles mesures, en ne visant plus seulement l'atteinte aux règles de concurrence mais également, comme en droit français, l'atteinte à l'économie générale, à celle du secteur intéressé, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise plaignante ;



Considérant que la Commission privilégie systématiquement des cessions d'actifs lorsqu'une opération de concentration soulève des enjeux concurrentiels, plutôt que des engagements de modification de l'attitude commerciale des parties à l'opération, qui ne les contraignent pas à des cessions d'actifs pénalisantes mais assurent le maintien d'une concurrence effective sur le marché considéré ;

Considérant que cette pratique est préjudiciable aux acteurs européens qui se retrouvent dans l'obligation de céder des actifs à des concurrents étrangers ou sont contraints de renoncer au rapprochement envisagé, ce qui emporte des effets considérables sur l'environnement concurrentiel et le développement ultérieur du marché sans évaluation préalable ;

Recommande que des engagements comportementaux précis, exigeants, vérifiables et révisables en tant que de besoin, soient privilégiés, à l'issue d'une analyse approfondie du marché et de la concurrence potentielle, en association avec les acteurs du marché dès que cela est possible, et que la Commission mette en place un suivi attentif, tant pour vérifier que les engagements pris sont effectivement respectés que pour s'assurer qu'ils atteignent l'objectif poursuivi ;

Demande que des engagements comportementaux soient également mis en place en cas de pratiques anticoncurrentielles, à titre provisoire, dès qu'une telle pratique est identifiée, puis dans le cadre de la procédure de transaction ;

*Sur l'intégration de nouveaux concepts d'analyse adaptés au numérique afin d'assurer un suivi préventif des comportements des acteurs*

Considérant que les pratiques nouvelles de l'économie numérique constituent un défi pour l'analyse économique, en particulier la gratuité de certains services, les externalités de réseaux, l'existence d'acteurs systémiques et l'économie de la donnée, même si les plateformes ne sont pas toujours en position dominante au sens du droit de la concurrence ;

Considérant qu'il apparaît dès lors nécessaire de revisiter les concepts classiques de la concurrence - en particulier la notion de marché pertinent car il n'y a plus de produits homogènes dans une économie du gratuit -, de changer d'échelle pour intégrer la concurrence potentielle mondiale, enfin de prendre en compte l'efficacité économique dynamique ;

Préconise, notamment dans le cadre de la révision de la directive e-commerce, que l'analyse du pouvoir de marché prenne en compte les effets de réseaux et que les relations entre les plateformes, - en particulier celles qui sont en position de verrouiller le marché-, et leurs utilisateurs ou concurrents soient rééquilibrées par un encadrement a priori de la collecte et de l'utilisation des données (portabilité des données personnelles, interopérabilité, auditabilité, non-discrimination, loyauté ...), ce qui permettra de prendre rapidement des mesures correctrices en cas de manquement à ces règles ;

Estime urgent de définir la notion clé de plateformes verrouillant un marché (gatekeeping platforms) à partir de critères précis, comme le propose la Commission dans la consultation qu'elle vient de lancer (effets de réseau, nombre d'utilisateurs et/ou capacité du service à obtenir des données sur les marchés...), et d'identifier le caractère systémique de certains opérateurs numériques afin de pouvoir mettre en place un suivi rapproché, y compris pour contrôler les acquisitions de petites entreprises innovantes qui génèrent peu de chiffres d'affaires et donc n'atteignent pas les seuils de notification actuels et ainsi s'assurer que l'opération envisagée n'est pas de nature à réduire la concurrence, voire à l'éliminer (killer acquisitions) ;

*Sur la nécessité d'une évaluation a posteriori et transparente des décisions prises en matière de concurrence*

Considérant que les remèdes demandés par la Commission aux entreprises en cas de concentration sont lourds de conséquences - irréversibles lorsqu'il s'agit de cessions d'actifs - et reposent sur des concepts complexes à appréhender comme le marché pertinent, la concurrence potentielle future, l'horizon temporel ou le pouvoir de marché ;

Considérant que ces remèdes peuvent se révéler a posteriori inefficaces voire contre-productifs, certains marchés évoluant rapidement, et préjudiciables à différents intérêts de l'Union comme le bien-être du consommateur, le bon fonctionnement du marché intérieur, la capacité d'innovation, et la compétitivité des entreprises européennes ;

Préconise la mise en place d'un suivi des décisions de la Commission pour analyser la pertinence des mesures correctrices décidées au regard des objectifs qui leur étaient assignés, afin d'éventuellement revoir ou supprimer le remède comportemental manquant dans les faits de pertinence ou constituant un handicap trop lourd pour l'entreprise par rapport au gain concurrentiel escompté ; un tel suivi permettrait en outre à la Commission d'affiner progressivement ses futures décisions, marché par marché, secteur par secteur, alors que les évolutions économiques du niveau concurrentiel d'un marché dans certains secteurs sont particulièrement rapides (modification des parts de marché, nouvel entrant, hausse ou baisse des prix, etc.) ;

Estime qu'un tel suivi permettrait également, dans des cas similaires ultérieurs, de faire évoluer l'application des différents concepts économiques, notamment l'horizon temporel retenu au regard de la vitesse d'évolution d'un marché, la probabilité d'une concurrence potentielle future au regard du soutien public dont un concurrent bénéficie à l'étranger, l'évaluation des gains d'efficacité, ou le degré de prise en compte de l'accès aux données ;

Propose à cet effet la création d'un Observatoire européen d'évaluation de la politique de la concurrence (OEEPC), placé sous l'autorité de la Commission européenne et indépendant de la DG Concurrence, qui serait chargé de collecter les informations relatives à l'état et à l'évolution de la concurrence dans les différents secteurs économiques, notamment dans l'objectif d'actualiser les cartographies sectorielles et de fonder l'évaluation des décisions de la Commission en matière de concurrence ; de compiler et de tenir à jour une base de données de ces décisions et de la jurisprudence afférente de la Cour de Justice de l'Union européenne ; enfin de suivre l'application des décisions de la Commission en matière de concurrence et de réaliser une évaluation de ces décisions en fonction, notamment, de leur impact sur les prix, le choix offert aux consommateurs, les flux commerciaux, la concentration du marché, la compétitivité des entreprises, l'emploi européen, la capacité d'innovation, la protection de l'environnement, ou la protection des données personnelles.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en [ligne sur le site du Sénat](#).*

*Jeudi 9 juillet 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et de M. Philippe Bas, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale -

## **Justice et affaires intérieures**

### **Lutte contre la cybercriminalité : rapport d'information de Mme Sophie Joissains et M. Jacques Bigot, d'une proposition de résolution européenne et d'un avis politique, en commun avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui, en commun avec nos collègues de la commission des lois, le rapport d'information de nos collègues Sophie Joissains et Jacques Bigot sur la lutte contre la cybercriminalité, et notre commission se prononcera sur la proposition de résolution européenne et l'avis politique qui en découlent.

La commission des affaires européennes suit attentivement la progression de la coopération en matière de justice en Europe, qui s'est d'abord faite en marge des traités avant d'être communautarisée par le traité de Maastricht de 1992. En 1997, le traité d'Amsterdam a inscrit la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice parmi les objectifs de l'Union européenne. Un mandat d'arrêt européen a été mis en place et le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice a été reconnu. Le traité de Lisbonne a renforcé le rôle des agences compétentes – Eurojust, qui facilite la coopération entre les parquets nationaux, et Europol, qui permet la coopération des divers services répressifs des États membres – et a ouvert la voie à la création, sous la forme d'une coopération renforcée, d'un parquet européen, afin de combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Notre commission a largement contribué à en définir les contours.

En mai 2019, nos collègues Sophie Joissains et Jacques Bigot nous ont présenté un rapport et une proposition de résolution européenne faisant le point sur la coopération judiciaire en matière pénale en Europe et la mise en œuvre du parquet européen. À cette occasion, ils ont relevé le développement, parallèle à la numérisation de nos sociétés, d'un nouveau type de criminalité, la cybercriminalité, et l'ont porté à notre attention. Nos deux commissions leur ont alors confié le soin d'analyser ce phénomène, qui se joue des frontières, et de mesurer l'efficacité de la lutte engagée à son encontre.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.** – Je salue le travail réalisé, qui est d'une qualité exceptionnelle et porte sur une question essentielle. La délégation parlementaire au renseignement s'en est déjà saisie ; ses travaux ne sont pas tous rendus publics, mais ils cernent l'ampleur du phénomène et indiquent que les pouvoirs publics doivent se mobiliser, notamment face aux intrusions de plus en plus nombreuses dans les systèmes d'information. Parfois, la compromission d'une petite filiale peut induire des effets économiques et financiers cataclysmiques pour une grande entreprise. Nous avons des exemples d'attaques tous les jours, certains

connus, d'autres non : Marseille a ainsi été victime d'une attaque en mars qui a paralysé son système informatique et perturbé ses services, Bouygues Construction a été bloqué durant plusieurs semaines en février... Lorsque l'information ne circule plus, une entreprise est paralysée. Les particuliers sont également concernés par des tentatives d'attaques, par exemple par des invitations à se rendre sur des sites frauduleux qui ressemblent de très près à ceux des impôts ou des banques. Beaucoup de nos concitoyens se sont ainsi fait voler leurs coordonnées bancaires. Pendant la crise sanitaire, les tentatives d'escroquerie ont fleuri, s'agissant, notamment, des achats de masques. La justice et la police doivent donc s'adapter ; nous avons souhaité lancer ce travail car nous savons qu'il est impossible de lutter contre cette criminalité par le biais d'un dispositif national. Cette délinquance ignorant les frontières, une coopération européenne voire internationale, renforcée est nécessaire. Nous n'en sommes qu'au début !

**Mme Sophie Joissains, rapporteure.** – C'est avec émotion et joie que je vous présente ce rapport qui sera mon dernier travail pour le Sénat car j'ai choisi de me consacrer à mon mandat local.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.** – Je ne voulais pas l'annoncer moi-même, mais je tiens à vous dire combien je suis attristé par cette décision.

**Mme Sophie Joissains, rapporteure.** – C'est un choix douloureux, mais le Sénat restera dans mon cœur !

L'informatique et le numérique sont devenus omniprésents dans la vie quotidienne des Français, ainsi que dans la vie de nos entreprises. Ils sont facteurs de gain de productivité et ils ont permis de simplifier un grand nombre de nos démarches, mais ils ont aussi multiplié les occasions de commettre des actes de cybercriminalité avec une extension de la criminalité par-delà les frontières.

Il y a dix ans, j'ai rédigé un rapport sur le projet de parquet européen pour la commission des affaires européennes, dans lequel j'avais examiné le champ de compétences possible de cette institution tel qu'il découlait du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il a été défini de manière spécifique, mais il aurait pu être plus large. Lorsque, avec Jacques Bigot, nous avons demandé à travailler de nouveau sur ce sujet l'année dernière, nous avons auditionné Europol et Eurojust et nous avons alors pris conscience de l'ampleur de la cybercriminalité.

Nous avons donc souhaité nous pencher, au nom de la commission des lois et de la commission des affaires européennes, sur ce sujet afin de dresser un bilan et de tracer des perspectives, en examinant les outils de coopération dont nous disposons aux échelles européenne et internationale et en interrogeant une ouverture des compétences du parquet européen dans cette direction. Entre le mois d'avril et le mois de juin, nous avons procédé à une quinzaine d'auditions qui nous ont permis d'entendre beaucoup d'acteurs et de prendre conscience de l'ampleur du sujet.

Il n'existe pas de définition unanimement admise de la cybercriminalité. Dans le cadre de notre rapport, nous avons considéré qu'en relevaient les infractions portant atteinte aux systèmes informatiques eux-mêmes, mais aussi les agissements qui

utilisent le numérique comme un moyen pour commettre et élargir l'infraction. De plus en plus souvent, la cybercriminalité consiste en des tentatives d'extorsion par le biais de « rançongiciels » : le système informatique est rendu inexploitable par un virus et la victime est obligée de verser une rançon pour retrouver l'accès à ses données. Le président Bas y faisait allusion : au mois de mars, la ville de Marseille et la métropole Aix-Marseille-Provence ont été victimes d'une attaque de ce type, qui a paralysé le fonctionnement des services administratifs pendant toute la durée du confinement ; de même, l'hôpital de Rouen a subi une attaque qui a paralysé l'imagerie médicale et certains appareils connectés des blocs opératoires. L'informatique facilite, certes, des opérations, mais conduit aussi à introduire des fragilités et des dangers.

Nous sommes aussi exposés à un nombre croissant de contenus frauduleux en ligne – appels à la violence, apologie du terrorisme et, surtout, pédopornographie.

Le *dark web* est devenu le lieu privilégié des trafics en ligne, d'armes, de faux papiers, de stupéfiants comme d'êtres humains. Lors de nos auditions, nous avons eu vent de faits terribles, comme des commandes en ligne de viols d'enfants, passées en France et en Grande-Bretagne et menant à des crimes commis en Afrique, en Asie ou en Europe de l'Est. Il est aussi possible d'acheter en ligne des virus informatiques ou des coordonnées bancaires volées ; tout cela permet à des personnes qui ne disposent pas au départ d'une grande expertise dans le domaine informatique de devenir, à leur tour, des cybercriminels.

Les escroqueries en ligne empruntent souvent la technique du « hameçonnage » : la victime est attirée vers un site frauduleux qui ressemble à s'y méprendre au site des impôts, au site d'une banque ou à un site commercial. Il est difficile d'évaluer le nombre d'infractions commises chaque année, les plaintes et les signalements étant loin d'être systématiques. Les particuliers hésitent à porter plainte parce que le préjudice que chacun subit est modeste ; les entreprises, quant à elles, s'inquiètent pour leur réputation : lorsque leur carnet d'adresses est compromis ou chiffré, elles préfèrent souvent payer plutôt que prendre le risque d'inquiéter leurs clients.

Les outils statistiques dont disposent la police et la justice ne permettent pas de suivre l'ensemble des infractions relevant du champ cyber ; seule la gendarmerie est aujourd'hui en mesure de répertorier l'ensemble de ces infractions : en 2018, elle en a traité près de 68 000, 7 % de plus que l'année précédente. J'ajoute que le groupement d'intérêt public (GIP) Acyma, chargé d'orienter les victimes de cybermalveillance, a reçu l'an dernier 90 000 demandes d'assistance.

Notre première recommandation est d'encourager les signalements et de mettre à jour les outils statistiques afin de mieux suivre l'évolution de la cybercriminalité : la multiplication des signalements aide les enquêteurs à opérer des rapprochements entre des faits qui paraissent isolés de prime abord, mais qui constituent les facettes d'une même affaire. Il importe donc de multiplier les outils de communication à ce sujet.

Face à cette cybercriminalité protéiforme, nos services se sont réorganisés afin de se doter d'unités spécialisées. Nos interlocuteurs ont tous estimé que l'arsenal législatif en vigueur permettait de lutter efficacement, un grand nombre de qualifications pénales pouvant être mobilisées pour poursuivre ces infractions. Ils se

sont également déclarés satisfaits des changements opérés en matière de procédure pénale par la loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice, qui a notamment simplifié le régime de l'enquête sous pseudonyme, très utile pour infiltrer les plateformes d'échanges sur le *dark net*.

La direction centrale de la police judiciaire s'est dotée en 2014 d'une sous-direction en charge de la lutte contre la cybercriminalité. Au sein de la gendarmerie, c'est le centre de lutte contre les criminalités numériques (C3N) qui assume cette mission. Du côté du ministère de l'économie, les douanes, la répression des fraudes et Tracfin, pour la délinquance financière, disposent également d'unités spécialisées en matière de cybercriminalité.

S'agissant de l'institution judiciaire, la loi a confié en 2016 une compétence nationale concurrente à la juridiction parisienne pour connaître des atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données, c'est-à-dire les attaques contre les systèmes informatiques. Le parquet de Paris s'est doté d'une section spécialisée qui centralise les affaires les plus complexes, les plus graves, ou qui présentent une forte dimension internationale, les autres demeurant de la responsabilité des juridictions territorialement compétentes. Ces différents services spécialisés ont acquis une grande compétence technique et un vrai savoir-faire. Ils sont capables de mener la plupart des investigations sans qu'il soit nécessaire de faire appel à des expertises extérieures. Ils sont cependant sous-dotés. La section spécialisée du parquet de Paris, par exemple, ne compte que trois magistrats appuyés par un seul assistant technique, un effectif très faible comparé à ceux des services homologues des grands États européens, souvent dix fois plus importants. En conséquence, le parquet spécialisé renonce régulièrement à se saisir d'affaires qui auraient pourtant justifié son intervention. Le renforcement de ses moyens nous paraît donc constituer une priorité. Un deuxième axe d'action devrait consister à diffuser la culture cyber sur l'ensemble du territoire en étoffant les réseaux de référents mis en place au sein des parquets locaux comme au sein de la police et de la gendarmerie. Il nous paraît également essentiel de continuer à cultiver des liens étroits avec les acteurs privés du numérique, dont la compétence grandit avec la complexité des systèmes : les réquisitions gagnent en efficacité dès lors que l'on sait de quelles informations dispose une entreprise et dans quel délai elle est susceptible de les fournir.

Bien sûr, ce volet répressif doit s'accompagner d'un volet préventif. Tous nos interlocuteurs ont insisté sur la nécessité de construire des réseaux informatiques solides, soumis à des audits réguliers et à des référentiels techniques exigeants. Les opérateurs d'importance vitale peuvent bénéficier dans ce domaine de l'appui de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Les entreprises et les administrations de taille plus modeste peuvent faire appel à des prestataires privés certifiés par l'ANSSI, ce qui est un gage de qualité.

Un important travail de formation doit également être conduit auprès des salariés car c'est bien souvent une imprudence humaine qui provoque l'infiltration du système informatique. Nous avons ainsi eu connaissance du cas d'un homme appréhendé dans le sud de la France pour pédophilie, qui recherchait ses victimes en mettant sur le site Le Bon Coin des annonces de maillots pour fillettes. En cliquant sur le lien présent dans l'annonce, le client intéressé téléchargeait sans le savoir un logiciel permettant au criminel, quand l'enfant était devant l'ordinateur, d'entrer en contact avec lui pour lui demander de se déshabiller. Une fillette a eu la présence d'esprit de prévenir sa mère, ce qui a conduit à l'arrestation de l'individu qui avait tout de même eu le temps

de faire une soixantaine de victimes. Cet effort de sensibilisation devrait être mené auprès du grand public et auprès des élèves des écoles car nous pouvons tous être victimes de cybercriminalité.

Cependant, les efforts entrepris à l'échelle nationale se heurtent rapidement au caractère transnational de cette criminalité. Les victimes sont en France, mais, bien souvent, les auteurs sont à l'étranger et ne pourront donc être arrêtés et traduits devant les tribunaux qu'à la condition qu'une entraide judiciaire efficace soit mise en place à l'échelle européenne et au-delà.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Notre rapport vise à décrire le système, d'abord, puis à interroger l'organisation judiciaire en France, ce qui devra amener la commission des lois à questionner le garde des Sceaux sur les moyens dédiés à cette question, qui sont insuffisants face à l'importance de la menace.

Le troisième volet de notre sujet s'attache à la perspective possible d'une extension des compétences du parquet européen à la cybercriminalité, qui n'interviendra qu'à moyen ou long terme. En revanche, la coopération internationale et européenne est essentielle car cette criminalité ne connaît pas de frontière.

Internet est un outil extraordinaire, nous l'avons mesuré pendant la crise, mais nous avons alors recouru à des opérateurs ne se trouvant pas sur le territoire national. Il est donc essentiel de pouvoir lutter contre la cybercriminalité, dont les auteurs, lorsqu'il s'agit de criminels organisés, sont basés dans les pays de l'Est, en Afrique ou en Asie, et pas nécessairement en Europe. L'Union européenne doit également protéger ses concitoyens contre la cyberdélinquance. Ces investigations sont complexes car elles exigent parfois de solliciter des informations auprès d'opérateurs étrangers, notamment les GAFAM (pour Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft). L'entraide internationale en la matière fonctionne par commission rogatoire internationale, une procédure particulièrement lourde et lente au regard de la vitesse de l'informatique, ce qui pose un problème en matière de conservation des données, étape pourtant essentielle pour disposer de preuves de l'attaque.

Pour tenter de dépasser ces limites, il existe un traité à portée universelle sur ce sujet : la convention sur la cybercriminalité, dite convention de Budapest, adoptée en 2001 par le Conseil de l'Europe, qui vise à protéger la société de la criminalité dans le cyberspace, notamment par l'adoption d'une législation appropriée et par l'amélioration de la coopération internationale. Soixante-cinq États y sont parties et une centaine de pays s'en inspirent dans leur législation nationale. Cette convention permet de figer les scènes de crimes numériques et donne ainsi la possibilité de remonter jusqu'aux auteurs des infractions informatiques. Depuis septembre 2017, elle fait l'objet d'importantes négociations visant à la doter d'un protocole additionnel facilitant l'accès transfrontière aux preuves numériques, ainsi que nous le soulignons dans la proposition de résolution européenne que nous vous soumettons.

Par ailleurs, nous avons souhaité insister sur l'importance de conserver une relation de qualité entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, dont les services sont bien dotés.

S'agissant de la coopération européenne, la mise en place progressive d'un espace judiciaire européen a pour objectif de pallier les difficultés inhérentes à la

coopération interétatique. Nos interlocuteurs ont souligné l'intérêt du mandat d'arrêt européen, qui facilite les procédures par rapport à la commission rogatoire internationale. De même, grâce au service spécialisé d'Europol, la coopération y est excellente et facilite les poursuites ; il en va de même au sein d'Eurojust. La coopération policière et judiciaire s'est donc améliorée. Faut-il pour autant aller plus loin ? Nous le suggérons dans notre proposition de résolution européenne.

La lutte contre la cybercriminalité est devenue une priorité pour l'Union européenne : elle constitue un axe important de sa stratégie de sécurité intérieure 2015-2020, qui sera prochainement révisée ; elle fait l'objet d'une réglementation européenne qui s'est progressivement enrichie ; des négociations sont en cours sur un texte traitant du retrait des contenus terroristes en ligne et des preuves électroniques ; elle fait, enfin, partie du champ de compétences d'Europol et d'Eurojust. Le rôle de ces deux agences est essentiel, à la fois pour faciliter la coopération entre les services répressifs et judiciaires nationaux et pour soutenir les États membres dont les ressources sont plus limitées. Par ailleurs, l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA) monte en compétences en matière de cybersécurité, mais gagnerait sans doute à accroître son implication opérationnelle auprès des autorités nationales.

Nous sommes convaincus que l'Union européenne devrait encore améliorer son organisation pour poursuivre les cybercriminels de façon plus organisée. C'est pourquoi nous pensons que le parquet européen, qui devrait en principe être opérationnel à la fin de cette année, pourrait contribuer à renforcer la lutte contre la cybercriminalité en permettant de diligenter des poursuites à l'échelle européenne. Il devrait alors agir comme un parquet centralisé susceptible d'organiser des poursuites, sans disposer pour autant d'une compétence exclusive. Naturellement, nous n'ignorons pas que cette orientation se heurte à des difficultés, d'autant que tous les États membres n'y participent pas encore. Il s'agit d'amener cette institution à adopter une autre philosophie : en l'état, le parquet européen est saisi des atteintes aux intérêts financiers de l'Union, alors qu'il s'agirait ici de traiter des atteintes aux intérêts des entreprises, des particuliers ou des institutions au sein de l'Union européenne. À mon sens, dans quelques années, cela apparaîtra comme naturel...

La commission des lois devra travailler sur cette question diffuse qui sera de plus en plus importante : on vend aujourd'hui en ligne des logiciels qui permettent d'organiser des attaques de systèmes informatiques, le phénomène ne pourra donc que s'amplifier, alors même que nous développons le télétravail et les utilisations d'Internet. Il faut donc que nous nous protéjions, c'est le sens de ce rapport.

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

La pandémie virale que nous vivons se déclinera peut-être demain en pandémie numérique. Nous pourrions interroger l'ANSSI à ce sujet, notamment pour identifier les entreprises, en particulier françaises, compétentes pour lutter contre ces dangers.

Je relève un point de votre texte : à cause du Brexit, nous allons perdre un partenaire, mais j'aimerais que celui-ci reste notre allié dans la lutte contre la cybercriminalité car il dispose d'une réelle expertise. Le Royaume-Uni s'affranchit en matière de politique de défense, cela me désole, mais il faut que nous parvenions à maintenir un partenariat et une complémentarité.



Enfin, nous sommes encore sous le régime de la territorialité de la loi pénale – l'Europe, en la matière, c'est toujours le temps long et le vote unanime –, mais il faut envisager le parquet sous l'angle européen, car chaque internaute peut être impliqué dans la cybercriminalité.

**M. André Gattolin.** – Je suis membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et j'ai le sentiment que nous nous inspirons trop rarement de ce qui s'y fait ; le rappel de la convention de Budapest est à cet égard bienvenu.

S'agissant de la place d'Europol et d'Eurojust, j'ai eu la chance de mener une mission à La Haye, il y a six ans, et, en effet, à mon sens, il faut élargir leurs compétences et mieux les doter. La coopération est encore faible, mais on ne peut pas la décréter : il faut que les acteurs apprennent et aient envie de travailler ensemble. Le fait que nous ayons intégré ces agences dans le droit communautaire au lieu de renforcer la coopération entre les services nationaux a conduit à une baisse de la volonté d'intégration des organes nationaux. Le processus a conduit à trop bureaucratiser les institutions plutôt qu'à construire de la coopération.

À mon sens, la cybercriminalité est une chose trop sérieuse pour être laissée à des administrations, certes brillantes, comme l'ANSSI, mais dont les ressources humaines sont gérées sur un mode quasi militaire, sans beaucoup de souplesse et d'intelligence dans la conservation des compétences. Mon expérience m'a convaincu que le rôle des politiques était essentiel ; il faut associer les commissions parlementaires des deux chambres pour faire remonter l'information et mettre en place des législations adéquates.

Je m'étais inquiété, il y a trois ans, que tout le système d'échanges de Bpifrance se trouve sur le *cloud* de Microsoft, et je viens d'apprendre que les données relatives aux prêts à taux zéro du Gouvernement sont maintenant hébergées sur le *cloud* d'Amazon... Imaginez un piratage ou un détournement d'informations sur des données aussi stratégiques que l'état de nos entreprises ! Cela m'inquiète ; j'ai alerté les administrations et les ministères. L'ANSSI joue un rôle important en matière de sécurité, mais je ne comprends pas que ces données ne soient pas hébergées sur des *clouds* souverains.

Aujourd'hui encore, beaucoup de choses reposent sur des coopérations bilatérales. Au niveau européen, l'ENISA est une très belle institution, mais elle sert surtout à recevoir les « patates chaudes » que l'on n'a pas envie de traiter au niveau national.

**Mme Marie Mercier.** – En travaillant sur la pédopornographie, j'ai mesuré combien Internet était un royaume sans roi, sans lois et sans frontières, dans lequel l'imagination n'a pas de limite et la perversion est grandissante et glaçante. En visitant Pharos et l'Office central pour la répression des violences aux personnes (OCRVP), nous avons constaté le déficit considérable de moyens humains dont souffraient ces institutions par rapport à leurs homologues d'autres pays – on compte leurs agents sur les doigts de la main quand ils sont 150 ou 200 au Royaume-Uni, par exemple.

Les grands risques sont climatiques, épidémiologiques, mais aussi numériques : imaginons que l'on pirate le système informatique d'un hôpital, qui rassemble les données des patients. Aujourd'hui, on souligne qu'il y a beaucoup de

personnels administratifs dans les hôpitaux, mais il faut prêter attention à ceux qui surveillent ces systèmes, les ingénieurs informatiques.

Je partage votre constat : nous devons prévoir beaucoup de mesures de contrôle et de répression. Sur l'accès à la pornographie des mineurs, les Britanniques sont allés très loin, mais le processus a échoué au dernier moment car la société qui a obtenu le marché du système de contrôle appartenait en réalité à des sites pornographiques payants. Faisons confiance à notre imagination vertueuse !

**Mme Sophie Joissains, rapporteure.** – Nous sommes en phase avec ce que vous dites, j'espère que nos travaux serviront à l'élaboration d'un prochain rapport et au renforcement des effectifs dans les organismes français compétents.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Dans le soutien à cette démarche, ce rapport marque une étape utile sur les plans national et européen ; j'espère que notre proposition de résolution européenne sera votée et qu'une suite lui sera donnée dans cette lutte à long terme !

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Je reste attentif à ce que nos amis anglais ne divergent pas trop de ces objectifs...

*La commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale et la commission des affaires européennes autorisent, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.*

*Puis, la commission des affaires européennes adopte la proposition de résolution européenne dans la rédaction suivante, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes, adressé à la Commission européenne.*

*Proposition de résolution sur la lutte contre la cybercriminalité*

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 67 et 82 à 89 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe du 23 novembre 2001, dite convention de Budapest,

Vu la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020,

Vu la communication conjointe de la Commission et de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil du 13 septembre 2017 intitulée « Résilience, dissuasion et défense : doter l'UE d'une cybersécurité solide », JOIN (2017) 450 final,

Vu la déclaration de la Haute Représentante, au nom de l'Union européenne, sur le respect de la primauté du droit dans le cyberspace du 12 avril 2019,

Vu sa résolution européenne n° 117 (2018-2019) du 21 juin 2019 sur la coopération judiciaire en matière pénale et la mise en œuvre du Parquet européen,

Vu le rapport stratégique, dit Internet Organized Crime Threat Assessment, 2019 du Centre européen de lutte contre la cybercriminalité d'Europol,

Vu les conclusions pertinentes du Conseil JAI du 9 juin 2016, du Conseil Affaires générales des 15 et 16 novembre 2016, du Conseil JAI du 18 mai 2017, du Conseil Affaires générales du 20 novembre 2017, du Conseil Affaires étrangères du 16 avril 2018, du Conseil Affaires générales du 26 juin 2018, du Conseil européen du 18 octobre 2018, du Conseil Affaires générales du 19 février 2019, du Conseil Affaires générales du 19 mars 2019, du Conseil Transports, télécommunications et énergie du 3 décembre 2019 et du Conseil Affaires générales du 10 décembre 2019,

Note que la forte croissance de la cybercriminalité constitue une menace affectant l'Union européenne et ses États membres, qui recouvre des formes variées aux conséquences potentiellement très lourdes ;

Observe que le cyberspace est dépourvu de frontières, ce qui constitue un défi pour les autorités répressives et judiciaires en matière d'enquêtes et de poursuites pénales, comportant un risque élevé d'impunité ; considère par conséquent que les cybercrimes doivent être traités dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale, avec l'appui du réseau judiciaire européen en matière de cybercriminalité ;

Note que l'efficacité des enquêtes et poursuites pénales relatives aux cybercrimes est particulièrement tributaire de l'obtention et de la conservation de données aux fins de preuves numériques ; regrette l'absence de régime de conservation des données au niveau de l'Union européenne ; appelle par conséquent à l'adoption d'un régime européen de conservation des données permettant de répondre aux besoins opérationnels des services répressifs et judiciaires, prenant en compte les exigences de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et des tribunaux nationaux et respectueux des droits fondamentaux tels que le respect de la vie privée, la protection des données à caractère personnel, la non-discrimination et la présomption d'innocence ;

Juge nécessaire, pour mieux lutter contre la cybercriminalité et assurer la cybersécurité, d'allouer aux autorités répressives et judiciaires des États membres, à Europol et à Eurojust des ressources financières et humaines suffisantes pour faire face aux nouveaux défis que constituent les avancées technologiques et l'évolution des menaces, y compris par le renforcement des partenariats avec le secteur privé ; souligne l'importance de la formation à la sécurité numérique et considère que les agences européennes compétentes ont un rôle à jouer en la matière ;

Souligne le rôle central d'Europol et de son Centre européen de lutte contre la cybercriminalité ; invite l'ensemble des États membres à coopérer au mieux avec cette agence et à alimenter ses bases de données avec des informations complètes et de qualité ; appelle au renforcement d'Europol dans la lutte contre la cybercriminalité grâce à l'extension du champ de compétences de l'unité de référencement Internet EU IRU au signalement de l'ensemble des contenus illicites en ligne et à l'adaptation en conséquence de la base de données européenne de contenus illicites IRMa, au développement d'une plateforme de signalement des transactions bancaires frauduleuses, ainsi qu'au soutien à la création de dispositifs nationaux d'assistance aux victimes et à leur mise en réseau ; demande la mise en place rapide au sein d'Europol du laboratoire d'innovation qui permettra d'associer en amont les autorités répressives aux évolutions et au développement technologiques ;

Soutient l'action de l'ENISA en vue d'un cadre européen de certification en matière de cybersécurité ; souhaite que cette agence rejoigne le réseau des agences relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; invite l'ENISA à renforcer sa coopération opérationnelle avec les autorités répressives et judiciaires ;

Estime que la lutte contre la cybercriminalité exige une coopération internationale efficace permettant de promouvoir la sécurité et la stabilité du cyberspace ; considère que l'amélioration de cette coopération requiert la ratification de la convention de Budapest par l'ensemble des États membres de l'Union européenne et la conclusion dans les meilleurs délais des négociations sur le deuxième protocole additionnel à cette convention ; souhaite le renforcement de la coopération entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans la lutte contre la cybercriminalité, dans le respect de leur mandat respectif ;

Estime que le Royaume-Uni doit demeurer un partenaire indispensable dans la lutte contre la cybercriminalité ; demande par conséquent que le nouveau partenariat entre le Royaume-Uni et l'Union européenne permette d'instaurer la coopération la plus étroite possible, dans le respect de l'autonomie de l'Union européenne et de la souveraineté du Royaume-Uni, dans les domaines de la cybersécurité et de la lutte contre la cybercriminalité, y compris pour ce qui relève de la coopération judiciaire ; considère que ce nouveau partenariat devra garantir les relations du Royaume-Uni avec Europol, Eurojust et l'ENISA, ainsi que les modalités d'extradition et d'entraide judiciaire, qui remplaceront le mandat d'arrêt européen ;

Estime que l'Union européenne doit s'organiser pour poursuivre plus efficacement les cybercriminels ; constate que la territorialité de la loi pénale constitue encore trop souvent un obstacle aux poursuites, en particulier lorsque les cybercrimes impliquent plusieurs États membres ; demande par conséquent la conduite d'une réflexion approfondie sur les voies et moyens d'une extension du champ de compétences du Parquet européen à la lutte contre la cybercriminalité ; est conscient qu'une telle évolution ne pourra intervenir, le cas échéant, que si plusieurs conditions sont réunies, en particulier l'unanimité au Conseil européen, le respect du principe de subsidiarité et le fonctionnement probant du Parquet européen dans son champ initial de compétences ; estime en effet que la centralisation au Parquet européen du traitement des affaires transfrontalières de cybercriminalité permettrait une plus grande intégration du fonctionnement de l'Union européenne face à des menaces grandissantes ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Institutions européennes**

### **Audition de M. Janez Lenarčič, commissaire européen à la gestion des crises**

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Bonjour monsieur le commissaire. Merci d’avoir accepté cet échange avec la commission des affaires européennes du Sénat. Je vous souhaite la bienvenue pour cette audition en visioconférence, en attendant de vous rencontrer prochainement dans des conditions normales, je l’espère, à Paris ou à Bruxelles.

Vous avez été nommé il y a quelques mois seulement commissaire européen chargé de la gestion des crises et avez été rapidement confronté à l’une des plus graves crises que l’Union européenne ait eu à affronter depuis sa création avec la pandémie de Covid-19 et ses conséquences économiques et sociales.

Les États membres ont d’abord réagi par un réflexe de repli national. Rapidement, l’impératif de solidarité européenne a repris le dessus et l’Union a déployé divers instruments et activé le mécanisme européen de protection civile pour parer à la crise, d’abord sur le plan sanitaire. Vous pourrez nous indiquer qui en a bénéficié le plus dans l’Union ou hors de celle-ci et nous présenter les évolutions qu’il a fallu apporter au mécanisme européen de protection civile en réponse à la pandémie.

À l’heure où celle-ci semble refluer sur notre continent, même si certains foyers d’infection imposent un reconfinement dans certaines zones, il vous est sans doute possible de tirer un premier bilan de cette crise. Quel était le niveau de préparation de l’Union européenne aux crises avant la pandémie de Covid-19 et comment les menaces émergentes étaient-elles prises en compte ?

Dans quelle mesure l’Union est-elle prête aujourd’hui à faire face à une éventuelle nouvelle crise d’ampleur, comme celle du coronavirus, et quelles sont les évolutions qui paraissent encore nécessaires en termes budgétaires ou en termes d’organisation ?

Enfin, comment cette concrétisation de la solidarité européenne a-t-elle été valorisée dans les pays bénéficiaires ? Progresse-t-on vers une approche intégrée de la protection civile de l’Union européenne, intégrant aide humanitaire, politique de développement, sécurité et transition climatique ?

**M. Janez Lenarčič, commissaire européen à la gestion des crises.** – Monsieur le président, chers sénateurs, merci beaucoup pour cette invitation à échanger sur la pandémie de Covid-19 et la réponse apportée dans le cadre du mécanisme européen de protection civile.

Permettez-moi de commencer par féliciter la France pour avoir été l’un des partenaires les plus fiables et les plus actifs dans la mise en œuvre du mécanisme européen de protection civile dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire actuelle.

Dès le début de l’épidémie en Chine, la France a rapidement apporté à ce pays une assistance par le biais du mécanisme européen de protection civile en

fournissant des équipements de protection individuels. Elle a également fourni une assistance à travers ce mécanisme en réponse à d'autres situations d'urgence comme dans le cas du tremblement de terre en Croatie, du typhon aux îles Fidji ou du cyclone au Vanuatu et a apporté une assistance à la Grèce pour gérer le nombre croissant de réfugiés et migrants à ses frontières externes.

La France a aussi affrété, le 28 janvier 2020, le premier vol de rapatriement afin de ramener des citoyens de l'Union européenne depuis Wuhan, en Chine. Cela a été la toute première activation du mécanisme de protection civile dans le cadre de la crise sanitaire du coronavirus.

Depuis le début de cette crise, la France, comme plusieurs autres États membres, a participé aux efforts du mécanisme européen de protection civile, contribuant à rapatrier en Europe près de 78 000 citoyens européens, dont plus de 8 000 citoyens français. Cela a été la plus importante opération de rapatriement jamais mise en œuvre par le mécanisme européen de protection civile. Elle a été supervisée par le Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC), qui opère 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Ce n'est qu'un exemple de la valeur ajoutée apportée par ce mécanisme européen de protection civile durant cette crise.

Il faut cependant avoir à l'esprit que, selon les traités européens, la protection civile est une compétence nationale : le mécanisme repose sur la responsabilité des États membres, qui sont responsables pour leur propre préparation, et sur leur capacité à répondre à diverses situations de crise. Si une catastrophe submerge les capacités de réponse d'un État membre, celui-ci peut faire appel au mécanisme européen de protection civile afin de bénéficier de l'appui d'autres États membres. Il est cependant arrivé, par le passé, que les autres États membres ne soient pas en mesure, faute de ressources suffisantes, de venir en aide à la demande du pays confronté à une situation d'urgence. Tel fut le cas par exemple il y a deux ans lorsque de violents feux de forêt ont touché certains États de l'Union.

C'est la raison pour laquelle le troisième niveau d'assistance, RescEU, a été créé il y a deux ans. Il vise à disposer d'une réserve de ressources mobilisables lorsque les autres États ne sont pas en mesure de répondre à une demande d'urgence faite par un État dans le cadre du mécanisme européen de protection civile. Jusqu'à cette année, l'essentiel de ces ressources était constitué par des avions bombardiers d'eau - et je voudrais particulièrement remercier la France pour sa contribution à ces ressources.

Pendant l'épidémie de coronavirus, il est apparu, en mars, que les États membres n'étaient pas en mesure de s'entraider, notamment en ce qui concerne les équipements médicaux : non seulement les États membres avaient des stocks insuffisants pour gérer leurs propres besoins, mais de surcroît, il n'y avait pas de stock au niveau européen car les États membres n'avaient pas perçu le besoin de créer ce type de réserves. La Commission a réagi rapidement à cette situation, notamment lorsque l'Italie a demandé une assistance et que les autres États n'ont pas été en mesure de répondre à cette demande. La Commission a, en un temps record, avec l'accord des États-membres, créé une réserve RescEU dans le domaine médical au niveau européen, afin de pouvoir venir en aide à l'Italie. Nous avons également été capables de constituer très rapidement des stocks, de sorte que plus de 400 000 masques à usage professionnel issus de ces stocks ont par exemple déjà pu être distribués à l'Italie, à l'Espagne, à la Croatie, à la Lituanie, au Monténégro, à la Macédoine du Nord et à la Serbie. Nous

continuons bien sûr de consolider et développer cette capacité de réserve stratégique mais, pour mieux répondre à des crises futures et mieux protéger nos citoyens, nous avons besoin d'une gestion de crise améliorée au niveau européen.

C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé de renforcer le mécanisme européen de protection civile : il s'agit d'étendre les capacités de la réserve stratégique en incluant des équipements permettant de lutter contre des crises sanitaires et des feux de forêt, mais aussi contre des catastrophes biologiques, chimiques, radiologiques ou nucléaires.

Nous proposons ainsi une augmentation significative du budget alloué à la protection civile. Nous proposons aussi que le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) devienne le centre unique de gestion de crise pour la durée de chaque crise. La Commission aurait la possibilité d'acheter directement tout le matériel nécessaire pour la constitution de cette réserve stratégique, alors que seuls les États membres peuvent aujourd'hui effectuer ces acquisitions pour la réserve. Enfin, nous proposons de doter la Commission de ses propres capacités logistiques et de transport afin de pouvoir gérer le déploiement de ces ressources durant les crises.

J'aimerais également dire quelques mots de notre réponse humanitaire pendant cette crise, qui est l'autre volet de mon mandat avec le mécanisme européen de protection civile.

Dès le début, nous avons souligné la nécessité de prendre en compte la dimension globale de la crise, qui a aggravé des problèmes humanitaires préexistants. Nous sommes convaincus que l'Union européenne doit faire preuve de solidarité, non seulement en son sein mais au-delà de ses frontières, car l'Europe ne peut être un îlot de prospérité dans un océan de misère.

Dans ce contexte, nous avons pu mobiliser, avec les États membres, 36 milliards d'euros au titre de la solidarité avec des États tiers. Face à la fermeture des frontières, nous avons également créé ce que nous appelons le pont aérien humanitaire de l'Union européenne, visant à permettre l'envoi de personnel médical et de fournitures médicales à des régions particulièrement difficiles d'accès. Ce travail est permis par une coopération étroite entre nos États membres et les organisations humanitaires. Là aussi, je voudrais souligner le rôle particulièrement actif de la France dans ces opérations. À ce jour, la Commission européenne a affrété plus de vingt vols humanitaires, transportant 375 tonnes de matériel de première nécessité et de fournitures médicales essentielles, et a transporté 1 200 passagers (principalement des membres d'organisations humanitaires, mais aussi du personnel diplomatique), par exemple en République centrafricaine, au Tchad, en République Démocratique du Congo, au Nigéria, à Sao Tomé-et-Principe, en Haïti, au Soudan, en Afghanistan, en Somalie et au Burkina Faso. J'ai pu participer à la première de ces opérations, vers la République centrafricaine, et j'ai également eu le plaisir d'être accompagné pour d'autres missions par le ministre français des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian.

Il s'agit là d'un bon exemple de coopération entre les institutions européennes, les États membres et les organisations humanitaires, qui illustre de manière très visible la solidarité européenne et son caractère collectif.

Pour terminer, je voudrais souligner que le mécanisme européen de protection civile et l'aide humanitaire européenne font l'objet d'un très fort soutien parmi nos concitoyens puisque plus de 90 % des Européens soutiennent fortement ces initiatives.

Je souhaite donc renforcer nos capacités dans ces deux champs d'action, ce qui ne sera possible qu'à condition d'augmenter le budget qui y est consacré, qui est pour l'instant relativement limité (environ 4 euros par citoyen). J'espère que la France continuera de soutenir ces efforts.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci monsieur le commissaire pour ces propos. En mon nom personnel et au nom de l'ensemble des sénateurs, je puis vous assurer de l'appui de la France.

Nous sommes à quelques jours de la conclusion de négociations sur le futur cadre financier pluriannuel (CFP). Avez-vous une estimation de l'évolution du budget qui sera alloué à votre mission dans ce cadre ?

Nous venons par ailleurs de valider le rapport et la proposition de résolution européenne de deux de nos collègues sénateurs, Sophie Joissains et Jacques Bigot, sur la cybercriminalité. Disposez-vous de moyens de réponse à une « pandémie digitale », compte tenu notamment des conséquences économiques potentiellement dramatiques de méfaits dans ce domaine ?

J'aimerais également vos éclairages sur les rapports avec le Royaume-Uni, récemment sorti de l'Union européenne. Nous avons vu, à l'occasion de la crise du Covid-19, les décisions plus ou moins contradictoires prises par le Premier ministre anglais. Comment envisagez-vous les rapports futurs avec le Royaume-Uni, du fait de sa proximité avec l'Union ?

**M. Janez Lenarcic.** – La proposition de la Commission vise à considérablement renforcer le mécanisme européen de protection civile et son action en matière d'aide humanitaire à travers le cadre financier pluriannuel actuellement en discussion, en tenant compte des enseignements tirés de la crise du Covid-19. Cela répond aussi aux demandes du Parlement européen et du Conseil européen, qui ont tous deux plaidé pour une gestion de crise plus ambitieuse au niveau européen.

Nous souhaitons d'abord étendre le mécanisme européen de protection civile aux situations d'urgence médicale, mais aussi aux crises liées à des risques nucléaires, biologiques, radiologiques et chimiques. Nous souhaitons également donner à la Commission la possibilité de se doter de ses propres capacités logistiques et de transport. Nous voulons enfin renforcer la capacité du Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC). À ces fins, nous souhaitons augmenter le budget de RescEU de 2 milliards d'euros, *via* le plan de relance européen (*Next Generation EU*), en complément des fonds alloués *via* le cadre financier pluriannuel.

Nous souhaitons également un renforcement de notre action sur le plan externe car la crise du coronavirus a montré à quel point nous étions désormais interdépendants à l'échelle mondiale. Une pandémie est un phénomène mondial et doit être appréhendée à cette échelle, faute de quoi personne, sur la planète, ne sera en



sécurité. Les ressources étant limitées, nous devons focaliser nos efforts sur les pays les plus vulnérables ou qui ont été les plus exposés aux crises antérieures.

Avant la crise du coronavirus, l'Organisation des Nations unies (ONU) prédisait que, d'ici 2022, les besoins mondiaux en aide humanitaire, en raison de crises diverses et variées, seraient supérieurs de 55 %, par rapport à 2018, date de laquelle la Commission européenne a présenté son premier projet de CFP. C'est la raison pour laquelle nous proposons de nous doter d'un budget additionnel de 5 milliards d'euros dédié à l'aide humanitaire, *via* le plan de relance européen, qui s'ajouteraient aux 10 milliards d'euros prévus au titre du CFP.

La cybercriminalité constitue effectivement un enjeu de premier plan, qui pourrait être à l'origine de crises d'une nature nouvelle, par exemple dans l'hypothèse d'attaques contre des infrastructures vitales, mais ce sujet ne relève pas de mon champ de compétences, puisqu'il relève du vice-président de la Commission en charge de la sécurité numérique. Je voudrais néanmoins mentionner un aspect lié à la pandémie, ce que nous avons appelé « infodémie » : pendant la crise du coronavirus, nous avons assisté, dans le monde numérique, et en particulier sur les réseaux sociaux, à une prolifération de fausses informations (« *fake news* ») et de théories du complot.

Notre réponse a été d'accentuer nos efforts de communication, afin d'informer les citoyens européens en nous basant sur les faits, afin que chacun prenne conscience de la gravité et du sérieux de la pandémie

Jusqu'à la fin de l'année, nous sommes dans une phase de transition vis-à-vis du Royaume-Uni ; à maints égards, celui-ci est encore considéré, pour quelques mois, comme un État membre. Durant cette phase de transition, le Royaume-Uni participe pleinement au mécanisme européen de protection civile. Il a par exemple affrété certains des vols de rapatriement de citoyens européens effectués par le biais de ce mécanisme, et des citoyens britanniques ont été rapatriés par des vols affrétés par d'autres États membres. À la fin de la période de transition, le Royaume-Uni sera considéré comme un pays tiers. J'espère néanmoins que nous serons en mesure de mettre en place un niveau élevé de coopération en matière de protection civile et d'aide humanitaire. Naturellement, le mécanisme européen de protection civile restera accessible, en cas de crise, au Royaume-Uni, qui pourra demander l'assistance de l'Union, comme tout pays, qu'il soit ou non membre de l'Union européenne.

J'espère que nous pourrions mettre en place une bonne coopération dans le domaine de l'aide humanitaire, le Royaume-Uni figurant, comme l'Union européenne et ses États membres, parmi les premiers donateurs mondiaux en matière d'aide humanitaire. Il est dans notre intérêt de continuer de coopérer afin de maximiser l'efficacité de nos efforts et d'optimiser nos initiatives mais aussi de renforcer notre capacité à faire prévaloir les principes d'aide humanitaire internationale. Nous avons aussi de très bons rapports avec d'autres grands pays donateurs tels que la Norvège, le Canada ou les États-Unis.

**M. Jean Bizet, président.** - Merci pour ces réponses.

**M. André Gattolin.** – Je voudrais vous féliciter, monsieur le commissaire, pour votre totale implication depuis le tout début de la crise. C'est l'honneur de l'Union européenne que d'avoir contribué très tôt, avec le concours de la France, comme vous

l'avez souligné, au rapatriement de citoyens européens en provenance de Wuhan et du Hubei. Je vous remercie pour les mots que vous avez eus à l'égard de la France compte tenu du rôle joué par notre pays dans la gestion de crise. Nos concitoyens se montrent souvent très critiques au regard de l'action de l'Union européenne et de l'action de la France en Europe. Vous nous avez pourtant fourni une très belle illustration de cette action.

Une grande partie de la base juridique de votre action réside dans l'article 196 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui stipule que l'Union européenne promeut « *une coopération opérationnelle rapide et efficace à l'intérieur de l'Union entre les services de protection civile nationaux* ». Vous avez souligné à juste titre l'importance, pour l'Union européenne, d'agir également hors du territoire de l'Union européenne. Vous avez rappelé l'importance des instruments budgétaires dont dispose l'Union en matière de coopération. Sur quelles bases juridiques pouvons-nous nous appuyer pour renforcer cette coopération ?

Nous savons par ailleurs que les questions de santé relèvent des compétences d'appui de l'Union, dans le cadre de l'article 168 du TFUE. Il semble que quelques marges de manœuvre existent, à travers la définition restrictive de l'intervention de l'Union européenne, pour fonder une action de coopération internationale en matière de santé. Comment analysez-vous cette possibilité que semble vouloir traduire en actes le futur plan de relance européen ?

**M. Janez Lenarcic.** – Vous soulevez des questions très importantes, que nous avons examinées avec la plus grande attention dès le début de la crise.

Les articles que vous mentionnez sont formulés de manière différente, mais ils expriment tous deux le fait que la santé comme la protection civile relèvent des compétences nationales des États membres, à la différence de l'aide humanitaire, qui est une compétence partagée.

Nous avons essayé d'utiliser le mieux possible, comme vous le suggérez, les termes des articles que vous citez afin de promouvoir la coopération opérationnelle entre les États membres. L'ERCC est la traduction concrète de ces efforts : fonctionnant 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, il illustre cette coopération entre États membres suivant les termes du traité, puisque qu'il relaie dès son arrivée toute demande d'assistance émanant du service de protection civile d'un État membre, auprès de tous ses points de contact dans les autres États membres. Il s'efforce également de mettre en adéquation l'offre d'assistance aux besoins exprimés par l'État confronté à la situation d'urgence, et coordonne la délivrance de matériel et, plus généralement, les efforts d'assistance. Nous envoyons aussi des personnes sur le terrain. Ce mécanisme est également ouvert aux pays tiers, dans le cadre des traités, qui donnent à la Commission la responsabilité de coordonner les actions des États membres en matière de protection civile.

Par exemple, les îles Samoa, dans le Pacifique Sud, ont été frappées en décembre dernier par une épidémie de rougeole, et ont demandé de l'aide *via* le mécanisme européen de protection civile, afin de pouvoir toucher le plus grand nombre possible d'États et d'organisations susceptibles d'intervenir. Nous avons obtenu la réponse immédiate de deux États membres, dont la France et la Norvège (qui n'est pas membre de l'Union européenne, mais participe au mécanisme européen de protection

civile) : ces deux pays ont envoyé des équipes médicales au Samoa et l'épidémie a été rapidement maîtrisée, preuve de l'efficacité du mécanisme.

Malgré l'efficacité de ce mécanisme, dans des situations telles que la pandémie de coronavirus, où de nombreux pays sont touchés simultanément, ces derniers peuvent ne plus être en mesure de répondre aux besoins d'assistance d'autres pays. C'est la raison pour laquelle nous proposons le renforcement de nos capacités, ce qui me conduit à répondre à votre deuxième question.

Nous ne cherchons pas à étendre le champ de nos compétences, ni en matière de protection civile ni en matière de santé car nous respectons les traités, dont la Commission est la gardienne. Nous sommes néanmoins convaincus de la nécessité de renforcer les capacités de la Commission en matière de soutien aux États membres dans les champs de compétences nationales que sont la protection civile et la santé. C'est ce qui nous conduit à proposer la création d'une réserve stratégique de fournitures et de matériel médical et le renforcement de capacités de réponse en matière de santé, de façon à permettre aux États membres de développer leurs capacités de réponse et de résilience face à une éventuelle nouvelle épidémie. Cette approche nous paraît parfaitement cohérente avec les traités.

**M. Jean Bizet, président.** – La dernière question nous a été transmise par M. Jean-Pierre Vial, président du groupe interparlementaire d'amitié France-Syrie du Sénat. La Syrie se trouve confrontée depuis plusieurs mois aux effets de l'embargo et des sanctions, en particulier l'effondrement de la livre syrienne, qui plonge le pays dans une crise touchant durement les populations – aussi durement, voire davantage, que durant la période de guerre. Cette situation est aujourd'hui aggravée par la crise au Liban, dont l'effondrement de la monnaie vient amplifier les difficultés d'une économie dont les étroites relations avec celle de la Syrie ne sont plus à démontrer. On connaît les effets dramatiques qu'a eu à l'époque l'embargo américain sur le peuple irakien - ce qui explique peut-être aujourd'hui les décisions prises par les États-Unis, avec des mesures d'exemption concernant le volet humanitaire et sanitaire.

De même, l'Union européenne a récemment adapté son dispositif de sanctions vis-à-vis de la Syrie en adoptant également un régime d'exemptions et de dérogations pour les actions humanitaires et sanitaires – il s'agit du règlement n° 36 du 18 janvier 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement n°442 de 2011. Or les sanctions américaines, renforcées par la récente loi Caesar, placent les institutions caritatives et les acteurs humanitaires dans des difficultés croissantes pour venir en aide aux populations syriennes et libanaises. L'Europe ne pourrait-elle pas assortir ses exemptions et dérogations aux sanctions de mesures d'accompagnement, offrant une réelle garantie à l'aide humanitaire et sanitaire, qui se trouve de fait neutralisée par les sanctions américaines, particulièrement en ce qui concerne les mouvements financiers engageant la responsabilité des acteurs bancaires ?

**M. Janez Lenarcic.** – En effet, après dix années de crise, la situation en Syrie, ainsi que dans les pays voisins, qui abritent un grand nombre de réfugiés syriens, continue de s'aggraver. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne a décidé de poursuivre ses programmes d'aide humanitaire bénéficiant aux réfugiés syriens, en dépit du fait que le cadre financier est sur le point d'expirer. Il y a près de quatre millions de réfugiés civils syriens en Turquie, ce qui représente un fardeau considérable pour un seul pays. Les réfugiés syriens sont aussi nombreux au Liban – c'est le pays où le

nombre de réfugiés syriens, rapporté à la population du pays d'accueil, est le plus important, alors même que le Liban est au bord de la banqueroute. Il y a aussi de nombreux réfugiés syriens en Jordanie, en Irak et en Égypte. C'est pourquoi la Commission européenne a proposé de poursuivre les actions humanitaires à destination de ces populations et nous espérons une décision positive du Parlement européen la semaine prochaine en faveur de ces initiatives.

Il y a aussi des millions de personnes déplacées à l'intérieur de la Syrie, non seulement dans les zones contrôlées par le gouvernement, mais aussi dans les régions du nord-est et du nord-ouest du pays. Les sanctions contre le régime syrien affectent naturellement les populations qui se trouvent dans les zones contrôlées par le gouvernement, mais pas en matière d'aide humanitaire, car les régimes de sanctions européennes et américaines prévoient des exemptions pour l'aide humanitaire. Environ la moitié de l'aide humanitaire fournie par l'Union européenne à la Syrie bénéficie aux populations se trouvant dans les zones contrôlées par le gouvernement, ce qui est cohérent avec les principes de l'Union européenne en matière d'aide humanitaire, à savoir que l'aide humanitaire doit aller à ceux qui en ont besoin, indépendamment de l'endroit où ils se trouvent. Or à l'évidence, de nombreuses populations civiles qui se trouvent dans les zones contrôlées par le gouvernement ont besoin de cette aide, ce qui justifie l'apport de cette aide de la part de l'Union.

Les sanctions ne visent pas les populations civiles, *a fortiori* celles qui ont besoin d'aide humanitaire. Il y a néanmoins des difficultés, en particulier pour les transferts financiers, car les banques veulent minimiser les risques : elles préfèrent souvent ne pas s'engager plutôt que de courir le risque d'être accusées de violer les sanctions, et nous avons du mal à leur faire comprendre que l'aide humanitaire est exclue du cadre de ces sanctions. Nous multiplions nos efforts de pédagogie pour résoudre ces difficultés, mais sans toujours parvenir à convaincre nos interlocuteurs.

Cependant, les sanctions ne sont pas le plus gros défi auquel nous faisons face en Syrie. Le premier défi est la difficulté à apporter de l'aide humanitaire depuis l'extérieur de la Syrie vers des zones qui ne sont pas sous contrôle du gouvernement syrien. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a autorisé l'apport de ce type d'aide humanitaire, mais cette autorisation expire demain, le 10 juillet 2020. Des négociations pour proroger cette autorisation ont lieu en ce moment même, à New York, parmi les membres du Conseil de Sécurité. En cas d'échec, des millions de personnes réfugiées et déplacées, en particulier dans le Nord-ouest de la Syrie, vont se trouver dans une situation encore plus dramatique, menaçant leur existence même.

L'autre grande difficulté concerne la capacité, pour des organismes d'aide humanitaire, d'opérer dans des zones contrôlées par le gouvernement syrien, car ces organisations rencontrent de grandes difficultés lorsqu'elles essaient d'apporter de l'aide humanitaire selon les principes qui régissent l'octroi de cette aide. Elles sont confrontées à des tentatives du gouvernement syrien de détourner l'aide vers des régions que le gouvernement souhaite favoriser, mais aussi à des obstacles administratifs et logistiques dès lors qu'elles essaient d'apporter de l'aide à des populations se trouvant dans des zones contrôlées par le gouvernement syrien. Les mesures prises par le gouvernement syrien constituent donc des obstacles majeurs à l'action humanitaire de l'Union en Syrie.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci beaucoup, monsieur le commissaire. Je salue l'action que vous menez au titre de la compétence qui vous est confiée par l'Union et je réitère mon invitation au Sénat français en vue d'une prochaine audition.

**M. Janez Lenarcic.** – Merci beaucoup Monsieur le Président.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.*

## Institutions européennes

### Audition de S. E. M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France

**M. Jean Bizet, président.** – Monsieur l'Ambassadeur, merci d'avoir accepté d'être aujourd'hui à nos côtés, à l'occasion de l'ouverture de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne.

Il est en effet d'usage que nous entendions l'ambassadeur du pays qui prend la présidence nous exposer les grandes lignes de son projet. Au moment où l'Union européenne doit sortir de la crise la plus profonde de son histoire, elle se trouve menée par son État membre le plus puissant, la Commission européenne étant également présidée par une ressortissante allemande.

Cette coïncidence paraît heureuse, une présidence forte semblant plus à même de porter une relance forte. Votre pays, encore renforcé par sa bonne gestion de la crise sanitaire, a fait la preuve de son engagement européen en proposant avec le nôtre, le 18 mai dernier, un plan de relance inédit. Il repose sur la création d'un fonds de relance ambitieux, temporaire et adossé au prochain cadre financier pluriannuel (CFP).

Compte tenu du caractère exceptionnel des difficultés que la pandémie de Covid-19 fait peser sur les économies européennes, la France et l'Allemagne proposent d'autoriser la Commission européenne à emprunter sur les marchés, au nom de l'Union, afin d'octroyer 500 milliards d'euros de subventions aux secteurs et régions les plus touchés.

Cela nous apparaît comme un tournant majeur de la politique européenne soutenue par la Chancelière allemande depuis 2005. Ce tournant intervient au moment où l'Union européenne est face à un défi existentiel, le Brexit la privant d'un membre éminent et le virus lui ayant fait courir un risque d'éclatement au printemps.

La pandémie a en effet révélé la fragilité de la construction européenne. D'une part, l'incapacité première de l'Europe à agir face au virus a réveillé les réflexes nationalistes et confirmé, comme lors de la crise migratoire, que la solidarité européenne n'est pas une évidence. D'autre part, la pandémie nous a fait expérimenter notre dépendance envers l'extérieur, notamment l'Asie.

Aujourd'hui, l'Allemagne semble décidée à tout faire pour sauver la construction européenne et intitule le programme de sa présidence « Tous ensemble pour relancer l'Europe ».

Même en insistant sur le caractère exceptionnel et temporaire de sa démarche, l'Allemagne innove en soutenant le principe d'une dette contractée par l'Europe pour soutenir les pays les plus touchés par la pandémie. Elle rompt ainsi avec le modèle de l'orthodoxie budgétaire qui justifiait son intransigeance envers la Grèce, il y a encore cinq années. Elle innove également en affichant son ambition de redonner à l'Europe une capacité d'agir, qu'elle va même jusqu'à désigner du mot de « souveraineté » souvent utilisé par notre pays.

L'Allemagne, adepte du libre-échange, promeut désormais l'autonomie technologique et sanitaire de l'Europe et la défense de ses secteurs stratégiques et réclame, comme la France, une révision de la politique de concurrence pour soutenir les entreprises européennes sur les marchés mondiaux.

Par ailleurs, l'Allemagne a, ces derniers temps, fait mouvement pour parachever l'union bancaire et aller plus loin dans l'union des marchés de capitaux. Il est évident qu'avec le plan de relance, nous avons besoin d'une union des marchés de capitaux pour financer les entreprises face aux États-Unis.

Pourtant, parallèlement, votre pays envoie des signaux de réticence à l'égard du projet européen. Son tribunal constitutionnel a rendu début mai une décision marquante qui, non seulement, remet en cause la politique monétaire de la Banque centrale européenne, mais refuse de reconnaître la primauté de l'ordre juridique européen. En matière de défense, l'Allemagne ne semble pas prête à échanger l'alliance américaine, même défaillante, contre une hypothétique défense européenne s'appuyant sur la France. Elle a ainsi choisi un avion de combat américain au détriment du Rafale – sans doute en attendant l'avion franco-allemand, me direz-vous.

Nous nous demandons donc si l'on assiste vraiment à une mutation du projet allemand pour l'Europe. Nous avons consacré à cette question une table ronde la semaine passée, qui a réuni plusieurs experts reconnus d'un certain nombre de *think tanks* allemands et français, et ceci nous a conduits à répondre par l'affirmative à cette question.

Pouvez-vous nous le confirmer, après nous avoir naturellement présenté le programme de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne ?

**M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France.** – Monsieur le président, merci de l'opportunité que vous nous donnez d'échanger. C'est une bonne tradition de se tourner vers les ambassadeurs des pays qui président le Conseil de l'Union européenne, et une habitude meilleure encore de vous tourner de temps en temps vers l'Allemagne. Je vous suis reconnaissant à tous ces titres.

L'Allemagne a passé environ deux ans à préparer sa présidence, puis tout a basculé en quatre semaines. Nous avons été obligés d'en repenser les véritables priorités en très peu de temps. Cet exercice est parfois salutaire.

La Chancelière l'a dit hier devant le Parlement européen : le moment n'est pas seulement crucial, c'est aussi celui d'organiser la relance économique, la protection sociale et la cohésion de l'Union européenne dans les meilleures conditions. Cela peut nous permettre de nous concentrer tous ensemble sur l'essentiel.

La priorité consiste à faire adopter par le Conseil européen avant l'été, au mieux à la fin de la semaine prochaine, le cadre financier pluriannuel et le paquet de relance. Il est pour nous impératif d'y arriver maintenant pour des raisons politiques : il faut démontrer que l'Union européenne agit rapidement dans cette crise. On ne peut se permettre de continuer ce débat durant des mois.

Cela va nécessiter une certaine souplesse de part et d'autre, mais le projet est très fortement inspiré par la proposition du Président de la République française et

de la Chancelière allemande. C'est un point d'équilibre autour duquel un accord est possible.

Un important travail de législation reste à accomplir pour que le cadre pluriannuel puisse entrer en vigueur et que les différents programmes-cadres deviennent réellement opérationnels. Si nous arrivons à conclure un accord politique, une deuxième phase interviendra entre septembre et décembre afin que tout puisse s'enchaîner rapidement.

La deuxième priorité consiste à voir comment apporter une réponse européenne aux crises sanitaires. Cette pandémie a déferlé très brutalement, et les mécanismes de coordination européens n'ont pas été suffisamment robustes. Il faut donc en tirer les conclusions, renforcer les structures, penser aux disponibilités en matière de médicaments, d'équipements, de vaccins.

La pandémie n'est pas encore terminée. Même si la plupart des pays européens la contrôlent, on voit bien qu'elle n'est pas encore finie, et les risques de retour existent.

Nous pensons par ailleurs que les mois de septembre et octobre seront les plus déterminants pour le Brexit. La Grande-Bretagne a laissé passer le mois de juin pendant lequel elle aurait pu demander un allongement de la période transitoire. Ce n'est juridiquement ni politiquement plus possible. La période dans laquelle nous sommes aujourd'hui s'achève au 31 décembre de cette année. Nous souhaitons évidemment aboutir à un accord, mais celui-ci doit être signé avant la fin du mois d'octobre pour que les procédures parlementaires puissent s'appliquer en bonne et due forme.

On n'a pas encore vraiment avancé dans la négociation. Il faut donc continuer à voir si un accord respectant les exigences européennes fondamentales est possible en septembre ou octobre, et se préparer dès maintenant à l'éventualité que la Grande-Bretagne quitte définitivement l'Union européenne sans accord.

C'est un message important pour nos acteurs économiques. Il ne faut pas qu'ils attendent la fin octobre ou le début du mois de novembre, mais qu'ils se préparent aux deux possibilités.

Un troisième domaine va tous nous occuper, celui du rôle de l'Europe dans le monde. La présidence allemande a envisagé un sommet avec la Chine en format complet pour le 24 septembre. Nous l'avons reporté, car nous pensons qu'une réunion de cette nature nécessite de se réunir physiquement, ce qui n'était pas assuré à ce stade.

L'Union européenne et sa présidence s'intéressent également à la protection des investissements européens en Chine et à un accord bilatéral qui traiterait des questions d'accès aux marchés publics ou de protection des appellations régionales.

Au-delà, nous souhaitons faire avancer les discussions avec les Chinois sur le climat, la santé mondiale, la coopération avec l'Afrique. Nous espérons pouvoir tenir un tel sommet durant la dernière partie de notre présidence. La décision sera prise plus tard.



Nous prévoyons aussi la tenue d'un sommet de l'Union européenne avec l'Afrique. Il est important que ce soit l'Allemagne qui l'organise. C'est un continent avec lequel nous avons besoin d'approfondir le partenariat dans beaucoup de domaines, dont la gestion de la pandémie, les relations économiques ou les sujets migratoires.

Vous l'avez dit, nous tenons évidemment aux relations transatlantiques, mais ce n'est peut-être pas le bon semestre pour prendre de grandes initiatives en la matière, dans l'attente des élections présidentielles américaines le 3 novembre. D'ici là, il nous faut essayer de maintenir des relations correctes, tout en demeurant vigilant et en répondant quand c'est nécessaire au plan commercial ou autre.

S'agissant de la politique de concurrence, nous souhaitons, comme la France ou d'autres États membres, que la Commission revoie sa doctrine. Un travail est en cours à ce sujet. Un certain nombre de questions doivent être étudiées, comme celle du marché pertinent ou du temps : quand on prend des décisions en matière de concurrence, on privilégie souvent le *statu quo*, mais les marchés évoluent vite. On ne prend peut-être pas toujours suffisamment en compte les dynamiques qui se profilent à l'horizon.

Par ailleurs, même si les règles strictes pour le contrôle des aides d'État à l'intérieur de l'Union européenne ont été assouplies durant la crise, prenons-nous suffisamment en compte les aides des États tiers aux entreprises étrangères, chinoises en particulier, souhaitant investir en Europe ?

D'un autre côté, l'instrument de contrôle des positions dominantes nous tient à cœur. Par rapport aux géants du numérique par exemple, ce que fait la Commission avec l'instrument européen de contrôle de la concurrence est très important pour l'Europe. Nous avons besoin de ces instruments efficaces.

Je ne pense pas que l'on puisse affirmer que la Cour de Karlsruhe n'accepte pas la primauté du droit communautaire. La difficulté à laquelle la Cour de Karlsruhe essaye de trouver une réponse entre juridictions européennes et nationale porte sur la délimitation : où s'arrête la compétence juridique nationale, que contrôlent les cours nationales et où commence la compétence de l'Union européenne ? Il n'y a pas de mise en cause de la primauté du droit communautaire là où il s'applique. La vraie difficulté juridique est en partie politique : comment délimiter la frontière entre l'espace juridique national et l'espace juridique européen ? Un arrêt précis a été pris, auquel les institutions allemandes, avec l'aide de la Banque centrale européenne, doivent répondre. Le Parlement allemand et le gouvernement sont satisfaits de l'analyse et des éléments fournis par la Banque centrale sur la proportionnalité de son intervention, il y a cinq ans.

La question plus fondamentale de délimitation de ces deux espaces juridique reste un sujet pour l'avenir.

L'Allemagne a-t-elle évolué ? L'Allemagne évolue constamment, mais je pense qu'elle a mesuré que le financement du budget européen par les budgets nationaux atteint ses limites. Cet instrument n'a pas été capable de répondre au choc auquel nous avons été exposés, d'où l'idée que nous soutenons que la Commission puisse emprunter sur le marché.

Nous avons aussi admis, sans arrière-pensée, qu'on ne peut demander aux États les plus touchés, qui supportent parfois des dettes importantes, de percevoir cette aide sous forme de crédit, qui pèserait sur eux plus qu'il ne les aiderait. Ce soutien doit venir de subventions. Il est extrêmement important de trouver la bonne utilisation de cet argent. Il ne faut pas s'attarder uniquement sur la façon de lever des fonds, mais veiller à ce que cet argent renforce la capacité économique de nos pays, la compétitivité de nos entreprises et l'élan de la recherche.

Ceci doit constituer un investissement dans l'avenir. Nous avons pris d'autres mesures avant ce plan de relance au niveau européen et national pour répondre à l'urgence. Il faut maintenant articuler les mesures prises à plusieurs niveaux et le plan de relance qui doivent nous permettre de sortir renforcés de cette affaire.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci, monsieur l'ambassadeur.

Quelques commentaires : le sommet entre l'Union européenne et la Chine est en effet extrêmement important. Il est reporté. On voit bien que le continent européen ne peut pas être un simple observateur de cette guerre technologique que se livrent les deux grands. L'Union européenne doit être un des acteurs principaux des mutations du XXI<sup>e</sup> siècle.

Je voudrais également revenir sur ce que vous avez dit à propos de l'évolution de la politique de concurrence, en particulier s'agissant du fait que la dynamique des marchés est trop souvent négligée par l'Union européenne. Je vous invite à lire le dernier rapport du Sénat sur ce point. Nous attendons un mouvement de Mme Vestager. Nous souhaitons aussi une évolution dans son approche de la politique agricole commune et du fonctionnement des marchés agricoles. La France occupe une situation particulière du fait d'une offre plutôt dispersée, même si les agriculteurs ont fait des efforts à travers les organisations de producteurs. La concentration de la demande, qui passe par quatre centrales, est cependant excessive. Le monde a changé par rapport au traité de Rome. La politique européenne doit changer elle aussi.

Enfin, je salue l'engagement de l'Allemagne de s'inscrire d'emblée, dans le cadre du plan de relance, sur des dossiers stratégiques. Il ne s'agit pas de refaire la même politique économique qu'autrefois. Vous avez mis l'accent sur la 5G et l'hydrogène : tout ne peut venir de l'Europe. Les États membres sont invités à appréhender la mutation sous l'angle de la modernisation et des sauts technologiques. Sans doute les Verts allemands sont-ils bien plus pragmatiques que les Verts français. La présidente de la commission des affaires économiques et moi-même avons interpellé le Premier ministre pour que la France ne prenne pas de retard sur le plan de relance, qui a vocation à conforter l'unité du marché unique et qui ne doit pas aboutir à sa fragmentation.

La France est appelée à mener des réformes structurelles. On ne peut l'oublier, quelles que soient la bonne volonté et les évolutions de la politique de la Chancelière, que je tiens à saluer encore une fois.

La parole est à Benoît Huré.

**M. Benoît Huré.** – C'est une heureuse coïncidence, monsieur l'Ambassadeur, que l'Allemagne prenne la présidence du Conseil de l'Union

européenne à un moment clé pour l'Europe. C'est souvent quand on est le dos au mur que l'on avance. Vous vous êtes préparés durant de nombreux mois et avez dû changer toute votre stratégie. Ce qui importe, c'est de mesurer l'aptitude à réagir. Or l'Europe a très bien réagi. Je me réjouis que le tandem franco-allemand fonctionne aussi bien.

Vous savez combien la France est attentive à un cadre à la hauteur des ambitions, avec des ressources propres pour l'Europe bien au-delà des contributions de chacun des États membres. Il faudra là aussi être inventif pour mettre ces ressources en œuvre. Je pense à celles qui peuvent provenir des GAFAs. Investir ensemble va décupler nos forces.

J'ai écouté l'audition précédente : l'Europe ferait bien de communiquer davantage pour appuyer chaque État en matière de sécurité civile et d'aide humanitaire.

Je souhaite que la présidence allemande soit un plein succès. Ne doutez pas que l'État français sera à vos côtés pour vous aider à jouer le rôle de locomotive.

Je pense qu'il nous faut multiplier nos échanges avec l'Allemagne. Je sais qu'ils sont naturels et presque spontanés, mais c'est en confortant nos idées qu'on pourra encore aller plus loin, au moment où l'Europe va sans doute franchir un nouveau pas.

**M. Jean Bizet, président.** – Monsieur l'Ambassadeur, je vous invite à répondre à la question de M. Huré concernant la taxation sur les GAFAs. Où en est la réflexion de l'Allemagne sur ce point ? La nécessité de mobiliser des ressources propres se dessine au travers de cet énorme plan de relance de 750 milliards d'euros. Or, nous restons frustrés par le rapport Monti qui n'a pas débouché sur des mesures concrètes.

**M. Nikolaus Meyer-Landrut.** – S'agissant des ressources propres, le débat est souvent compliqué. Même s'il existe un accord de principe sur le fait d'introduire des ressources, il est souvent très difficile de se mettre ensuite d'accord sur les modalités.

L'imposition des GAFAs comporte deux dimensions. Tout d'abord, il n'existe pas d'objection de principe en Allemagne concernant une telle imposition. Il est important de clarifier les choses, car on a pu comprendre le contraire dans certains médias.

Deuxièmement, on s'était engagé, avec la France et d'autres, à voir si un système plus large que strictement européen pourrait être envisagé au sein de l'OCDE, avec une taxation minimale de ce type d'entreprise. Malheureusement, les Américains ont récemment pris la décision de ne pas donner suite à ces négociations.

Nous souhaitons quant à nous aboutir dans la mesure du possible à la fin de l'année ou, dans le cas contraire, revenir au cadre européen. Nous voulons aller plus loin dans un cadre plus global.

Après un travail de fond important entre la France et l'Allemagne, un accord sur les bases d'imposition est intervenu fin 2018. Généralement, on impose la production, non la consommation. Or les GAFAs sont partout. La Commission s'est donc orientée vers une imposition des lieux de consommation. Fin 2018, l'idée était de

considérer les recettes générées dans chaque pays par la publicité comme base d'imposition.

Malheureusement, au printemps 2019, cette approche n'a pas fait l'unanimité au Conseil des ministres de l'Union européenne. Il va falloir reprendre ce travail pour imposer l'activité de ces entreprises là où on peut le faire. C'est toute la difficulté, car il existe également des entreprises numériques mixtes. Il faut donc trouver la bonne base.

**M. Jean Bizet, président.** – La parole est à Simon Sutour.

**M. Simon Sutour.** – Monsieur l'Ambassadeur, la présidence allemande sera extrêmement importante pour l'Union européenne, mais également pour la France, car les relations entre nos deux pays sont capitales. C'est en quelque sorte un tandem dans l'Union européenne.

J'étais présent lors du 50<sup>e</sup> anniversaire du traité de l'Élysée, à Berlin. Avec Jean Bizet, nous avons autrefois rencontré des membres du Bundesrat au Mont-Saint-Michel et étions à Aix-la-Chapelle pour la signature du traité sur la coopération et l'intégration franco-allemandes.

J'ai deux questions à vous poser dans le cadre du « parler vrai » que cultivent nos deux pays.

L'Allemagne est contributrice nette au budget européen et bénéficie d'un rabais sur le rabais britannique. Quelle position défend-elle par rapport aux conséquences de la suppression de celui-ci à l'occasion du Brexit ?

Par ailleurs, comment l'Allemagne entend-elle convaincre les États « frugaux », ses alliés naturels, de mettre en place un plan de relance de 500 milliards d'euros de subventions pour les pays les plus affectés par l'épidémie qui nous touche tous ?

**M. Nikolaus Meyer-Landrut.** – Merci de vos questions et de votre engagement dans la relation entre nos États.

Nous souhaitons, dans la négociation du cadre pluriannuel et à l'occasion de la sortie de la Grande-Bretagne, veiller à ce qu'il n'y ait pas de positions trop excessives. Après le Brexit, l'Allemagne contribuera au budget communautaire à hauteur d'environ 25 %, ce qui correspond à sa puissance économique. Nous ne parlons plus de rabais, mot disgracieux et évocateur de l'ère Thatcher, mais plutôt de mécanisme de correction. Je pense que nous arriverons à mener la négociation à bien.

S'agissant des États que vous considérez comme nos alliés naturels, la France est un allié au moins aussi naturel de l'Allemagne que d'autres pays. Dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne, l'Allemagne s'attachera à trouver un compromis acceptable pour tout le monde. Il y a deux ou trois sujets sur lesquels il faut travailler.

Il faut tout d'abord trouver une bonne utilisation des fonds de relance pour que cet argent soit investi de la meilleure manière possible, que l'Union européenne en

sorte renforcée et investisse dans ses technologies, son économie et ses régions. Cet argent ne peut combler les trous de la Sécurité sociale.

En second lieu, pour que nous réussissions, il faut que les États misent sur leur compétitivité. La Commission établit tous les ans des recommandations. On ne parle pas de conditionnalité, mais il faut que cet argent renforce les États là où ils ont des progrès à réaliser. Il est important de faire le lien avec les programmes nationaux. Le gouvernement italien est ainsi en train de mettre en place un grand programme de réduction de la bureaucratie. Cette synergie est très importante. Cela va aider les Néerlandais et les autres à comprendre l'utilité d'une telle mesure.

D'autres pays tiennent également compte de leurs priorités nationales, comme l'Autriche, la Finlande, etc. On va chercher à trouver un équilibre. La négociation comporte beaucoup de paramètres. On doit pouvoir y arriver avec un peu de bonne volonté. Ces pays n'émettent pas une fin de non-recevoir à ce sujet.

La négociation va toutefois être compliquée et prendre du temps. Un Conseil européen est convoqué vendredi après-midi. Il aura tout le week-end devant lui. Il faut avoir conclu au plus tard avant l'ouverture des marchés en Asie, lundi matin. Cela laisse un peu de temps.

**M. Jean Bizet, président.** – J'aimerais aborder deux autres sujets, le multilatéralisme et l'union des marchés de capitaux.

En ce qui concerne le multilatéralisme, on voit bien que l'Allemagne a là aussi évolué. Je sais que c'est difficile pour elle, car c'est le premier pays exportateur de l'Union européenne. On sait le poids de votre industrie automobile, dont certains modèles sont, malgré ce qu'en dit le président Trump, très appréciés aux États-Unis.

Personnellement, je n'ai jamais rien trouvé de mieux que le multilatéralisme. On est en pleine réforme de l'Organisation mondiale du commerce : pourriez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet ? Cela fait partie de l'équilibre du monde et du développement de nos économies respectives.

Quant à l'union des marchés de capitaux, elle va être déterminante pour optimiser l'injection de 750 milliards d'euros dans le fonds de relance. Peut-on imaginer, à l'image d'un BlackRock américain, qui constitue aujourd'hui un fonds presque mondial, créer un fonds de pension européen qui permette aux retraités européens, qu'ils soient Allemands ou Français, d'investir dans l'économie européenne plus que dans les marchés asiatiques ?

Vous me répondrez sans doute qu'il faut de la confiance. Je pense que ce que nous avons fait depuis quelques mois est de nature à renforcer celle qu'on peut avoir dans la capacité de l'Union à faire face à de grands défis. L'Union européenne aura en effet démontré qu'elle était solidaire par rapport à tous les autres continents. Après un moment d'atermoiements et de crispations nationales, elle aura finalement été à la hauteur des enjeux.

**M. Nikolaus Meyer-Landrut.** – Nous continuons à penser que l'économie mondiale restera imbriquée et qu'on ne va pas retourner vers une économie strictement

continentale et encore moins nationale. Cependant, tous les États réfléchissent à des instruments qui existent déjà en Allemagne.

Ils permettent de limiter les investissements étrangers dans des secteurs stratégiques à définir. Je pense que le champ est aujourd'hui plus large qu'il ne l'était. Ce sont des instruments qui nous permettent de défendre un certain nombre de nos industries contre des assauts trop brutaux. Le président américain avait annoncé, sur Twitter, l'achat d'une entreprise allemande produisant des vaccins : l'entreprise n'était pas à vendre ! Il faut, dans ce type de circonstances, montrer qu'il existe des limites.

D'un autre côté, les entreprises parlent aujourd'hui plus facilement de résilience et de plusieurs possibilités d'approvisionnement. Je ne crois qu'on soit sur le point de tout relocaliser, mais nous pouvons prendre des mesures pour pouvoir réagir en cas de crise. Parfois, une chaîne de valeur courte peut présenter plus de difficultés qu'une chaîne de valeur longue. La distance entre les États-Unis et le Mexique n'est pas énorme, mais la situation est très compliquée.

Il faut également dire au consommateur européen que si certains médicaments sont produits en Europe, y compris les substances de base, il se peut que ceux-ci coûtent plus cher. Il en va de même dans l'agriculture. Il nous faut donc convaincre les citoyens ou nos caisses d'assurance maladie de prévoir de consacrer plus de moyens afin de gagner en autonomie.

S'agissant de l'OMC, il est très important d'assurer un mécanisme pour permettre le règlement des différends, même si les Américains n'ont plus d'arbitre au sein de l'organisme qui en est chargé au sein de l'OMC.

C'est à l'Europe de montrer sa capacité à mettre en place les structures nécessaires pour que les arbitrages soient rendus de manière légale, de façon que les entreprises et les pays puissent avoir confiance dans ce système. Un système de commerce mondial qui n'a plus les moyens d'arbitrer les différends va perdre de sa pertinence. Nous soutenons donc pleinement l'initiative de la Commission, et nous espérons que d'autres facteurs appuieront ce type de mécanisme.

Pour ce qui est des marchés de capitaux, je pense qu'il existe un accord sur le plan politique. Sur le plan technique, les choses n'avancent que relativement lentement. Il faut espérer que les acteurs puissent agir rapidement. Nous en avons besoin pour investir.

Quant à la question des fonds de pension proprement dits, je pense que si les conditions sur le marché sont réunies pour qu'un tel fonds puisse voir le jour en Allemagne, les acteurs privés le mettront en place. Cela ne nécessite pas nécessairement un engagement public.

**M. Jean Bizet, président.** – Je reçois bien votre message.

S'agissant du Brexit, si les Vingt-sept saluent l'action de notre négociateur en chef, Michel Barnier, on voit bien que les choses avancent difficilement. Tout peut changer au dernier moment avec le Premier ministre anglais. Vous l'avez dit, les Anglais ont laissé passer la date butoir de la fin juin pour prolonger la période de

transition. Je pense que les risques sont de plus en plus grands pour que nous nous acheminions vers un *no deal*, avec les conséquences que l'on devine.

Pour des pays plus exportateurs que d'autres, comme l'Allemagne, certaines filières, comme l'automobile, risquent de souffrir. Pensez-vous que la belle union des Vingt-sept perdurera jusqu'au bout ?

**M. Nikolaus Meyer-Landrut.** – Oui. On bute aujourd'hui sur deux obstacles principaux. En premier lieu, nous avons proposé à la Grande-Bretagne un accord dans lequel il n'y aura ni tarifs ni quotas pour l'accès au marché communautaire, à condition que le *level playing field* soit respecté – mêmes normes sociales, mêmes normes environnementales, mêmes normes en matière de protection des consommateurs. On ne peut concevoir un accès illimité des producteurs britanniques au marché européen, avec un risque de concurrence déloyale dans les domaines que j'ai évoqués.

Pour le moment, la Grande-Bretagne souhaite un accès sans quota ni tarif mais n'est pas prête à accepter les contraintes. Cela ne peut fonctionner.

Négocier les choses filière par filière, secteur par secteur, produit par produit afin d'établir une juste compensation nécessitera du temps, sans doute six ans. Il n'est pas possible, en deux mois, de trouver un équilibre. On a négocié pendant six ans avec les Canadiens.

Deuxième point dur : seule la Cour de Luxembourg peut interpréter le droit européen.

Aujourd'hui, je ne vois pas les Anglais faire marche arrière sur ces deux points fondamentaux. S'ils ne se soumettent pas à la Cour de Luxembourg et veulent faire ce qu'ils souhaitent en matière de protection de l'environnement, de consommation, etc., il n'y aura pas d'accord d'ici la fin de l'année. On ne peut négocier en six semaines.

Honnêtement, un Brexit sans accord au 1<sup>er</sup> janvier 2021 a beaucoup gagné en crédibilité par rapport à il y a un an ou un an et demi. Beaucoup d'entreprises ont commencé à prendre les devants et s'y préparent. C'est encore plus facile pour les grands groupes que pour les PME, mais les premiers à souffrir sur le marché automobile seront les usines anglaises.

Certaines entreprises japonaises ont prévu de réduire voire de suspendre la production de leurs nouveaux modèles en Grande-Bretagne. Dans une voiture comme la Mini, qui appartient au groupe BMW, environ 70 % des pièces viennent du continent et 70 % des Mini sont vendues à l'extérieur de Grande-Bretagne. A-t-on besoin d'assembler ces pièces en Grande-Bretagne ? Les groupes prendront la décision en fonction du surcoût qu'une production sur place leur impose. Ils se préparent aujourd'hui à ce genre de décision.

Il ne faut pas se faire peur, mais il faut dire aux entrepreneurs, au monde économique, aux PME que les choses vont changer de toute manière, même en l'absence de tarifs et de quotas. Il va falloir remplir d'autres formulaires, cela va leur coûter en termes administratifs, et il faut qu'ils se préparent à la situation. Des conseils

très pratiques sont donnés par les douanes françaises et allemandes : toutes les entreprises peuvent s'organiser aujourd'hui. Plus elles le font, moins nous serons soumis au chantage.

**M. Jean Bizet, président.** – C'est une analyse que partage le groupe sénatorial de suivi sur le Brexit. Cela signifie que nous nous dirigeons vraisemblablement vers une période qui ne veut pas dire son nom : on ne parlera plus d'extension de la période de transition, mais d'une période de négociation perpétuelle. C'était une des hypothèses de travail du Quai d'Orsay.

Cela génère toutefois une certaine incertitude. Or le milieu des affaires n'aime pas les incertitudes. Comme vous l'avez dit, il ne faut pas se faire peur. Je pense que nous nous acheminons vers une évolution très lente des mentalités.

Merci de vous être prêté une nouvelle fois à cet exercice. Vous m'avez appris que votre séjour à Paris allait prendre fin et que vous alliez représenter l'Union européenne à Ankara, qui constitue un lieu stratégique.

Ce n'est pas un départ total de la scène européenne, mais un positionnement à un poste clé. Ce n'est donc qu'un au revoir. Nous essaierons de nous rencontrer à nouveau pour que vous nous aidiez à comprendre ce pays compliqué. Vous pourrez nous envoyer quelques messages précieux.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*



*Jeudi 16 juillet 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

## **Questions sociales, travail et santé**

### **L'Union européenne et la santé : rapport d'information de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey**

**M. Jean Bizet, président.** – Le premier point de notre ordre du jour concerne l'Union européenne et la santé. Début avril, j'avais réuni le Bureau de notre commission pour évoquer la façon dont celle-ci pouvait organiser ses travaux dans la période exceptionnelle de confinement décidée en réponse à l'épidémie de Covid-19. Déjà à cette date, le Bureau s'était inquiété du jour d'après : nous étions alors confrontés à une pandémie qui touchait tous les États membres et à des réponses qui étaient, dans un premier temps, essentiellement nationales. Le Bureau, conscient de la nécessité d'une réponse européenne plus consistante sur ce sujet sanitaire transfrontière, avait alors proposé de confier le soin de préparer un rapport sur l'Union européenne et la santé à nos collègues Mmes Laurence Harribey et Pascale Gruny, qui suivent les sujets santé pour notre commission. Ce rapport devait permettre d'évaluer la réponse sanitaire de l'Union européenne et de ses agences à la pandémie de Covid-19, au regard de leurs moyens et de leurs compétences, et d'envisager les évolutions nécessaires en ce domaine, afin de garantir l'autonomie stratégique de l'Union en matière sanitaire.

Nos collègues n'ont eu que quelques semaines pour travailler et élaborer leur rapport. Elles vont nous le présenter aujourd'hui ; je crois qu'il dessine des perspectives intéressantes, qui mériteront d'être approfondies dans les mois à venir. La santé est une compétence régaliennne des États, mais le virus ne connaît pas de frontières et une réponse coordonnée est donc nécessaire.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Les délais ont été brefs. Nous avons réalisé de nombreuses auditions, mais il reste beaucoup à faire et ce rapport constitue un rapport d'étape.

La pandémie de Covid-19, qui a durement frappé tous les États membres de l'Union européenne et porté atteinte aux libertés qui fondent le marché intérieur, nous pousse à nous interroger sur le rôle de l'Union en matière de santé. Le caractère transfrontalier de la menace a nourri une attente légitime d'action européenne dans le domaine sanitaire. Pourtant, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne donne à celle-ci qu'un rôle limité en ce domaine : il prévoit que l'Union n'a qu'une compétence d'appui et de coordination de l'action des États membres.

Cette compétence s'est pourtant étoffée à la suite des différentes crises sanitaires que l'Union européenne a connues. Ainsi, c'est à la suite du scandale du sang contaminé que le Traité de Maastricht a consacré un article à la santé publique. Plus tard, la crise de la « vache folle » permettra que soient incluses dans le Traité d'Amsterdam des dispositions permettant à l'Union d'adopter des mesures contraignantes fixant des normes élevées de qualité et de sécurité des organes et substances d'origine humaine, du sang et des dérivés du sang.

Aujourd'hui, les compétences de l'Union dans le domaine de la santé sont régies par l'article 168 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Celui-ci attribue notamment à la Commission une compétence réglementaire pour prendre des mesures fixant des normes élevées de qualité et de sécurité des médicaments et des dispositifs à usage médical. Toutefois, il rappelle également que les États membres sont compétents pour définir leurs politiques de santé.

Cette compétence limitée de l'Union explique la faiblesse du budget consacré à la santé publique dans les différents cadres financiers pluriannuels. Pour 2014-2020, ce budget était de seulement 439 millions d'euros. À titre de comparaison, pour la même période, le budget consacré par l'Union européenne à la recherche était de 80 milliards d'euros. Dans cette enveloppe, la recherche médicale mobilise un budget d'environ 7 milliards d'euros.

Ce modeste programme « santé » vise essentiellement à promouvoir la coopération entre États membres et à financer des mesures pour répondre à certaines urgences sanitaires. Ainsi, il a permis de développer des actions pour limiter la propagation des virus Ebola et Zika et faciliter l'accès aux soins de santé des migrants arrivés en 2015 et 2016.

Ce programme ne finance donc pas de projets structurels au sein des États membres, comme la construction d'un hôpital par exemple. Ce type de projet ressort plutôt du Fonds social européen (FSE). Avant la pandémie, il était question de fonder le programme santé dans le FSE. Cette idée a été abandonnée depuis.

Par ailleurs, l'Union européenne a institué différentes agences indépendantes permettant notamment l'évaluation du risque. Pour permettre une centralisation des autorisations de mise sur le marché des produits entrant dans l'alimentation et des médicaments, elle a respectivement créé l'Agence européenne de sécurité des aliments et l'Agence européenne des médicaments (EMA). C'est sur la base de leurs avis scientifiques que l'Union européenne autorise ou non la mise sur le marché, *via* une procédure de comitologie.

À ces deux agences s'ajoute le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, l'ECDC. Créé en 2005 à la suite de l'épidémie de SRAS, l'ECDC a pour objectif de renforcer les défenses de l'Union contre les maladies infectieuses en identifiant et évaluant la menace que représentent ces maladies.

Enfin, face aux menaces sanitaires transfrontières graves, la décision 1082/2013/UE du Parlement européen et du Conseil organise la réponse de l'Union en instituant un Comité de sécurité sanitaire composé de représentants des États membres chargés d'apporter une réponse coordonnée à la crise. Cette décision prévoit également que, pour soutenir les États membres, la Commission pourra mettre en œuvre une procédure conjointe de passation de marché pour garantir les approvisionnements.

Si on analyse ces éléments, l'action de l'Union européenne en matière de santé publique semble limitée. Pourtant, son impact est plus important qu'il n'y paraît. En effet, le principe de libre circulation s'applique aux dispositifs médicaux et aux médicaments d'une part, et aux professionnels de santé et aux patients, d'autre part. C'est aussi l'Union européenne qui définit les caractéristiques techniques que doivent respecter les dispositifs médicaux mis sur le marché et c'est l'Agence européenne du

médicament qui délivre les autorisations de mise sur le marché des médicaments. L'Union définit également les droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, ainsi que les conditions de reconnaissance des qualifications des professionnels de santé.

De plus, dans le cadre du semestre européen qui renforce la discipline budgétaire au sein des États membres, l'Union fait des recommandations pour la maîtrise des dépenses publiques liées à la santé.

Ainsi, l'Union intervient plus largement qu'au titre des seules dispositions des traités relatives à la santé publique. Cette situation a également pu être observée durant la pandémie comme va vous l'expliquer Laurence Harribey.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – L'Union européenne, en effet, est intervenue dans au moins quatre domaines différents pour tenter de faire face à la crise sanitaire. Elle a tout d'abord tenté d'éviter une pénurie de dispositifs médicaux et de médicaments. Pour cela, la Commission européenne a lancé quatre procédures conjointes de passation de marché afin de permettre aux États membres de disposer de certains équipements sanitaires à un tarif plus avantageux. Elle a également publié de nouvelles lignes directrices recommandant aux États membres d'encadrer les ventes en pharmacie pour prévenir la constitution de stocks et de s'assurer que les entreprises présentes sur leur territoire augmentent leur production.

En outre, la Commission européenne a demandé à l'Agence européenne des médicaments d'identifier les besoins des États membres et d'évaluer les capacités de production des industriels pour les médicaments utilisés dans les unités de soins intensifs.

Enfin, la Commission a négocié directement avec les autorités indiennes pour obtenir un assouplissement des restrictions à l'exportation de principes actifs mises en place par l'Inde.

Toutefois, l'Union a eu le plus grand mal à obtenir des États membres qu'ils renoncent aux restrictions à l'exportation de dispositifs médicaux et de médicaments que plusieurs d'entre eux avaient instaurées. Chaque État membre a voulu constituer ses propres stocks, aggravant ainsi la pénurie dans d'autres États membres.

En parallèle, la Commission européenne a assoupli, dans le cadre du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les règles relatives aux aides d'État et aux ententes.

Concernant les aides d'État, l'Union a publié une communication le 19 mars 2020 présentant un assouplissement temporaire des conditions dans lesquelles les États membres peuvent soutenir leurs entreprises nationales. Cette aide peut notamment prendre la forme de subventions directes, de garanties sur les prêts contractés par des entreprises auprès d'une banque, d'avances remboursables et d'avantages fiscaux.

Concernant les ententes, la Commission a publié, le 8 avril dernier, une communication présentant le cadre temporaire pour l'appréciation des politiques anticoncurrentielles dans les coopérations mises en place entre les entreprises pour

réagir aux situations d'urgence découlant de la pandémie de Covid-19. Cela permet aux entreprises de disposer d'un cadre juridique clair pour coopérer.

Troisièmement, son intervention dans le domaine de la recherche et de la protection civile a renforcé son action dans le domaine strictement sanitaire. Ainsi, l'Union a débloqué plus d'un milliard d'euros pour la recherche, notamment au travers du programme Horizon 2020. Elle prévoit, pour le prochain cadre financier pluriannuel, de consacrer 3 milliards d'euros à l'Instrument d'aide d'urgence, dont 300 millions au profit de la réserve d'équipements médicaux *RescEU*, permettant de financer des stocks de matériel médical.

Enfin, l'Union et ses agences, notamment le Centre européen de protection et de contrôle des maladies, ont publié plusieurs recommandations pour tenter de coordonner l'action des États membres, que ce soit en matière de dépistage ou de sortie du confinement.

Après avoir analysé l'action de l'Union durant la pandémie, il nous est apparu qu'elle disposait des compétences nécessaires pour apporter un concours efficace aux États membres, mais encore faut-il qu'elle en ait les moyens.

Le programme « UE pour la santé », présenté le 28 mai dernier, doit permettre d'accroître la capacité de l'Union à répondre aux crises sanitaires et améliorer à moyen terme la résilience des systèmes de santé nationaux. Il serait financé à hauteur de 1,946 milliard d'euros sur le budget de l'Union européenne et de 8,451 milliards d'euros provenant de l'instrument de l'Union européenne pour la relance, soit un total de 10,397 milliards d'euros et 23 fois plus qu'en 2014-2020. Si ce programme fixe des objectifs ambitieux, les modalités pour les atteindre ne sont pas encore définies. Pour nous, il est nécessaire de s'appuyer sur les acteurs de terrain et notamment les collectivités locales.

Enfin, la pandémie nous impose de réfléchir à comment restaurer la souveraineté sanitaire de l'Union, le virus n'ayant pas de frontières. Pour les médicaments, il faudra se concentrer sur un certain nombre d'entre eux, dont les principes actifs devraient être produits au sein de l'Union. Favoriser l'investissement, notamment par une politique fiscale adaptée, pourrait permettre d'accroître la production européenne. Il faut aussi prévoir de valoriser, par le biais des marchés publics, la capacité des entreprises à garantir les approvisionnements. La stratégie industrielle de l'Union doit désormais intégrer un objectif de souveraineté en matière sanitaire. Tout cela est possible dans le cadre juridique actuel et la question est plutôt celle du renforcement des moyens.

Voilà, tracées à grandes lignes, les perspectives futures qui nous semblent devoir orienter le développement d'une Union européenne de la santé. Nous avons encore besoin d'approfondir le sujet et l'occasion nous en sera certainement donnée par la Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui devrait être lancée à l'automne pour permettre aux Européens d'exprimer leurs attentes envers l'Union.

**M. Jean-François Rapin.** – Voilà un moment que l'on dit que la santé devrait être au cœur de l'Europe. Sentez-vous une volonté de tous les États membres d'avancer sur ce sujet pour parvenir à une véritable Europe de la santé ? De même,

peut-on identifier un pilote : est-ce la commissaire européenne à la santé chypriote, que l'on a découverte avec la crise, ou bien les États membres ?

**Mme Véronique Guillotin.** – La santé est un sujet qui me tient à cœur. Elle est au cœur de notre vie quotidienne. Éluë de Meurthe-et-Moselle, à la frontière entre la France, le Luxembourg et la Belgique, je sais que nos concitoyens attendent une Europe du quotidien qui facilite la vie de tous les jours, et apporte de la fluidité plutôt que des complexités administratives. Nous allons quotidiennement au Luxembourg pour travailler, acheter notre essence, faire nos courses, etc. Oui il faut maintenir la souveraineté nationale, mais j'ai vu l'effet de la crise sanitaire sur les frontières. Les décisions de fermeture des frontières ou de restriction des déplacements devraient être précédées d'une concertation en amont. Il faut éviter les décisions unilatérales, car ces mesures ont un fort impact sur la vie de nos concitoyens.

**M. André Gattolin.** – J'ai l'impression qu'il y a un trou dans la raquette dans les propositions de la Commission en matière de santé : nous manquons d'un instrument de régulation des coopérations médicales et sanitaires entre les États membres et des pays tiers. La France a ainsi fourni à la Chine un laboratoire P4 et formé les médecins chinois aux transplantations d'organes. Mais, la France a été progressivement exclue du pilotage. Aucun Français ne siège au conseil d'administration de l'Institut Pasteur à Shanghai ! Finalement, on a réalisé un transfert gratuit de technologies médicales, dont on peut s'interroger sur les usages en Chine. Si une enquête internationale était conduite sur la pandémie de Covid-19, la France pourrait sans doute être incriminée pour avoir coopéré avec la Chine sans transparence, ni conditionnalité, ni obligation de rendre des comptes (*accountability*). Il faut donc que l'Union européenne se dote de règles et protège ses États membres.

La France a fourni des moyens à la Chine, mais celle-ci n'a pas respecté les règles de la coopération. Le laboratoire P4 de Wuhan est aux mains des militaires et les experts internationaux de l'Organisation mondiale de la santé n'y ont pas accès. On a joué la carte de la coopération médicale gratuite en échange de contrats commerciaux, mais, finalement, cela va à l'encontre de nos intérêts. Je compte prendre une initiative sur ce sujet. La pandémie transnationale illustre la nécessité que nos coopérations soient respectueuses de l'éthique en matière de santé. Ces coopérations sont faites au nom de la science, pour sauver des vies et améliorer la santé dans le monde, mais elles ont donné lieu à des dérives : une industrie considérable du transfert d'organes s'est développée en Chine, toutefois nul ne sait où ils trouvent les organes... L'Union européenne ferme les yeux.

**M. Jean Bizet, président.** – Votre intervention dépasse le cadre de ce rapport, mais elle est fondamentale.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Votre rapport indique qu'en 2016, l'Union européenne estimait qu'avec 6,4 lits d'hôpital pour 1 000 habitants, contre 4,8 en moyenne dans les pays de l'OCDE, la France avait des surcapacités et pouvait faire des économies. L'Union européenne a-t-elle réalisé une évaluation plus récente ? La crise a montré que l'on manquait de places dans les hôpitaux. Il serait intéressant de disposer d'une étude comparative avec l'Allemagne, qui a accueilli beaucoup de nos patients.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Il n'est pas sûr que les États soient prêts à déléguer la compétence santé à l'Union européenne. Nous avons travaillé à partir du cadre juridique existant sans vouloir le bouleverser. L'Union européenne facilite la coopération entre les États, et intervient déjà sur de nombreux sujets comme la reconnaissance des qualifications des professionnels de santé. Aller plus loin semble difficile. C'est pourquoi nous avons préféré mettre l'accent sur les moyens : la politique européenne de la recherche, par exemple, passe par des appels d'offre tous les cinq ans, mais ceux-ci s'achèvent souvent à leur terme sans être reconduits, faute de moyens. C'est dommage.

Les frontaliers ont l'habitude de passer les frontières pour aller travailler, faire leurs courses, etc. Il faut évoquer aussi la question fiscale. J'ai écrit au ministre à ce sujet. De nombreux Français qui travaillent et résident au Luxembourg ont dû faire du télétravail à domicile pendant la crise, ce qui les a conduits à dépasser le plafond des jours autorisés par la convention fiscale, au risque de devoir être imposés en France. Le Luxembourg en est mécontent, d'autant que le pays a accueilli des patients français pendant la crise. Donc on réclame plus d'Europe, mais c'est toujours compliqué. La Commission a des prérogatives importantes, mais le Conseil reste toujours déterminant.

M. Gattolin a raison : nous devons nous protéger et exiger la réciprocité et le respect de l'éthique dans nos accords internationaux.

Enfin, je n'ai pas la réponse dans l'immédiat sur les lits à l'hôpital. La France manquait plus précisément de lits de réanimation.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Il n'y a pas un pilote, mais deux, car la compétence est duale : une compétence d'appui d'un côté, une compétence dérivée liée au marché unique de l'autre. Une approche transversale est souhaitable, sur le modèle de l'interministériel en France. Une politique européenne de la santé ne suppose pas nécessairement une modification de la compétence : celle-ci doit rester d'appui, mais la crise a montré la nécessité d'une coopération entre les niveaux européen, national et infranational. Il faut donc plutôt réfléchir sur la méthode et les moyens.

La crise a aussi posé la question du sens de l'Europe ; il ne faut plus regarder la santé et les autres politiques européennes au travers du prisme des critères de Maastricht, mais en fonction du sens que l'on veut lui donner. C'est comme cela qu'il faut poser la question de l'articulation entre la souveraineté nationale et la souveraineté européenne. Il faut réaffirmer le modèle européen et dépasser une vision étriquée de la construction européenne. La suspension du Pacte de stabilité pendant la crise illustre ce point et remet en perspective la question des objectifs, même si on ne peut pas non plus s'abstraire totalement des impératifs économiques et financiers. Enfin, on voit apparaître chez les acteurs une prise de conscience de la nécessité de disposer d'un outil de régulation des accords internationaux en matière de santé et d'une structuration européenne de la filière sanitaire. Nous avons manqué de temps pour étudier la façon dont chaque pays a abordé la question européenne pendant la crise.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Vous avez évoqué les appels d'offre. Il faut dénoncer le poids de la charge bureaucratique européenne. Le directeur de l'Institut Pasteur au Cambodge me disait, il y a quelques années, qu'il avait besoin d'un

collaborateur à plein temps pour répondre aux appels d'offre européens, tant les dossiers sont volumineux et complexes. La situation ne s'est pas améliorée depuis...

**M. Jean Bizet, président.** – Le concept d'Europe au quotidien est fondamental. Je relève par ailleurs que les décisions de certains États pour accompagner d'autres États extra-européens peuvent avoir des répercussions géopolitiques importantes.

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

**M. Simon Sutour.** – C'est très bien d'autoriser la publication : le rapport imprimé sera diffusé à vingt ou trente exemplaires seulement. Pour le surplus, il sera sur internet, où nul n'ira le consulter : c'est la numérisation par l'absurde !

**M. André Gattolin.** – Pour économiser du papier !

**M. Simon Sutour.** – Oui, c'est l'air du temps, mais je le regrette, car les travaux de notre commission sont moins connus. Autrefois, on imprimait le rapport à des centaines d'exemplaires...

**M. Jean Bizet, président.** – Je comprends vos regrets. Il s'agit d'une décision des plus hautes autorités du Sénat qui évite des gaspillages. Nous pouvons réfléchir aux moyens d'assurer malgré tout la meilleure diffusion à nos travaux.

## **Environnement et développement durable**

### **Proposition de résolution européenne sur le classement du loup au sein de la Convention de Berne : rapport, proposition de résolution européenne et avis politique de M. Cyril Pellevat**

**M. Jean Bizet, président.** – Nous sommes saisis d’une proposition de résolution européenne (PPRE) qui a été déposée le 25 juin dernier par plusieurs de nos collègues : Sylviane Noël, Frédérique Puissat, Michel Savin, Jean-Pierre Vial, Colette Giudicelli, Cyril Pellevat et Martine Berthet. Ce texte vise à modifier le classement dont bénéficie le loup au sein de la Convention de Berne. Notre commission a confié son examen à notre collègue Cyril Pellevat, qui en est l’un des signataires et qui connaît déjà bien ce sujet, non seulement en qualité d’élu alpin confronté aux dégâts que font les loups sur les troupeaux, mais aussi parce qu’il en traite déjà à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, devant laquelle il vient de présenter un rapport sur l’application de la loi Montagne II.

**M. Cyril Pellevat, rapporteur.** – Cette PPRE, dont je suis co-signataire, traite d’un sujet qui a déjà été abordé à plusieurs reprises au Sénat : la situation du loup. Je l’ai d’ailleurs évoqué hier, en effet, devant la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, à l’occasion de ma communication sur le développement économique de la montagne. Je vous rappelle que le loup bénéficie d’un niveau très élevé de protection en application, à la fois, de la Convention de Berne et de la directive européenne « Habitats, faune, flore ».

La convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l’Europe, ratifiée par la France en 1989, assure la protection de certaines espèces de flore et de faune sauvages et de leurs habitats naturels. L’annexe II de cette convention classe le loup parmi les espèces strictement protégées. Toute forme de capture intentionnelle, de détention ou de mise à mort intentionnelle du loup est ainsi interdite.

Le loup est également une espèce d’intérêt communautaire, relevant de la directive européenne « Habitats, faune, flore » du 21 mai 1992 et de son annexe IV, transposée aux articles L. 411-1 et suivants du code de l’environnement. Il fait l’objet d’une protection stricte à ce titre.

La protection du loup n’est bien sûr pas absolue. En droit international, aux termes de l’article 9 de la Convention de Berne et, en droit européen, aux termes de l’article 16 de la directive « Habitats, faune, flore », il est possible de déroger à la protection du loup, sous réserve que trois conditions soient réunies : qu’il n’existe pas d’autre solution satisfaisante, que la dérogation ne nuise pas à la survie de l’espèce et que des dommages importants aux cultures ou à l’élevage soient constatés.

La Cour de justice de l’Union européenne (CJUE), comme elle l’a montré dans deux arrêts récents, exerce un contrôle vigilant des dérogations à la protection accordée au loup, octroyées en application de l’article 16 de la directive « Habitats, faune, flore ». En France, des arrêtés autorisent chaque année des dérogations à la



protection du loup, en permettant des tirs de défense et, le cas échéant, des tirs de prélèvement, dans la limite d'un plafond.

Un dispositif expérimental a été mis en place depuis 2018, distinguant différents cercles en fonction des attaques dont les troupeaux font l'objet. En 2020, l'arrêté fixe ainsi un plafond global de destruction de loups de 19 % de l'effectif moyen de loup estimé annuellement.

Le régime de protection dont bénéficie le loup a indéniablement été un succès pour la survie de cette espèce. Alors qu'elle avait disparu du territoire national, elle est réapparue en passant par les Alpes et, année après année, le nombre de loups ne cesse de croître, pour s'élever aujourd'hui à plus de 580 individus, selon les données communiquées lors du dernier groupe national « loup » début juin.

Le plan national « Loup et activités d'élevage 2018-2023 » fixait un objectif de 500 loups, ce nombre étant considéré comme le seuil de viabilité démographique de l'espèce, à la suite d'une étude scientifique conduite en 2016 par le Muséum national d'histoire naturelle et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Le seuil de viabilité de l'espèce en France a donc été franchi de manière significative et avec beaucoup d'avance sur le cadre prévu.

En janvier 2020, l'Office français de la biodiversité faisait état de 97 zones de présence permanente du loup et de 80 meutes. Les derniers chiffres communiqués au mois de juin font état de 580 loups en France, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2018. La dynamique de progression de l'espèce ralentit mais elle demeure significative. Et, même si la présence du loup est particulièrement concentrée dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes, elle concernerait désormais les deux tiers du territoire national.

Il faut donc en tirer toutes les conséquences au niveau national, notamment en rehaussant, comme cela a été fait ces deux dernières années, les taux de destruction, mais aussi au niveau européen en ajustant le niveau de protection dont bénéficie cette espèce.

C'est un sujet très sensible en territoire de montagne, et particulièrement dans les Alpes, pour les éleveurs qui pratiquent le pastoralisme qui, je veux le souligner, fait partie de notre patrimoine et contribue de manière essentielle au maintien d'une agriculture extensive de qualité, au développement économique de la montagne, à l'entretien de nos paysages, à la préservation de la biodiversité et à la lutte contre certains risques naturels.

Le nombre d'attaques de loups ne cesse de progresser. Le dernier bilan exposé par le préfet coordonnateur du plan « loup et activités d'élevage » fait état de 3 742 attaques en 2019, en progression de 4 %, ayant occasionné 12 451 victimes, pour l'essentiel des brebis.

Cette évolution et ces tensions ne sont pas propres à la France. Il suffit pour s'en convaincre de lire les propositions de résolution déposées au Parlement européen par des députés européens italiens ou de consulter la presse allemande. Quant à la Suisse, elle a présenté il y a deux ans un amendement devant le comité permanent de la

Convention de Berne pour tenter d'obtenir un déclassement du loup du niveau de protection le plus élevé.

Cet objectif, c'est aussi celui de cette proposition de résolution européenne, dont le titre est explicite. Elle me paraît aller dans le bon sens au regard des évolutions constatées. Je vous propose toutefois de l'amender pour bien préciser les différents niveaux d'intervention.

Je propose tout d'abord de compléter les visas, afin de faire référence aux textes applicables, à la jurisprudence de la CJUE, à la récente communication de la Commission européenne sur la stratégie en faveur de la biodiversité, aux travaux du Sénat, mais aussi à ceux du Parlement européen et du Comité européen des régions.

Au-delà de quelques amendements rédactionnels, je vous propose de renforcer les considérants en évoquant l'évolution du nombre de loups dans d'autres États membres et en développant les aspects positifs du pastoralisme. Sur ce point, j'ai repris, en les synthétisant, différents éléments que le Sénat avait adoptés dans sa résolution sur le pastoralisme du 2 octobre 2018.

S'agissant du dispositif lui-même, je propose plusieurs modifications, afin de bien distinguer les différents modes d'action de l'Union. Je vous rappelle en effet que la Convention de Berne est un traité international signé sous l'égide du Conseil de l'Europe et que, si l'Union y est partie, elle ne peut pas le modifier directement.

Je vous propose d'abord de prendre acte de la communication relative à la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. La Commission y propose notamment de mettre en place, au sein de l'Union, un cadre de gouvernance global pour piloter la mise en œuvre des engagements en matière de biodiversité contractés au niveau national, européen ou international, ce qui inclurait un mécanisme de suivi et de réexamen de ces engagements.

La Commission souligne notamment les enjeux de mise en œuvre des dispositions relatives à la protection des espèces incluses notamment dans la directive concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et elle évoque, le cas échéant, un réexamen et une révision de la législation européenne ayant une incidence sur la biodiversité. Il y a donc une fenêtre d'opportunité pour révoquer la situation du loup et il me semble qu'il faut la saisir.

Dans la perspective de ce réexamen, je vous propose, d'une part, d'appeler la Commission à développer un processus d'évaluation réactif afin de permettre de modifier le statut de protection d'une espèce dans une région donnée, dès que le niveau de conservation souhaité est atteint ; d'autre part, de demander en particulier une adaptation des annexes de la directive concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, afin de prendre en compte la croissance du nombre de loups dans certains États membres ou certaines régions. C'est en effet l'annexe IV de cette directive qui arrête la liste des « espèces animales et végétales d'intérêt communautaire qui nécessitent une protection stricte ». L'annexe V vise quant à elle les « espèces animales et végétales d'intérêt communautaire dont le prélèvement dans la nature et l'exploitation sont susceptibles de faire l'objet de mesures de gestion » : le loup est aujourd'hui inclus dans ce régime dans deux régions de l'Union européenne : en Espagne, au nord du Duero, et en Grèce, au nord du 39<sup>e</sup> parallèle.

Je me suis inspiré pour cette rédaction de la résolution du Parlement européen sur un plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie, adoptée en 2017.

Je vous propose ensuite de préciser l'action qui pourrait être entreprise au niveau de l'Union européenne s'agissant de la Convention de Berne, à laquelle tous les États membres et l'Union en tant que telle sont parties.

C'est au comité permanent de cette Convention que revient le pouvoir d'évaluer l'état de conservation des espèces et, par conséquent, de revoir leur inscription dans les listes des annexes de la Convention. Tout amendement portant sur ces annexes doit être adopté à la majorité des deux tiers des parties contractantes.

Des amendements sont régulièrement déposés. La Norvège soutient ainsi l'abaissement du niveau de protection de la bernache nonette. La Suisse a de son côté présenté, en 2018, un amendement visant à abaisser le niveau de protection dont bénéficie le loup.

À l'époque, la Commission européenne avait adressé aux États membres, sur le fondement de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une proposition prônant le report de ce vote, jusqu'à ce que des données actualisées sur l'état de conservation du Loup gris dans l'Union soient disponibles. Elle considérait à l'époque que l'état de conservation du loup demeurerait défavorable dans plusieurs États membres dans lesquels cette espèce bénéficie d'une protection stricte.

Compte tenu de l'évolution observée depuis lors, et au regard des compétences de l'Union, je vous propose d'amender la proposition de résolution afin d'inviter la Commission à proposer au Conseil de soutenir une proposition visant à transférer le loup de l'annexe II de la Convention de Berne (« Espèces de faune strictement protégées ») vers son annexe III (« Espèces de faune protégées »), lors d'une prochaine réunion du comité permanent de cette convention. Je souhaiterais évidemment qu'un tel amendement soit présenté par la France.

Enfin, je propose de préciser la fin du dispositif. Premièrement, en demandant à la Commission de reconnaître, au travers d'un plan d'action spécifique, l'importance de la contribution du pastoralisme au maintien d'une agriculture extensive de qualité, au développement économique de la montagne, à l'entretien des paysages, au maintien de la biodiversité ainsi qu'à la prévention des risques naturels. Deuxièmement, en appelant à un suivi scientifique des enjeux d'hybridation, et en en tirant les conséquences juridiques : c'est un point que j'avais souligné dans le rapport que j'avais rendu sur le plan loup au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Troisièmement, en appelant la Commission et les États membres à prendre rapidement des mesures concrètes afin de permettre le contrôle et la gestion de la prolifération des prédateurs dans certaines zones de pâturage. L'enjeu est clair : il s'agit de ne pas compromettre le développement durable des zones rurales, et il faut s'appuyer sur les possibilités offertes par l'article 16 de la directive « Habitats, faune, flore » en vue de prévenir notamment des dommages importants à l'élevage. Enfin, en soulignant la nécessité pour les États membres d'accorder les dérogations au régime de protection du loup prévues par la directive, et ce sans exclure *a priori* aucun territoire du champ de dérogation.

Des tirs de défense et de prélèvement sont nécessaires, mais la CJUE veille scrupuleusement à l'encadrement des dérogations à la protection du loup.

Ces rédactions font écho à des formules retenues par le Parlement européen dans ses résolutions de 2017 sur un plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie, et de 2018 sur la situation actuelle et les perspectives pour l'élevage ovin et caprin dans l'Union.

Enfin, par coordination avec le fond du texte, je vous propose d'ajuster le titre de la proposition de résolution, afin de préciser que le régime de protection dont bénéficie le loup devra être adapté à la fois au sein de la Convention de Berne et dans la législation européenne.

**M. Jean Bizet, président.** – Ce sujet, d'apparence simple, est plus complexe qu'il n'y paraît.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Dans les Alpes-Maritimes, c'est un sujet très sensible, depuis des années. L'augmentation progressive de la présence du loup dans les arrière-pays ruraux et en zones de montagne fait que le moral est au plus bas dans l'activité pastorale. Les bergers manifestent, parfois violemment, tant ils sont exaspérés par les attaques régulières dont leurs troupeaux sont victimes. J'avais déposé une proposition de loi sur le sujet, il y a quelques années, qui s'était heurtée à la Convention de Berne, dont nous devons changer à présent le niveau de protection. Il est évident que des dérogations supplémentaires sont nécessaires. Il y a une vraie interrogation sur le comptage des loups en France. Le seuil de conservation est de 500, mais il serait bon que la comptabilité soit plus fiable. Bien sûr qu'il faut protéger le loup, qui était en voie d'extinction. À présent, il est à l'abri, et il faut protéger le pastoralisme : aujourd'hui, de nombreux bergers abandonnent, à la suite de trop nombreuses attaques. Certains disent qu'ils sont contents de toucher les indemnités, mais c'est absurde. Chez nous, il y a de nombreuses réflexions sur le sujet, et la révision de la Convention de Berne arrive toujours en conclusion de nos débats. Un groupe de réflexion a aussi travaillé sur le sujet au Sénat. J'espère que cette proposition de résolution européenne aura un effet.

**M. Simon Sutour.** – Je ne vais pas hurler avec les loups... Je suis un défenseur de l'agropastoralisme, mais je trouve qu'il est un peu facile de s'attaquer à la Convention de Berne. Sur le fond, concernant la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité, pourquoi se contenter de « prendre acte » de la volonté de la Commission ? Pourquoi ne pas la soutenir ? En Italie et en Espagne, il y a beaucoup plus de loups que chez nous ; les nôtres arrivent d'ailleurs de là-bas. J'aurais préféré un texte qui demande plus d'aide pour que les agriculteurs puissent faire face au phénomène. Au-dessus de chez moi, il y a une estive, avec un troupeau de plus de 500 têtes, gardé par un chien Patou. Les bergers me disent qu'il est très compliqué de toucher des aides de l'État pour financer des clôtures ou des protections. Au fond, le problème survient si on laisse les moutons vaquer sans surveillance. S'il y a un berger, il n'y a pas d'attaques. Chez moi, il y a des bergers, grâce à un financement tenant compte de la présence du loup. Je préfère cette approche : je ne suis pas un écologiste des métropoles ! S'attaquer à la Convention de Berne serait dangereux, et n'enverrait pas un bon signal. Mieux vaudrait demander de meilleures aides pour les agriculteurs. À titre personnel, je ne voterai pas cette proposition de résolution européenne.

**M. André Gattolin.** – Même avis.

**M. Cyril Pellevat, rapporteur.** – Lors de l'évaluation du « plan loup 2018-2023 », nous avons fait une quinzaine de propositions, parmi lesquelles figurait la volonté d'une déclassification du loup dans la directive « Habitats, faune, flore » et la Convention de Berne. Ces textes remontent au début des années 1980, à une époque où nous n'avions pas de loups en France. Actuellement, des agents de l'Office national de la biodiversité estiment que nous en avons peut-être 750. La comptabilisation est difficile car des associations environnementales ont tendance à supprimer les traces du loup pour empêcher le comptage. Nous avons aussi besoin d'une définition juridique du loup. Déjà, en 2018, le ministère de la transition écologique et celui de l'agriculture n'étaient pas d'accord entre eux. Quant aux patous, il faut les former pendant deux ans, et non six mois, si l'on ne veut pas qu'ils attaquent les touristes. La volonté de tous n'est pas l'extermination des loups mais la cohabitation, avec un objectif de zéro attaque. Les bergers disent aussi qu'ils ne peuvent pas rester en continu dans les alpages : ils ont des familles ! Les prochaines années apporteront sans doute des innovations techniques, comme les drones, qui aideront à protéger les troupeaux. Les bergers veulent protéger leurs bêtes, pas toucher des indemnités. Mais le loup est une espèce intelligente et parvient toujours à passer à travers les mailles du filet. L'espèce étant viable en France, cette proposition de résolution européenne a pour but de faciliter la cohabitation, pour préserver l'agropastoralisme. Si les bêtes sont descendues en plaines, les alpages ne sont plus entretenus, sont envahis par les ronces, ce qui n'est pas bon pour les stations de skis, et on perd les appellations d'origine protégée, les circuits courts, de la biodiversité...

**M. Jean Bizet, président.** – Merci pour ces interventions, de sensibilités diamétralement opposées, mais exprimées avec modération, et pour les réponses apportées par le rapporteur. Tout le monde s'accorde pour dire que l'agropastoralisme est l'avenir de ces territoires et que la préservation de la biodiversité est essentielle. Je vous propose, comme le demande M. Sutour, de remplacer les mots « prend acte » par « soutient ».

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Jean Bizet, président.** – La modification de la Convention de Berne consisterait en un changement de ses annexes. Ce n'est pas neutre, mais c'est un message que nous pouvons adresser au Gouvernement. Je sais l'affection qu'un éleveur peut avoir pour ses bêtes. Les voir détruites, dépecées, est difficile à supporter.

**M. Simon Sutour.** – On s'en prend au loup, mais ce n'est pas toujours lui le coupable. Le vautour fauve, aussi, est redoutable. On dit qu'il crève les yeux des veaux... J'en ai vu récemment une centaine qui nettoyaient le cadavre d'une vache.

**M. Jean Bizet, président.** – C'est la nature.

**M. Simon Sutour.** – Puisque la rédaction a évolué, je ne voterai pas contre ce texte, mais m'abstiendrai.

*À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne suivante dans la rédaction issue de ses travaux ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes, adressé à la Commission européenne.*

*Proposition de résolution européenne visant à adapter le régime de protection dont bénéficie le loup en application de la Convention de Berne et de la législation européenne*

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979 (STE n° 104),

Vu l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la décision 82/72/CEE du Conseil du 3 décembre 1981 concernant la conclusion de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe,

Vu la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages,

Vu le rapport d'information du Sénat sur la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel de la montagne (n° 384, 2013-2014) – 19 février 2014 - de Mme Hélène MASSON-MARET et M. André VAIRETTO, fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire,

Vu la résolution du Parlement européen du 15 novembre 2017 sur un plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie,

Vu le rapport d'information du Sénat relatif au Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage (n° 433, 2017-2018) – 17 avril 2018 - de M. Cyril PELLEVAT, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable,

Vu la résolution du Parlement européen du 3 mai 2018 sur la situation actuelle et les perspectives pour l'élevage ovin et caprin dans l'Union,

Vu la proposition de décision du Conseil établissant la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la trente-huitième réunion du comité permanent de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe en ce qui concerne des amendements aux annexes II et III de ladite convention, COM(2018) 731 final, Dossier interinstitutionnel 2018-0379 (NLE),

Vu la résolution n° 1 (2018-2019) du Sénat sur le pastoralisme, adoptée le 2 octobre 2018,

Vu l'avis du Comité européen des régions sur le pastoralisme, adopté le 9 octobre 2019,

Vu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (deuxième chambre) du 10 octobre 2019 (affaire C-674/17 dite « Tapiola »),

Vu la communication de la Commission européenne du 20 mai 2020, « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 - Ramener la nature dans nos vies, COM(2020) 380 final »,

Vu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (deuxième chambre) du 11 juin 2020 (affaire C-88/19),

Vu le rapport d'information du Sénat sur l'application de la loi Montagne II (n° 635, 2019-2020) - 15 juillet 2020 - de M. Cyril PELLEVAT, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable,

Considérant que le loup (*canis lupus*) bénéficie d'un statut très protecteur, en application à la fois de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, à laquelle l'ensemble des États membres et l'Union européenne sont parties, et de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des

habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;

Considérant que le nombre de loups a connu une augmentation significative dans plusieurs États membres et que le loup ne peut plus être considéré comme une espèce en voie d'extinction sur le territoire français puisqu'un minimum de 580 spécimens est recensé ;

Considérant que le nombre d'attaques de loup sur les troupeaux est en constante augmentation ces dernières années, ce qui menace la conduite et le maintien durable des activités pastorales ;

Considérant que l'agropastoralisme promeut une agriculture extensive de qualité et qu'il contribue au développement économique de la montagne, à l'entretien des paysages, au maintien de la biodiversité ainsi qu'à la prévention des risques naturels ;

Soutient la volonté de la Commission, exprimée dans sa communication relative à la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, de proposer la mise en place, au sein de l'Union, d'un cadre de gouvernance global pour piloter la mise en œuvre des engagements en matière de biodiversité contractés au niveau national, européen ou international, incluant un mécanisme de suivi et de réexamen de ces engagements ; relève que la Commission souligne en particulier les enjeux de mise en œuvre des dispositions relatives à la protection des espèces incluses dans la directive concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et qu'elle évoque, le cas échéant, un réexamen et une révision de la législation européenne ayant une incidence sur la biodiversité ;

Appelle dans cette perspective la Commission à développer un processus d'évaluation réactif afin de permettre de modifier le statut de protection d'une espèce dans une région donnée, dès que le niveau de conservation souhaité est atteint ; demande en particulier une adaptation des annexes de la directive concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, afin de prendre en compte la croissance du nombre de loups dans certains États membres ou certaines régions ;

Invite la Commission à proposer au Conseil de soutenir une proposition visant à transférer le loup (*canis lupus*) de l'annexe II de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (« Espèces de faune strictement protégées ») vers son annexe III (« Espèces de faune protégées »), lors d'une prochaine réunion du comité permanent de cette convention ;

Demande à la Commission de reconnaître, au travers d'un plan d'action dédié, l'importance de la contribution du pastoralisme au maintien d'une agriculture extensive de qualité, au développement économique de la montagne, à l'entretien des paysages, au maintien de la biodiversité ainsi qu'à la prévention des risques naturels ;

Estime nécessaire d'assurer un suivi scientifique des enjeux d'hybridation entre loups et chiens et d'en tirer les conséquences juridiques ;

Appelle, dans l'attente d'une révision de la législation européenne, la Commission et les États membres à prendre rapidement des mesures concrètes afin de permettre le contrôle et la gestion de la prolifération des prédateurs dans certaines zones de pâturage et de ne pas compromettre le développement durable des zones rurales, en s'appuyant sur les possibilités offertes par l'article 16 de la directive concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages en vue de prévenir notamment des dommages importants à l'élevage ;

Souligne en particulier la nécessité pour les États membres d'accorder les dérogations aux interdictions prévues par l'article 12 de cette directive, sans exclure *a priori* aucun territoire du champ de ces dérogations ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations au Conseil.

## Agriculture et pêche

### Agriculture et politique de concurrence : rapport d'information de M. Jean Bizet

**M. Jean Bizet, président, rapporteur.** – L'agriculture, nous le savons, est une activité économique différente des autres : elle produit des biens, certes marchands, mais d'importance vitale. C'est pourquoi le marché agricole mérite une régulation spécifique appropriée, y compris dans le cadre du marché unique européen, pour garantir un revenu convenable aux producteurs et assurer notre autonomie alimentaire.

Tel n'est pourtant pas le cas. Car en Europe, contrairement aux États-Unis, le primat donné au droit de la concurrence l'emporte encore très nettement sur les objectifs de la Politique agricole commune (PAC). Notre commission a consacré à cette question pas moins de trois rapports d'information depuis 2012 et l'a aussi visée dans les quatre résolutions européennes adoptées par le Sénat au sujet de la PAC depuis juillet 2017.

Nous sommes amenés aujourd'hui à y revenir, car les agriculteurs français et européens pâtissent fortement de l'extrême réticence avec laquelle les institutions européennes s'engagent dans la voie d'une meilleure régulation. C'est cette voie que le présent rapport d'information se propose d'explorer.

L'histoire des rapports entre la PAC et la politique de la concurrence est celle d'un compromis déséquilibré à la complexité byzantine.

Le principe de primauté de la PAC sur les règles de concurrence figurait pourtant, dès l'origine, dans le traité de Rome de 1957. Mais ce principe a été rapidement vidé de sa substance. Aujourd'hui encore, les règles de concurrence ne sont applicables à la production et à la commercialisation des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement et le Conseil, et compte tenu des objectifs de la PAC.

En dépit d'améliorations récentes, l'économie générale du règlement 1308/2013 dit « organisation commune des marchés » (OCM), clé de voûte de la mise en œuvre sur ce point des traités, demeure restrictive, et ne protège pas suffisamment nos agriculteurs.

En résumé, les organisations de producteurs peuvent déroger au cadre général de la réglementation de la concurrence, sous la forme de décisions et de pratiques concertées, à condition de satisfaire l'un des objectifs de la PAC. Mais la détermination des prix demeure prohibée. Une étape importante aura été marquée avec l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 14 novembre 2017 dit « endives », qui a donné raison aux producteurs, qui s'étaient courageusement regroupés pour refuser de vendre leur production à perte.

Dans notre pays, la demande est concentrée sur la base de seulement quatre centrales d'achat. Cet oligopole dispose d'une puissance de négociation et d'achat incomparable, face à un secteur agricole atomisé, dont l'offre est peu concentrée et les filières, insuffisamment structurées.



En donnant le primat à la concurrence dans le fonctionnement de la PAC, on néglige le caractère de maillon faible des agriculteurs dans la chaîne de production et de commercialisation. Il en va tout à l'inverse du droit antitrust américain, depuis le *Capper-Volstead Act* du 18 février 1922. Ce texte de référence consacre un principe de faveur pour les associations agricoles. Il autorise aussi la fixation de prix communs de cession par les vendeurs, ce que le droit de l'Union européenne sanctionne en règle générale.

Le rapport d'information que je vous présente plaide résolument en faveur de la transposition du dispositif américain dans le droit européen.

La situation sinistrée de la filière viande bovine française représente, à elle seule, une illustration de l'impérieuse nécessité de sortir du *statu quo* en matière d'application des règles de concurrence à l'agriculture.

La filière bovine handicape par ricochet notre pays dans l'appréciation des résultats des négociations commerciales, menées par la Commission européenne pour le compte de la France et des autres États membres. On le voit particulièrement pour la ratification du traité CETA avec le Canada : certaines filières seraient gagnantes, mais nous sommes « tirés vers le bas » par la filière viande bovine, fragilisée par son incapacité à se réformer. Pourtant, l'agriculture française ne se résume pas à cette seule filière et l'économie française dans son ensemble, encore moins. En résumé, comme me l'a confié un grand responsable agricole français, il apparaît impossible de toujours se caler sur le maillon faible de notre agriculture, d'autant qu'il tarde à se réformer.

Un électrochoc est indispensable ! Il appartient donc aux pouvoirs publics français d'aller jusqu'à contraindre financièrement les producteurs de viande bovine à sortir du piège dans lequel ils sont pris, car leur production ne correspond plus aux attentes des consommateurs. Pour ce faire, il convient de privilégier des animaux moins lourds et plus jeunes, à l'origine d'une viande plus tendre et goûteuse, ce qui permettrait également de réduire l'empreinte carbone et, par là même, de contribuer favorablement au succès de la transition écologique, dans le cadre du *Green Deal*.

Plus précisément, on pourrait conditionner la perception de la totalité de l'Aide aux bovins allaitants (ABA) à l'abattage des animaux avant seize mois. Ainsi, le ministre de l'agriculture interviendrait utilement sur l'offre. Techniquement, il pourrait le faire par voie réglementaire, même s'il ne faudrait pas le faire de manière autoritaire. Les auditions nous ont montré que l'ABA est *de facto* directement perçue par les abatteurs ! C'est une déviance.

Pour conclure, je dois reconnaître que la question de l'application des règles de concurrence à l'agriculture se heurte encore à un très fort attachement de la Commission européenne au *statu quo*. Mme Vestager a tenu devant nous un discours si convenu, que je souhaite que nous auditionnions prochainement son chef de cabinet, l'un des rares Français tenant un poste-clé à Bruxelles.

Cette incapacité à trancher le nœud gordien figure au cœur de bon nombre de nos difficultés actuelles : aussi bien l'insuffisante réactivité et le manque d'efficacité des mécanismes de gestion des crises, que la faiblesse structurelle de plusieurs de nos filières agricoles, sans oublier la réforme mal engagée de la PAC 2021/2027, dont la crise de Covid-19 devrait logiquement conduire à reconsidérer les termes. Si l'on

inversait la hiérarchie entre politique agricole et politique de la concurrence, nous aurions besoin de moins d'argent public pour le monde agricole... La Nouvelle-Zélande, dans les années 1990, a complètement bouleversé sa politique agricole, auparavant comparable à la nôtre. De même, Mme Vestager devrait songer à « accrocher » le volet agricole à la politique industrielle. Le rapport de force entre quatre acheteurs et des producteurs atomisés ne peut qu'être déséquilibré... Et les principes de bon sens de la loi Egalim sont systématiquement contournés par la grande distribution. Nous devons aller plus loin que la limite fixée par le règlement « Omnibus » du 13 décembre 2017, grâce en particulier à l'action déterminée de l'ancien député européen, Michel Dantin.

En dernière analyse, la concurrence en matière agricole mérite d'être considérée non pas comme une fin en soi, mais comme un instrument, au service de la réalisation des objectifs de la PAC, au nombre desquels figure la sécurisation de l'indépendance alimentaire de l'Europe. Un cadre juridique rénové donnerait assurément des armes nouvelles aux agriculteurs français et européens pour s'imposer dans la compétition économique : à eux ensuite de s'en emparer, pour en faire l'outil d'une reconquête de leur pouvoir de marché ! Je souhaite que l'on revienne à l'esprit du traité de Rome de 1957.

C'est le troisième rapport que nous consacrons au sujet. J'en ai parlé au ministre de l'agriculture cette semaine. Nous devons rendre aux agriculteurs la noblesse de leur métier, qui est de vivre directement du fruit de leur travail.

**Mme Pascale Gruny.** – Le revenu des agriculteurs, qui n'ont aucun poids sur les prix de vente – contrairement aux commerçants – est un vrai sujet. Vous dites que les budgets sont contraints. Depuis quelques semaines, la crise a donné le sentiment d'ouvrir grand les robinets, avec de l'argent que nous ne rembourserons pas ! Il faudrait que cela profite aussi aux agriculteurs. Pour le verdissement, il faudrait peut-être donner du temps au temps. Avant de supprimer un produit, il faut savoir par quoi le remplacer. Si l'on remplace un passage dans le champ par quatre ou cinq, avec un produit qui reste en suspension dans l'air, c'est encore plus dangereux pour la santé... À titre d'illustration, cette année, la jaunisse de la betterave va être une catastrophe. Elle découle de la suppression des néonicotinoïdes, sans produits de remplacement, et aboutira à des fermetures d'usines. Enfin, les circuits courts sont une bonne chose, aussi, pour la qualité de l'alimentation. Ils ont bien fonctionné pendant la crise, mais moins aujourd'hui. Là où l'on produit du blé et de la betterave, ils ont leurs limites.

**M. Jean Bizet, président.** – J'ai pris conscience récemment, en écoutant les professionnels, que la France avait pour originalité d'abattre des animaux lourds. Nous avons le plus grand nombre de races – qu'il faut conserver. Mais plus un animal est lourd, moins la viande est tendre. Les autres États abattent les animaux plus jeunes. C'est notamment le cas de l'Irlande, qui a transformé sa filière à la suite de la crise de la vache folle. Or, prolonger la vie d'un animal d'un an et demi, pour qu'il gagne plus d'une centaine de kilos correspond à une empreinte environnementale importante. Nous devrions utiliser l'ABA pour inciter à abattre les animaux plus jeunes, avec une marge d'adaptation selon les races. Cela correspondrait mieux aux goûts des consommateurs, et le revenu des agriculteurs serait supérieur.

*À l'issue des débats, la commission autorise la publication du rapport d'information.*

## Budget de l'Union européenne

### Point d'actualité sur la négociation du cadre financier pluriannuel : communication de MM. Jean Bizet et Simon Sutour

**M. Jean Bizet, président.** – Mes chers collègues, nous avons aujourd'hui deux sujets à traiter, d'une part le cadre financier pluriannuel, d'autre part l'extraterritorialité des lois américaines. Ce n'est pas la première fois que nous abordons ce second sujet. Il prend cependant désormais une dimension particulière, compte tenu de la position récente des États-Unis.

Le Président du Conseil européen, Charles Michel, a présenté une nouvelle boîte de négociation en vue d'obtenir un accord sur le cadre financier pluriannuel et l'instrument de relance lors de la prochaine réunion du Conseil européen, les 17 et 18 juillet 2020. Les informations dont nous disposons ne sont pas très encourageantes. Il n'est pas impossible par conséquent que ce Conseil européen ne soit pas conclusif. Il faut dire que l'objectif est ambitieux compte tenu des divergences qui demeurent entre les États membres, même si tous semblent partager le souci de trouver un accord avant la trêve estivale, afin de ne pas retarder la mise en œuvre des mesures de relance.

Je vous rappelle très succinctement le schéma que la Commission avait proposé le 27 mai dernier, qui comprenait deux volets, d'une part un cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 arrêté à 1 100 milliards d'euros (de mémoire, ce montant excédait la proposition de la présidence finlandaise, mais restait inférieur à la proposition du Parlement européen), d'autre part un instrument de relance de 750 milliards d'euros destiné à faire face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de Covid-19.

Cet instrument de relance, baptisé « *Next Generation EU* », devrait venir compléter et renforcer, à titre exceptionnel et temporaire, pour des engagements au cours de la période 2021-2024, les dépenses inscrites dans le cadre financier pluriannuel. La Commission souhaite utiliser ces montants exceptionnels pour rendre l'Europe plus verte, plus digitale et plus résiliente.

Ces 750 milliards d'euros, répartis en 500 milliards d'euros de subventions et garanties et 250 milliards d'euros de prêts, devraient être financés par un endettement commun et être remboursés entre 2028 et 2058. Pour séduire les États frugaux, un remboursement plus précoce est évoqué dès 2024.

Dans la proposition de résolution européenne que nous vous avons présentée début juin 2020, nous avons appelé l'attention sur plusieurs enjeux. Nous avons appelé, en particulier, à la vigilance concernant le cadre financier pluriannuel « socle ».

Notre appel à la vigilance n'était pas inutile. Le président du Conseil européen entend en effet réaliser des économies sur le cadre financier pluriannuel « socle », qui pourrait avoisiner 26 milliards d'euros par rapport à la proposition présentée par la Commission fin mai 2020. Il espère ainsi vaincre les réticences des États frugaux et les convaincre d'approuver l'instrument de relance à la hauteur envisagée par la Commission, mais en le rendant plus concentré encore sur le début de période et en anticipant quelque peu les remboursements, pour parer leurs critiques sur ces points.

À ce stade des négociations, nous observons que le président du Conseil européen s'efforce de ménager les différents intérêts, en préservant notamment les enveloppes consacrées à la PAC et à la cohésion.

**M. Simon Sutour.** – La structure de la proposition formulée par Charles Michel est éclairante. Il traite en premier lieu de l'instrument de relance, qui constitue l'enjeu principal de la négociation, et ensuite du cadre financier pluriannuel (CFP) « socle », considérant que les précédents échanges au Conseil européen ont déjà permis de trouver des voies de sortie. Le CFP « socle » apparaît donc comme la variable d'ajustement de la négociation pour faire adopter l'instrument de relance.

La proposition du président du Conseil européen confirme les contours de l'instrument de relance, tels que la Commission les avait envisagés. Elle conserve une enveloppe de 750 milliards d'euros, comprenant 500 milliards d'euros de subventions et 250 milliards d'euros de prêts. La ventilation proposée par la Commission entre les différents programmes n'est aucunement modifiée. La facilité pour la reprise et la résilience, en particulier, conserve une enveloppe de 560 milliards d'euros, dont 310 milliards de subventions. Nous pouvons simplement signaler un changement de rubrique pour les crédits de relance destinés à l'aide humanitaire, qui se voient rattachés pour des raisons juridiques à la rubrique de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale. Néanmoins, il ne s'agit pas d'un changement de fond.

Les modifications et précisions se trouvent ailleurs. Elles sont destinées à faire taire les critiques formulées par plusieurs États membres. Elles concernent le calendrier de l'instrument de relance, les critères d'allocation des aides, les ressources propres et le capital de la Banque européenne d'investissement.

Charles Michel propose ainsi de concentrer le plan de relance sur trois années au lieu de quatre. Les engagements de dépenses au titre de l'instrument de relance devraient ainsi prendre fin le 31 décembre 2023 au plus tard, tandis que les paiements devraient être effectués avant le 31 décembre 2026.

Les critiques sur les critères d'allocation des fonds et la juste prise en compte des effets de la crise de la Covid-19 ont été entendues. Charles Michel propose de conserver les critères d'allocation des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience proposés par la Commission européenne pour 2021 et 2022, ces deux années devant représenter 70 % des dépenses. Il les modifie en revanche pour 2023, année qui verrait le déblocage des 30 % d'engagements restants. Le critère du taux de chômage constaté au cours des années 2015 à 2019 serait ainsi remplacé, pour l'attribution de l'enveloppe en 2023, par le critère de perte cumulée de PIB en 2020 et 2021. Les effets de la crise de la Covid-19 seront donc mieux pris en compte. La commission des finances avait mis en évidence cet enjeu. Nous pouvons par conséquent nous satisfaire de cette évolution. Je vous rappelle que les fonds seront versés aux États membres en contrepartie d'engagements à mener des réformes, dans le cadre du semestre européen.

De même, le président du Conseil européen souhaite anticiper d'un an le remboursement de l'emprunt contracté pour financer cet instrument. Il débiterait le 1<sup>er</sup> janvier 2027, la dernière année de ce cadre financier pluriannuel, et non plus en 2028.

Pour atteindre cet objectif, Charles Michel propose d'avancer sur le dossier des ressources propres. Il présente un plan d'action en quatre phases, qui débiterait très rapidement. Sa boîte de négociation prévoit en effet qu'une nouvelle ressource propre assise sur la quantité de plastiques non recyclés serait introduite et appliquée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

La Commission est ensuite invitée à formuler, au premier semestre 2021, des propositions pour introduire un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et une ressource propre fondée sur le numérique, en vue de les mettre en œuvre au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Elle devrait également proposer une révision du système européen d'échange de quotas d'émission, en l'étendant le cas échéant à l'aviation et au transport maritime, sans qu'une date de mise en œuvre soit spécifiée.

Enfin, le document précise que l'Union travaillera au cours du prochain CFP à la mise en place d'autres ressources propres qui pourraient inclure une taxe sur les transactions financières sur lesquelles les États membres n'ont jamais pu s'accorder.

Il s'agirait donc d'une nette accélération du calendrier opérationnel de développement des ressources propres de l'Union, qui interviendrait de manière graduelle, ce qui constitue une nouveauté. Notre commission a réclamé depuis longtemps des avancées sur ce dossier. Nous pouvons donc saluer la démarche et les objectifs fixés par le Président du Conseil européen, tout en restant extrêmement prudents. En effet, le passage des annonces aux actes est souvent plus difficile que prévu au niveau européen comme au niveau national. C'est particulièrement vrai en matière de ressources propres.

Enfin, la proposition de Charles Michel fait apparaître un point que la Commission n'avait pas mis en avant. Pour pouvoir assumer les missions que l'Union lui confie dans le cadre de la relance post-Covid-19, la Banque européenne d'investissement (BEI) doit bénéficier d'une augmentation de capital. Des apports directs des États membres seraient ainsi appelés à hauteur de 17,5 milliards d'euros. Pour la France, cela représenterait une dépense immédiate de l'ordre de 3,3 milliards, si nous nous référons à la clé actuelle de répartition du capital de la banque. Depuis le départ du Royaume-Uni, la France détient en effet 19,2 % du capital de la BEI.

En outre, le capital callable serait augmenté de 175 milliards d'euros au maximum. Je vous précise que les circonstances dans lesquelles la BEI serait susceptible d'avoir recours à ce capital callable sont rares. Cette procédure a vocation à couvrir une situation dans laquelle l'institution serait en difficulté majeure. La banque n'y a jamais eu recours depuis sa création. Le capital callable assume néanmoins un rôle important puisqu'il permet, outre le capital appelé qui est réellement versé, de manifester le soutien des actionnaires. Il constitue ainsi un élément important de l'évaluation de la solidité financière de la Banque, ce qui n'est pas négligeable actuellement.

La crise de la Covid-19 aura mis en évidence le rôle majeur de la BEI et le soutien que les États membres lui apportent. En effet, au-delà de ces mesures, qui restent à confirmer, le troisième projet de loi de finances rectificative, que le Sénat examinera dans quelques jours, comprend un article qui prévoit l'octroi de la garantie de

l'État à la BEI, à hauteur de 4,7 milliards d'euros au maximum, au titre du fonds de garantie créé pour soutenir l'économie dans le cadre de cette crise.

L'augmentation du capital appelé aura un impact budgétaire direct pour les États membres, qui devrait cependant être compensé par la baisse globale du montant du cadre financier pluriannuel proposée par le président du Conseil européen.

**M. Jean Bizet.** – Pour convaincre les États membres, y compris les États frugaux, d'accepter ce paquet de dépenses nouvelles, notamment ce montant de subventions, le président du Conseil européen propose en particulier deux mesures fortes concernant le cadre financier pluriannuel.

En premier lieu, il n'est plus question d'en finir avec les rabais, dont cinq États membres continueront à bénéficier, pour près de 6,5 milliards d'euros par an : l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède. Nous avons réclamé la suppression immédiate des rabais à l'occasion du départ du Royaume-Uni. Nous ne pouvons évidemment que déplorer cette position.

Ensuite, Charles Michel propose de réduire de 25,7 milliards d'euros l'enveloppe du cadre financier pluriannuel « socle », par rapport à la proposition présentée par la Commission européenne fin mai 2020. Très habilement, le président du Conseil européen ne se réfère pas à cette proposition, mais à celle qu'il avait lui-même formulée en février 2020 et qui était déjà plus basse de près de 5 milliards d'euros. Cette position lui permet notamment de ramener à l'étiage de février 2020 un certain nombre de programmes.

Dans le détail, la proposition de Charles Michel confirme ce que nous avons analysé en juin dernier lorsque nous avons examiné la proposition de la Commission. Nous observons des transferts de charges du cadre « permanent » que constitue le CFP vers l'instrument temporaire de relance.

À court terme, cette mesure peut paraître neutre, même si les fonds de l'instrument de relance devront être engagés durant les trois premières années du cadre financier pluriannuel. À moyen terme, elle ne l'est pas puisqu'il sera nécessaire d'augmenter le volume du prochain CFP pour conserver le même niveau de programmes. En outre, la proposition revient à faire financer par l'emprunt des dépenses qui ne relèvent pas nécessairement d'une politique de relance au sens strict. Ce point est à souligner. Il est quelque peu ennuyeux.

Le président du Conseil européen conserve le schéma retenu par la Commission pour *Invest EU*, désormais quasiment intégralement financé au travers de l'instrument de relance. Il ne restera plus que 1,3 milliard inscrit sur le CFP « socle », pour 30,3 milliards inscrits dans le cadre de l'instrument de relance.

Il réduit également les crédits destinés à Horizon Europe et à l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, en justifiant ces coupes par les crédits dont bénéficieront ces programmes dans le cadre de la relance.

J'avoue que la démarche qui consiste à jouer entre les deux volumes est relativement astucieuse. Elle ne fonctionnera en revanche qu'à une reprise, car il ne sera prévu qu'un plan de relance dans la conjoncture qui nous attend.

Plusieurs programmes que la Commission avait proposé de relever font l'objet de réductions pour les ramener au niveau proposé en février dernier. Tel est notamment le cas du Fonds pour la transition juste (qui doit permettre aux pays d'Europe centrale et orientale d'accepter l'ensemble des programmes environnementaux face aux mutations lourdes qu'ils auront à mener), ramené de 10 à 7,5 milliards d'euros, d'Erasmus, qui perd 3,4 milliards d'euros, mais également du Fonds européen de défense, qui perdrait 1 milliard d'euros par rapport à la proposition de la Commission, pour s'élever à 7 milliards d'euros. Je rappelle qu'initialement, il avait été envisagé de le doter de 12 milliards d'euros. Malgré nos protestations, le Fonds européen de défense ne parvient toujours pas à atteindre un niveau satisfaisant.

L'aide à la pré-adhésion serait légèrement réduite, de 300 millions d'euros, par rapport à la proposition de la Commission, mais elle serait en augmentation par rapport aux préconisations de février 2020.

Au regard des débats que nous avons eus en commission, je voudrais vous préciser que 5 milliards d'euros seraient consacrés à ITER, montant identique à celui du mois de février 2020, mais inférieur de 400 millions à la proposition initiale de la Commission en mai 2018. Ce programme est quelque peu ménagé, montrant qu'il existe une dichotomie invraisemblable entre les investissements et la façon dont la filière nucléaire est passée sous silence au niveau européen.

**M. André Gattolin.** – Nous ne voulons pas d'une union de l'énergie. Nous en reparlerons dans le cadre du point suivant.

**M. Jean Bizet.** – Absolument. Par ailleurs, la politique spatiale européenne voit son budget stabilisé à 13,2 milliards d'euros. Elle gagne même 3 millions d'euros par rapport à la proposition de la Commission de mai 2020. Le montant de cette enveloppe est inférieur de 1 milliard à celui envisagé en 2018. Nous constatons cependant que les lignes se figent, cette fois à un niveau correct. J'avoue qu'il s'agit d'une excellente nouvelle. Nous devons en effet assurer notre maîtrise dans ce nouvel espace, porteur d'un nombre considérable d'effets induits.

Les crédits dédiés à Frontex seraient inchangés par rapport aux propositions du Conseil européen de février dernier. Ils s'élèveraient à 5,1 milliards d'euros. Parallèlement, le Fonds pour la gestion intégrée des frontières serait doté de 5,5 milliards d'euros, montant pour moitié inférieur à la préconisation de la Commission en mai dernier. Cette évolution est préoccupante au regard des propos qui nous ont été tenus par Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex, lorsque nous l'avons auditionné en avril dernier. L'Europe qui protège ne peut en effet se concevoir qu'avec des frontières sécurisées.

Les fonds consacrés à la cohésion et à la PAC apparaissent en revanche préservés par rapport à la proposition de la Commission, même si nous relevons une très légère baisse de 51 millions d'euros sur le premier pilier de la PAC. La communication que j'ai faite ce matin constitue un encouragement à faire évoluer la politique européenne de concurrence, sans laquelle il est inenvisageable de réduire les aides

prévues dans le cadre financier pluriannuel au bénéfice des agriculteurs. Ce discours n'est toutefois pas entendu à Bruxelles, notamment par Mme Vestager. Cette situation est regrettable. Même au niveau national, j'ignore comment réagira le nouveau ministre de l'agriculture. Je l'ai vu pour la première fois sur le terrain chez moi, en Centre-Manche, où il m'a semblé être à l'écoute et attentif.

**M. André Gattolin.** – Qui connaît Jacques Mézard, comprend Julien Denormandie. On peut le considérer comme son fils spirituel et donc compter sur sa ruralité profonde.

**M. Jean Bizet.** – Toujours est-il que je suis soucieux concernant l'évolution de la politique de concurrence si elle n'intègre pas la donne agricole.

Je poursuis. La boîte de négociation apporte une précision importante concernant la déclinaison des objectifs de transformation écologique et digitale au travers de ces deux grandes politiques que sont la PAC et la cohésion.

Elle précise ainsi que 30 % des dépenses du cadre financier pluriannuel et de l'instrument de relance devront favoriser la lutte contre le changement climatique, ce pourcentage étant porté à 40 % pour ce qui concerne la politique agricole commune. Je vous renvoie à l'audition du commissaire européen à l'agriculture et à celle du vice-président Timmermans. Ce dernier devra détailler ses attentes dans le domaine agroalimentaire au travers du Pacte vert pour l'Europe.

**M. Jean-François Rapin.** – Il s'est peu exprimé sur le sujet.

**M. Jean Bizet.** – En effet. S'agissant de la digitalisation de l'économie, le document précise que la politique de cohésion devra contribuer à l'objectif de transformation numérique.

Enfin, la boîte de négociation rejette la perspective d'une révision du cadre financier pluriannuel à mi-parcours, que nous avons soutenue dans notre dernière résolution européenne.

**M. Simon Sutour.** – Je voudrais enfin souligner une nouveauté et une précision importantes.

La nouveauté réside dans la création d'une réserve d'ajustement « Brexit » au sein des instruments spéciaux, hors plafond du CFP. Elle serait dotée de 5 milliards d'euros pour parer les difficultés que pourraient rencontrer les États membres et les secteurs les plus affectés. La Commission devrait formuler une proposition de mise en œuvre de cette réserve d'ici le mois de novembre prochain. La mise en place de ce nouvel instrument financier est bien le signe que la Commission se prépare à un Brexit dur.

La précision porte sur les conditionnalités, en particulier la conditionnalité relative à l'État de droit, dont nous avons débattu en janvier dernier notamment. La boîte de négociation précise qu'un mécanisme de protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre sera mis en œuvre. Elle introduit toutefois un élément nouveau, en précisant que le dialogue annuel sur le respect de l'État de droit au sein du Conseil sera plus élaboré et bénéficiera notamment



de l'appui de la Cour des comptes européenne. Nous verrons la manière dont cet ensemble se déclinera.

Globalement, nous constatons donc qu'un choix clair a été effectué pour faciliter l'adoption de l'instrument de relance à la hauteur prévue par la Commission et, en particulier, pour conserver le niveau élevé de subventions qui suscite les critiques des États frugaux. Le cadre financier pluriannuel « socle » se rétrécit. Ses lignes se cristallisent, même si chaque partie continue à pousser ses pions dans des négociations qui seront, à n'en pas douter, extrêmement difficiles. J'observe d'ailleurs qu'un créneau a été réservé les 27 et 28 juillet 2020 pour un nouveau Conseil européen, signe que celui des prochains jours pourrait ne pas être conclusif.

Le Parlement européen a critiqué le rétrécissement du CFP et ce qu'il considère être un manque d'ambition du Président du Conseil européen s'agissant des ressources propres. Plusieurs États membres ont également formulé des critiques, notamment l'Allemagne, sur le fonds européen de défense. Tout espoir de relèvement des crédits de ce fonds n'est donc pas perdu. Toutefois, même si nous avons appelé et continuons d'appeler de nos vœux certaines réévaluations à la hausse, des augmentations significatives seront vraisemblablement difficiles à obtenir.

**M. Jean Bizet.** – Les chiffres ne sont pas éloignés de la première annonce de l'ancien commissaire allemand Günther Oettinger : nous revenons aux fondamentaux.

**M. André Gattolin.** – Nous ne devons pas faire semblant de ne pas savoir comment fonctionnent les négociations. Nous croyons toujours que nous maintiendrons la PAC à un niveau identique. Nous savons cependant que cette politique est contestée depuis au moins quinze ans par l'ensemble des autres pays.

**M. Jean Bizet.** – La PAC est contestée par les autres pays, qui investissent cependant beaucoup financièrement pour leur propre agriculture. Nous devons par conséquent garder le souci de la faire évoluer dans le sens que j'ai présenté ce matin.

**M. Jean-François Rapin.** – Il est question d'une cristallisation. Selon moi, cependant, la négociation se paie chèrement par rapport à la fois précédente. La renonciation sur les rabais est significative. Nous étions encore en discussion la fois précédente quant à leur possible disparition. Finalement, une décision péremptoire est prise.

**M. André Gattolin.** – Aucune décision n'est encore prise. Il s'agit d'une proposition. Seuls deux pays souhaitaient réellement l'arrêt des rabais, la France et l'Italie. Ils y avaient intérêt puisqu'au prorata, ils payaient davantage que les autres pays.

**M. Jean-François Rapin.** – Je constate simplement que la négociation se paie chèrement. Par ailleurs, nous voyons apparaître, au niveau de la Banque européenne d'investissement, un appel à un abondement des fonds pour permettre les emprunts à hauteur de 4,7 milliards d'euros. S'agit-il pour nous d'éléments budgétaires ou non ?

**M. Jean Bizet.** – Il existe deux aspects. Le premier aspect en loi de finances concerne les garanties. Le niveau de risque étant élevé, il n'est pas exclu cependant que le montant de 4,7 milliards d'euros de garanties subisse une perte sèche. Par ailleurs, l'augmentation de capital de la BEI relève d'une sortie de cash.

**M. André Gattolin.** – L'augmentation de capital de la BEI en 2012 avait déjà permis au plan Juncker de fonctionner. J'avais pour ma part le plus grand doute quant au double effet de levier. Il a néanmoins fonctionné. Le plan de relance initial, prévu avant la crise sanitaire, passait par une prolongation du FIES ; le plan de relance en termes de prêts vient s'y ajouter, le nouvel abondement est normal. Je vous trouve bien lugubres. Pour la première fois, pourtant, un plan de relance conséquent est mis en place. Nous ne pouvons pas obtenir simultanément le maintien du cadre financier pluriannuel en l'état. Une demande dans ce sens signifierait que nous ne connaissons pas nos partenaires. Elle signifierait que nous pensons que l'Europe est napoléonienne et que nous décidons.

**M. Simon Sutour.** – Le traitement de la crise de la Covid-19 et la mise en place du fonds qui l'accompagne sont concomitants du Fonds pluriannuel. Si le cadre financier pluriannuel était acté, nous serions tranquilles pour plusieurs années. Il n'est pas acté. Des vases communicants se mettent par conséquent en œuvre.

**M. André Gattolin.** – Nous n'obtiendrons sans doute pas un accord samedi soir. Un deuxième sommet pourrait être organisé la semaine prochaine. L'objectif est d'acter les décisions sur le cadre financier pluriannuel. En effet, les Pays-Bas viennent d'accepter l'idée de 100 milliards d'euros de subventions et d'aides, alors que nous demandons 500 milliards d'euros. Nous pouvons nous satisfaire de cette décision, qui entérine le principe même que des aides viennent de l'Union européenne. Je pense qu'après négociation, nous atteindrons un niveau de 400 milliards d'euros d'aides et de 350 milliards d'euros d'emprunts.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Nous avons le sentiment que ce qui nous est présenté comme un moment particulier de l'Union européenne qui emprunte pour la première fois et change ainsi de dimension est en réalité un coup unique atténuant les actions pérennes.

**M. Jean Bizet.** – Je le répète. Je juge d'une belle habileté l'articulation entre le cadre financier pluriannuel et le plan de relance. La conjoncture a permis cette articulation, mais nous ne possédions pas d'autre solution. Globalement, cette solution est positive. Il est vrai que nous nous fondons sur des politiques traditionnelles, qui ne sont cependant pas nécessairement des politiques passéistes, dès lors que nous ne souhaitons pas changer certaines orientations (concernant la PAC, notamment). S'agissant du Fonds européen d'investissement stratégique, je dois dire que je doutais du coefficient multiplicateur mais suis admiratif : dans la réalité, le dispositif fonctionne.

**M. André Gattolin.** – J'étais également très critique. Je dois reconnaître effectivement que le dispositif fonctionne.

**M. Jean Bizet.** – L'abondement est aujourd'hui indispensable après le départ des Britanniques, qui voulaient rester, jugeant l'outil pertinent. Les Britanniques ont souhaité quitter l'Union européenne, mais voudraient continuer de participer aux

politiques efficaces. La signature de la BEI sur les marchés est excellente. Le capital callable, de surcroît, n'a jamais été sollicité.

Je souhaiterais en revanche une accentuation de l'effort au profit du Fonds européen de défense.

**M. André Gattolin.** – Avant d'entrer dans les politiques sectorielles, je souhaite répondre à mon collègue. Il ne s'agit pas d'un coup unique, pour deux raisons. Devant la faiblesse structurelle des États pour abonder le cadre financier pluriannuel, le plan Juncker a été mis en place jusqu'à 2018, puis prolongé jusqu'en 2020. La décision a été prise ensuite de le prolonger pour un montant de 650 milliards d'euros sur la période 2021-2027, montant auquel s'ajoute ou s'intègre le plan de relance. La réalité du plan de relance est qu'aujourd'hui, les pays frugaux souhaitent que l'ensemble des sommes post-Covid-19 soient dépensées en deux ans. La Commission argue de l'incapacité à mettre en place des projets structurels en deux ans. Elle plaide pour au moins trois ans de dépenses d'engagements, puis des dépenses de crédits de paiement sur six ans. De surcroît, compte tenu de l'échéance des remboursements, il sera possible de créer des ressources propres tout au long du cadre financier pluriannuel. En réalité, nous nous dirigeons, non pas vers un budget, mais vers des ressources mutualisées (ressources budgétaires, crédits, ressources propres) à 2 % au moins du PIB. Il s'agit d'une révolution. Certes, comme disait Nietzsche, la révolution arrive « sur des pattes de colombes ». Pour ma part, je suis favorable au triplement du budget européen à l'horizon 2050, sous peine de ne pas pouvoir résister à la compétition internationale et aux investissements réalisés par l'Amérique du Nord et la Chine. Il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui, nous avons trouvé une façon habile de « faire du 1+1 » et de le pérenniser.

**M. Jean Bizet.** – Je suis d'accord. La difficulté réside dans le fait que nous devons encore attendre la réaction demain et après-demain des pays frugaux. J'ai noté pour ma part des points positifs et des points négatifs. Parmi les points négatifs, nous sommes tous déçus de ne pas avoir réussi à régler la question des rabais. Dès lors que l'Allemagne qui est contributrice nette, présidait le Conseil, il était cependant impossible de régler la question. Par ailleurs, le fait que les États doivent faire preuve d'engagement dans un certain nombre de réformes apparaît en filigrane. Il n'y aura pas d'ouverture de crédits sans réformes. Il s'agit, à mon sens, d'un des meilleurs services à rendre à notre pays. Ayons l'honnêteté de le reconnaître. Côté ressources propres, la taxe sur les plastiques a vocation à s'éteindre, si nous sommes vertueux. L'annulation, il y a 48 heures, de l'injonction de la Commission à Apple de restituer 13 milliards d'euros à l'Irlande au titre des avantages fiscaux oblige à trouver d'autres ressources propres.

**M. André Gattolin.** – Il s'agit d'une question de solidarité européenne. L'opération de la Commission vis-à-vis de l'Irlande n'avait de sens que si l'Espagne et d'autres pays maintenaient leurs recours contre l'Irlande. Certes, le résultat est insupportable. Chaque pays doit cependant avoir le courage de se tourner vers l'Irlande pour obtenir sa part de la richesse produite.

**M. Jean Bizet.** – Il y a quelques années, tandis que l'Irlande était en situation extrêmement difficile, nous avons invité l'ambassadeur d'Irlande en France. Je lui avais indiqué qu'au titre de la politique de solidarité, il était logique que l'Union européenne vienne en aide à l'Irlande. Je lui avais cependant demandé d'entendre que le

différentiel de taux en matière d'impôts sur les sociétés devenait insupportable. Je l'avais invité à envisager d'inscrire l'Irlande dans la moyenne européenne. Il avait répondu « Jamais », invoquant que c'était le seul atout de l'Irlande. Il avait été extrêmement raide.

**M. André Gattolin.** – J'étais présent. Il avait évoqué en retour nos crédits d'impôt recherche excessifs, en nous expliquant que toute la jeunesse diplômée, compétitive et éduquée dans le domaine de la recherche en Irlande venait en France de ce fait. Il avait indiqué que l'Irlande n'était pas hostile à revoir son taux en matière d'impôts sur les sociétés, à la condition que nous-mêmes soyons irréprochables en matière fiscale.

**M. Jean Bizet.** – Chaque pays possède en effet ses politiques d'attrait.

Personnellement, par ailleurs, je n'ai jamais cru au produit d'une taxe sur les transactions financières. Il restera extrêmement marginal.

Nous avons dressé, ce jour, un état des lieux. Nous en reparlerons probablement à l'avenir.

## Énergie, climat, transports

### **Nord Stream 2 et extraterritorialité du droit américain : communication, examen d'une proposition de résolution européenne et d'un avis politique de M. Claude Kern**

**M. Jean Bizet, président.** – Notre commission s'inquiète depuis déjà quelques années du comportement des États-Unis, qui tendent à imposer leurs règles au-delà de leurs frontières. En octobre 2018, notre collègue Philippe Bonnacarrère nous avait présenté un rapport sur l'extraterritorialité des sanctions américaines, ainsi qu'une proposition de résolution européenne. Le sujet ressurgit aujourd'hui dans le domaine de l'énergie, puisque les États-Unis envisagent des sanctions à l'égard des entreprises concourant à la réalisation du gazoduc *Nord Stream 2* en Europe, notamment au travers d'un pays qui ne fait pas partie de l'Union européenne, la Suisse, propriétaire d'un bateau spécialisé dans l'implantation de ce type d'infrastructure. Ce sujet ressurgit d'une manière particulièrement aiguë, puisqu'il est désormais envisagé que ces sanctions américaines sur notre continent soient même appliquées à titre rétroactif. Je laisse notre collègue Claude Kern, rapporteur sur l'énergie, nous présenter la situation. En tant que Normand, j'adore évidemment les Américains, mais dans le cas présent, je dois reconnaître qu'ils se moquent de nous.

**M. Claude Kern.** – Merci, M. le Président, d'avoir ainsi introduit ma communication portant sur le forcing américain.

Chers collègues, en préambule, je vous prie d'excuser mon collègue et co-rapporteur Michel Raison. Empêché d'être présent aujourd'hui, il m'a demandé de présenter en notre nom commun les propositions d'avis politique et de résolution européenne. Le remerciant de sa confiance, j'entre sans plus attendre dans le vif du sujet qui a connu récemment un rebondissement spectaculaire.

Dès que l'ancien chancelier Schröder a conclu la première négociation portant sur la construction d'un gazoduc doublant la capacité de *Nord Stream*, le premier du nom, les autorités américaines ont invoqué la sécurité énergétique de l'Union afin d'entraver la réalisation du gazoduc *Nord Stream 2*. La vice-secrétaire d'État à l'énergie du président Obama avait notamment exprimé en mars 2016 une opinion ouvertement hostile à ce projet, affirmant que les alliés européens des États-Unis la partageaient.

Sous la présidence de Donald Trump, la loi du 2 août 2017 « contre les adversaires de l'Amérique » a imposé des sanctions contre plusieurs États, dont la Russie. Cette fois, la sécurité de l'approvisionnement énergétique européen n'était pas mentionnée. Le texte a été promulgué malgré l'hostilité du président Trump, soucieux de ne pas « rapprocher la Chine, la Russie et la Corée du Nord ». En fait, il n'avait guère le choix : la proposition de loi avait été adoptée par un Sénat unanime ou presque, écartant en pratique l'hypothèse d'un veto présidentiel. Appliqué à *Nord Stream 2*, le texte porte une atteinte directe aux intérêts des grands énergéticiens européens déjà engagés. L'objectif déclaré du texte consiste à empêcher la réalisation d'une infrastructure souhaitée par Nord Stream AG et ses cinq partenaires européens.

Le département d'État américain a publié le 31 octobre 2017 des lignes directrices délimitant le champ des sanctions, afin qu'elles visent deux catégories de

personnes physiques ou morales. Viennent en premier lieu les personnes ayant réalisé à compter du 2 août 2017 un investissement contribuant à la réalisation d'un gazoduc russe d'exportation, lui-même initié à compter du 2 août 2017. Le critère d'appréciation est la signature du contrat. Viennent ensuite les personnes fournissant le service ou, à compter de la même date, contribuant à la construction, à la modernisation ou à l'expansion du gazoduc d'exportation, lorsque le maître d'œuvre est la fédération de Russie. Sauf changement de la position du département d'État, la participation financière au gazoduc *Nord Stream 2* devait donc échapper à la loi du 2 août 2017, puisque le dernier montage financier a été entériné le 24 avril 2019. Ce point est capital pour apprécier le changement de doctrine opéré hier par le département d'État. J'y reviendrai en fin de présentation, afin de respecter l'ordre chronologique.

La situation avait évolué une première fois avec la loi américaine du 20 décembre 2019, qui avait déjà une histoire avant son adoption. En effet, cette nouvelle étape avait débuté par une proposition de loi bipartisane déposée le 14 mai 2019 par un sénateur républicain du Texas, M. Cruz, à titre personnel et au nom de quatre membres de la commission des affaires étrangères. Cette proposition visait les navires utilisés par des opérateurs non américains pour construire *Nord Stream 2*. En pratique, le dispositif visait la société helvétique Allseas, propriétaire du *Pioneering Spirit*, bateau indispensable à l'achèvement rapide du chantier.

Sitôt connue la décision danoise du 30 octobre 2019 autorisant Gazprom à poser le gazoduc dans les eaux territoriales au large de Bornholm, cette proposition de loi fut intégrée *in extremis* dans le texte budgétaire consacré à la Défense. Les articles 7 501 à 7 503 de ce texte forment ainsi un ensemble dénommé « *Protecting Europe's Energy Security Act of 2019* » ou « Loi de 2019 protégeant la sécurité énergétique européenne ».

La société Allseas a immédiatement mis fin à sa participation au chantier. Gazprom a donc dû se lancer seul dans l'achèvement de la pose. D'après l'entreprise, le nouveau gazoduc devrait être opérationnel à la fin de l'année 2020, lorsqu'auront été terminés les tests indispensables à son utilisation effective.

Devant cette perspective, une nouvelle initiative a réuni les mêmes sénateurs que l'année précédente, pour déposer, le 4 juin dernier, une seconde proposition de loi dont la motivation officielle consiste également à défendre la sécurité énergétique de l'Europe. Prétendant vouloir clarifier le texte de 2019, la nouvelle proposition élargit le champ des activités menacées de sanctions en ajoutant l'assurance des navires utilisés sur le chantier de *Nord Stream 2*, l'assistance technique à leur fonctionnement et la participation au test ou à la certification du gazoduc.

L'autre caractéristique de ce texte est particulièrement inquiétante pour l'Union européenne. Il s'agit de l'entrée en vigueur à titre rétroactif des dispositions du texte, ce qui constitue une première en matière de sanctions internationales unilatérales. En effet, la proposition du 4 juin 2020 serait applicable dès l'entrée en vigueur de façon simultanée de la loi de 2019, promulguée il y a plus de six mois.

Cette nouvelle proposition met en jeu la souveraineté européenne, en matière énergétique ou non.

La loi de 2019 exprime déjà une volonté de tutelle énergétique américaine sur l'Union européenne. Avec la rétroactivité inscrite dans la proposition du 4 juin 2020, l'Union européenne risque de vivre sous la menace permanente de sanctions ciblées envers des activités jugées licites par les Américains lorsqu'elles ont été menées, mais rétroactivement sanctionnées par eux, qui les auraient, dans l'intervalle, déclarées contraires à leurs intérêts. Pourtant, les activités en cause concernent l'Union européenne et sont conduites sur le territoire de l'Union et respectent le droit de l'Union et celui des États membres directement concernés. Il s'agit d'énergie, mais tout autre secteur pourrait subir des dispositions comparables.

Le dernier épisode de la lutte engagée par Washington contre le gazoduc *Nord Stream 2* a eu lieu hier, 15 juillet 2020, lorsque le département d'État, c'est-à-dire le ministère des affaires étrangères des États-Unis, a publié une mise à jour des lignes directrices concernant la mise en œuvre de l'article 232 de la loi du 2 août 2017 sur les adversaires de l'Amérique, texte que j'évoquais précédemment. Sous couvert de simples mises à jour, de nouvelles sanctions sont en réalité introduites, qui visent la poursuite au-delà du 15 juillet 2020 des activités que la première mouture des lignes directrices avait épargnées, au motif que l'exécution de contrats ou d'accords entrés en vigueur avant le 2 août 2017 n'était pas concernée par le dispositif. Cette clause du grand-père est explicitement désormais supprimée. S'exposent ainsi à des sanctions non seulement les participants directs ou indirects au chantier, mais également les entreprises qui, à l'avenir, pourraient contribuer à l'entretien du gazoduc, y compris sur le territoire allemand et même si l'entreprise concernée est elle-même allemande.

Avant de vous soumettre une proposition de résolution européenne, je souhaite ajouter trois éléments.

En premier lieu, la Commission européenne a proclamé fermement son opposition aux « sanctions américaines visant des entreprises européennes » pour des activités « légales au regard du droit européen ». Ces mots sont extraits d'une réponse adressée le 25 juin dernier par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, M Josep Borrell, au député européen Emmanuel Maurel, qui l'avait interrogé le 23 mars dernier. Le Haut représentant a repris des formulations incluses dans le programme de travail de la Commission européenne publié le 20 janvier 2020 sous le titre « Une Union plus ambitieuse ».

Ensuite, la diplomatie française s'efforce discrètement à Washington d'obtenir le retrait des sanctions américaines dirigées contre *Nord Stream 2*.

Enfin, une audition organisée le 1<sup>er</sup> juillet 2020 au Bundestag au sujet des sanctions américaines contre le gazoduc *Nord Stream 2* a mis en lumière une volonté transpartisane de combattre frontalement toute sanction extraterritoriale américaine.

Il me semble utile d'ajouter que la Commission européenne, les autorités allemandes et des membres de la commission des affaires économiques du Bundestag ont évoqué des sanctions de rétorsion, destinées à défendre la souveraineté de l'Union et de ses États membres.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Cette affaire incroyable m'inspire plusieurs remarques.

Nous avons échangé avec un certain nombre d'élus allemands au sujet des sanctions extraterritoriales américaines liées à l'accord sur le nucléaire iranien. Ils avaient vite choisi entre la coopération avec les États-Unis et la coopération avec l'Iran. Ils ne nous ont donc pas aidés dans notre opposition à ces sanctions extraterritoriales, tandis que nous invoquions souveraineté et crédibilité. Il serait donc positif aujourd'hui d'agréger les Allemands à notre position. J'espère que la situation en Europe pourra ainsi évoluer sur ce plan.

Toutefois, nous ne pouvons pas négliger les controverses qui ont entouré ce gazoduc : il a profondément divisé l'Europe. Quand les États-Unis utilisent ce chantier pour imposer des sanctions, ils divisent l'Europe. Certains d'États membres s'en réjouissent, car ils considèrent fondamentalement que l'investissement est contraire à leurs intérêts.

**M. André Gattolin.** – Nous pouvons même affirmer que l'investissement est contraire aux intérêts européens.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Nous pouvons peut-être l'affirmer ; certains pays de l'Union européenne y sont hostiles. Aujourd'hui, ils considèrent donc favorablement les sanctions américaines.

Malgré tout, la position des États-Unis reste une atteinte nouvelle et inacceptable à la souveraineté européenne, car il est question d'un investissement européen en Europe. Nous devons par conséquent réagir de la manière la plus claire, indépendamment du projet lui-même. Il s'agit de deux points distincts. Il est probable que certains pays n'envisagent pas la situation de cette manière. Si nous souhaitons les agréger à une démarche de défense de la souveraineté européenne, nous devons également revoir en profondeur cet investissement, qui a toujours été contesté.

Quand nous avons évoqué le sujet iranien, j'avais déjà suggéré que, même si nous nous élevions contre les sanctions extraterritoriales, nous ne pourrions pas nous opposer à un tel instrument. Si nous souhaitons défendre un certain nombre de valeurs et un certain nombre d'intérêts, les sanctions extraterritoriales font partie des dispositifs inévitables. Par exemple, en termes de politique de concurrence, tant que nous n'aurons pas une vision mondiale, avec des sanctions éventuellement extraterritoriales hors du territoire européen, nous n'irons pas au terme de la réflexion.

**M. Jean Bizet.** – Vos propos supposent que nous nous dotions également en Europe d'une politique extraterritoriale.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il est question aujourd'hui d'une atteinte directe inacceptable à la souveraineté européenne. Sur le fond, cependant, l'Europe sera impuissante si elle ne se dote pas elle-même, sur un certain nombre de sujets, de moyens de défendre ses intérêts, y compris avec des outils de cette nature. Lorsque nous avons évoqué ces sujets avec Philippe Bonnacarrère et l'ambassade américaine dans le cadre du groupe d'amitié France-Iran, l'ambassade américaine a souligné qu'elle ne recevrait jamais la visite de parlementaires européens qui viendraient lui parler sérieusement de ces sujets. J'ai tendance à penser que nous devons prendre soit une initiative européenne, soit une initiative au niveau du triangle de Weimar, pour évoquer ces sujets avec nos collègues sénateurs américains. Le sujet dure depuis plusieurs années. Nous devons y travailler.



**M. André Gattolin.** – Il est question des États-Unis. Nous nous adressons à l'administration américaine et à l'ambassadeur. En réalité, l'article 2 de la Constitution des États-Unis confère en ce domaine un pouvoir considérable au Congrès. Quand Donald Trump ne souhaite pas ratifier un texte, il risque d'être contredit par un second vote et de se le voir imposer par le Congrès. Le *Hong Kong Human Rights and Democracy Act* a par exemple été mis en œuvre il y a 24 heures, alors que Donald Trump ne voulait pas le signer. Le texte lui a été imposé par les deux Chambres. Il l'a finalement ratifié pour éviter un second vote. Il serait donc intéressant pour nous de parler avec les parlementaires américains.

Je fais partie d'un groupe consacré à la défense et la surveillance, dont sont membres également des sénateurs américains. Je participe régulièrement à un webinaire avec eux. Nous évoquons ces questions. Attention à ne pas nous enfermer dans une vision franco-gallo-centrique de la politique. Nous parlons avec les ambassadeurs, au lieu de parler à nos homologues. Les sénateurs américains, républicains notamment, ont besoin de parler avec l'Europe. Ils parlent avec les Allemands, les Italiens, les Belges, pas avec les Français, qui ne leur adressent pas la parole.

Je serai clair. Je ne voterai pas le texte que le rapporteur nous propose. Sur la forme, je reconnais que la façon d'agir des Américains est scandaleuse. Sur le fond, les Américains ont en revanche totalement raison. Nous parlions précédemment du nucléaire. Il n'existe pas d'Union de l'énergie. Je me suis opposé à plusieurs reprises au projet *Nord Stream 2* dans cette commission, le jugeant scandaleux. Nous avons voté une résolution lorsque la Commission européenne avait souhaité obtenir un droit de regard *ex ante* sur les accords énergétiques stratégiques concernant le gaz et le pétrole. Le scandale vient aujourd'hui du projet *Nord Stream 2*, qui évite l'approvisionnement traditionnel de l'Allemagne *via* la Pologne. Un ex-chancelier allemand est en effet devenu aujourd'hui un grand responsable de Gazprom. Gerhard Schröder, qui avait peut-être beaucoup de talent en tant qu'homme politique, s'est recyclé en homme d'affaires. Il avait signé un pré-accord lorsqu'il était chancelier, en faveur d'un projet dont il est devenu aujourd'hui le principal lobbyiste. Pour la chancelière allemande actuelle, il est extrêmement difficile de prendre position contre, pour des questions de bienséance.

De leur côté, les Russes ont prévu de vendre le gaz aux Allemands 40 % moins cher qu'ils ne le vendent aux Polonais. Nous pouvons critiquer nos amis polonais sur leur absence de solidarité sur certains sujets. Nous-mêmes ne faisons pourtant preuve d'aucune solidarité avec eux. L'Allemagne est la première à ne pas être solidaire avec la Pologne. Le projet *Nord Stream 2* est un abus et une erreur. En termes d'indépendance énergétique, il est absurde. La France s'est tournée depuis quelques dizaines d'années vers la Norvège, qui paraît plus sûre en termes d'indépendance énergétique que la Russie de Poutine, même si le coût du gaz norvégien est supérieur.

Enfin, je partage l'avis de M. Leconte quant à la nécessité de créer un dispositif d'extraterritorialité européen.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Nous pourrions par exemple l'utiliser pour défendre les acquis de la COP 21. Les entreprises européennes qui travaillent dans le gaz de schiste aux États-Unis encourraient ainsi des sanctions.

**M. André Gattolin.** – Dans le cadre de la COP 21, nous négocions avec les États, par exemple la Californie, qui en appliquent les critères. Nous avons raison d'éviter l'État fédéral. Pour le reste, nous sommes trop franco-français. Nous nous plaignons que les États-Unis nous agressent, mais le danger, c'est la Chine ! La plupart des sociétés chinoises qui opèrent en France ne respectent pas les règles. Le nouveau réseau social TikTok, notamment, ne respecte absolument nullement le Règlement général pour la protection des données. Qui s'en préoccupe ? Ce réseau social appartient à une société chinoise. Il s'est développé uniquement dans les pays occidentaux, avec l'ambition de devenir le premier média auprès des jeunes. L'objectif est de devenir d'une part un média de mesure des données personnelles de ces jeunes – donc de leurs parents –, d'autre part un média d'influence sur le fonctionnement de notre société auprès des plus jeunes. Les Américains m'ont déjà interpellé, me demandant : « Que fait le Président de la République française sur TikTok ? ». Je lui ai relayé le message.

Nous avons « des pudeurs de jeune fille ». Je ne voterai pas le texte proposé aujourd'hui. Concernant l'union de l'énergie, nous n'obtiendrons jamais l'accord des Européens sur le nucléaire. Comment mettre en place une union de l'énergie quand chaque pays décide de faire cavalier seul, à l'image de l'Allemagne, qui décide seule de s'approvisionner directement en gaz auprès des Russes ?

**M. Jean Bizet.** – Avant de redonner la parole au rapporteur qui nous présentera sommairement la proposition de résolution, je souhaite saluer la qualité du débat. Pour ma part, je juge de nouveau inacceptable l'extraterritorialité des lois américaines. En revanche, je reconnais que nous pouvons battre notre coulpe quant à notre manque de propension à dialoguer. Sur ce type de sujet, en cas de contentieux, nous devons dialoguer. Il nous faut dialoguer déjà avec les députés européens mais aussi établir un dialogue avec nos partenaires américains. Par ailleurs, nous ne pouvons que déplorer le manque d'unité européenne sur une possible union de l'énergie. Si nous souhaitons réindustrialiser l'Europe, l'énergie doit en effet être compétitive. L'importation de gaz des États-Unis par des méthaniers ne serait pas pertinente.

Le seul point de désaccord que j'ai avec André Gattolin concerne notre positionnement face à un adversaire, en l'occurrence la Russie. Je pense que nous ne devons pas l'ostraciser ni éviter tout commerce. Si les Russes ne vendent pas leur gaz, nous les asphyxierons. Je préfère commercer avec mon adversaire, en essayant de discuter.

**M. Claude Kern.** – J'ajoute que le projet implique des investisseurs français, notamment Engie, ainsi que des investisseurs autrichiens, allemands ou néerlandais directement concernés. Nous vous soumettons aujourd'hui une proposition de résolution européenne pour préserver la souveraineté de l'Union européenne et pointer l'intrusion américaine.

**M. André Gattolin.** – Je m'abstiens. Nous avons eu la discussion à plusieurs reprises en commission. Je pense que le projet *Nord Stream 2* constitue une erreur stratégique, notamment vis-à-vis de nos partenaires est-européens.

**M. Claude Kern.** – Il n'est pas écrit dans la résolution que le projet soit formidable.

**M. Jean Bizet.** – Je propose d’accepter la proposition de Claude Kern, en prenant note de l’abstention d’André Gattolin. Nous rédigerons un communiqué de presse reflétant nos échanges. Nous retenons en outre l’idée d’interpeller nos homologues américains, pour leur indiquer que nous ne pouvons pas accepter l’extraterritorialité, mais souhaitons dialoguer.

**M. André Gattolin.** – Je me permets de souligner que les décisions du Congrès américain, c’est-à-dire la Chambre des représentants et le Sénat, sont souvent prises dans une unanimité bipartisane et que Donald Trump, en l’occurrence, ne pilote pas la politique étrangère du pays.

**M. Simon Sutour.** – Il s’agit d’un vrai régime parlementaire, quand la France est un vrai régime présidentiel !

**M. Jean-Yves Leconte.** – Barack Obama n’avait d’ailleurs pas pu faire ratifier l’accord iranien au Congrès. Il avait trouvé d’autres voies, car une majorité du Congrès voulait maintenir les sanctions.

*À l’issue du débat la commission des affaires européennes adopte la proposition de résolution européenne dans la rédaction suivante, à l’unanimité, M. André Gattolin s’abstenant, ainsi que l’avis politique qui en reprend les termes, adressé à la Commission européenne.*

*Proposition de résolution européenne tendant à préserver la souveraineté de l’Union européenne dans le domaine énergétique notamment*

Le Sénat,

Vu l’article 88-4 de la Constitution,

Vu l’article 194 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne,

Vu le *Protecting Europe’s Energy Security Act of 2019*, formé par les articles 7 501 à 7 503 du *National Defense Authorization Act for fiscal year 2020* du 20 décembre 2019,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le programme de travail de la Commission pour 2020 « Une Union plus ambitieuse », COM(2020) 37 final du 20 janvier 2020,

Vu la réponse faite le 4 février 2020 par la Commission européenne à la question posée le 19 septembre 2019 par M. Sven Schulze, député européen, portant sur le risque de sanctions américaines en connexion avec le projet de gazoduc *Nord Stream 2*,

Vu la proposition de loi déposée le 4 juin 2020 au Sénat des États-Unis par M. Ted Cruz et quatre de ses collègues, formant le *Protecting Europe’s Energy Security Clarification Act of 2020*,

Vu la réponse faite le 25 juin 2020 par la Commission européenne à la question posée le 23 mars 2020 par M. Emmanuel Maurel, député européen, portant sur les sanctions américaines adoptées contre les entreprises participant au chantier du gazoduc *Nord Stream 2*,

Vu la mise à jour des lignes directrices publiée le 15 juillet 2020 par le Département d’État des États-Unis pour l’application de l’article 232 de la loi du 2 août 2017 sur les

adversaires de l'Amérique, afin de renforcer immédiatement le dispositif de sanctions extraterritoriales contre toutes les entreprises contribuant à la construction ou à l'entretien du gazoduc *Nord Stream 2*,

Rappelle que les États membres de l'Union européenne déterminent souverainement la structure générale de leur approvisionnement énergétique ;

Souligne qu'aucune disposition du droit international n'habilite les États-Unis d'Amérique à intervenir dans la détermination de l'approvisionnement énergétique d'un ou plusieurs États membres de l'Union européenne ;

Insiste sur la nécessité pour les autorités américaines de s'abstenir de toute sanction et de toute menace de sanction envers toute entreprise participant à la construction ou à l'exploitation d'un équipement économique sur le territoire de l'Union et respectant le droit de l'Union, tout comme celui des États membres concernés ;

Invite tout État tiers à privilégier la voie négociée s'il lui apparaît qu'un projet réalisé sur le territoire de l'Union pourrait être préjudiciable à ses intérêts, et à saisir éventuellement la justice internationale en cas de désaccord persistant ;

S'oppose formellement à l'adoption, par tout État tiers, de sanctions visant un État membre ou une entreprise opérant sur le territoire d'un État membre hors décision préalable d'une instance juridictionnelle internationale ;

Approuve les déclarations officielles faites en ce sens par la Commission européenne, notamment en 2020 ;

Constate toutefois la persistance des ingérences américaines dans la politique énergétique de l'Union ;

Condamne en particulier le caractère rétroactif des dispositions inscrites dans la proposition de loi du 4 juin 2020, déposée au Sénat des États-Unis par le sénateur M. Ted Cruz et quatre de ses collègues siégeant à la commission des affaires étrangères ;

Par conséquent, souhaite que la Commission européenne amplifie l'action qu'elle a conduite jusqu'à présent pour mettre fin à toute ingérence d'un pays tiers dans quelque élément de politique suivie par l'Union européenne ou ses États membres sur leur territoire et fasse ainsi prévaloir le droit, sans écarter l'adoption et la mise en œuvre de sanctions de rétorsion si nécessaire, afin d'obtenir :

– au minimum le retrait des lignes directrices publiées le 15 juillet 2020 pour l'application de l'article 232 de la loi du 2 août 2017 sur les adversaires de l'Amérique et, idéalement, la suppression de cet article,

– la suppression du *Protecting Europe's Energy Security Act of 2019*,

– le retrait de la proposition de loi déposée le 4 juin au Sénat des États-Unis sous la dénomination « *Protecting Europe's Energy Security Clarification Act of 2020* » ;

Invite le Gouvernement à soutenir cette orientation.

**GROUPE DE SUIVI DE LA NOUVELLE  
RELATION EURO-BRITANNIQUE**

*Mercredi 29 janvier 2020*

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

**Audition de S. E. Mme Catherine Colonna,  
ambassadrice de France au Royaume-Uni**

**M. Jean Bizet, président.** – Madame l’Ambassadrice, c’est avec beaucoup de plaisir que nous vous accueillons aujourd’hui au Sénat. Je vous remercie très chaleureusement d’avoir répondu à cette invitation. Merci de vous prêter à cet exercice difficile qui consiste à vous laisser interroger sur ce que le poste diplomatique de premier plan que vous occupez vous permet de voir, de comprendre de cet événement historique que l’on a appelé le Brexit. Nous regrettons unanimement le départ de la Grande-Bretagne, mais il ne nous appartient pas de nous opposer à la volonté sortie des urnes.

Laissons donc le passé, regardons l’avenir. Nous allons vous interroger sur l’avenir proche, c’est-à-dire les onze mois de négociation qui doivent, en s’appuyant sur la déclaration politique, déboucher sur un ou plutôt des traités qui définiront la nouvelle relation entre le Royaume-Uni et l’Union européenne.

La première question que nous souhaitons vous poser concerne les conditions de cette négociation ou plutôt l’environnement général. Considérez-vous, Madame l’Ambassadrice, que les conditions sont réunies pour une négociation sereine et fructueuse ? Sans entrer dans les différents chapitres de ces négociations, nous aimerions vous entendre sur les droits des étrangers de l’Union vivant au Royaume-Uni, sur le délicat dossier de la pêche, dans la mesure où les Britanniques souhaitent récupérer la pleine souveraineté sur leurs eaux, sur l’évolution de la place financière de Londres, qui a constitué jusqu’alors la grande place financière de l’Union et dont nous avons besoin pour certaines activités, et sur la possibilité d’un accord de libre-échange qui préserve dans la durée l’intégrité du marché unique. Selon vous, quel degré d’alignement du Royaume-Uni sur les règles communautaires semble possible à l’avenir ? Enfin, que pouvez-vous nous dire sur les mécanismes douaniers un peu complexes envisagés pour l’Irlande, l’Ulster et la Grande-Bretagne ?

**M. Ladislas Poniatowski, président.** – Merci au nom de Christian Cambon, que je représente.

Notre groupe de suivi sur le Brexit constitué en 2016 a déjà publié six rapports d’information qui résument nos travaux. Le dernier paru en octobre 2019 s’intitulait *Brexit : tous perdants*. Nous avons souligné de nombreux motifs d’inquiétude quant à la relation future entre le Royaume-Uni et les 27, et je dois vous avouer qu’aujourd’hui nous ne sommes pas beaucoup plus rassurés. Les éléments d’inquiétude et d’interrogation restent toujours aussi, voire plus nombreux.

Je listerai rapidement certaines des questions que nous nous posons.

L’une des craintes des Européens a été rappelée par l’un de nos collègues dans l’hémicycle tout à l’heure, lors des questions au gouvernement. Nous craignons de

voir à la porte de l'Europe un champion du *dumping* qui sera tenté de créer un paradis fiscal. Boris Johnson lui-même, dans une interview, a indiqué que Londres pourrait être un Singapour au sein de l'Europe. Est-ce un risque ?

Dans certains ports du nord-ouest français, notre flotte de pêcheurs pêche à 40 % dans les eaux britanniques. Êtes-vous optimiste ou pessimiste sur les négociations entre les Européens et le Royaume-Uni ? Des indemnisations seront-elles proposées ? Je ne pense pas aux indemnisations pour nos marins-pêcheurs dont l'activité professionnelle est menacée, mais à tous ceux qui se trouvent autour. Si un fonds a été créé pour les pêcheurs, rien n'a en revanche été envisagé pour l'activité économique autour de nos ports et aucune négociation n'est prévue.

Par ailleurs, Boris Johnson doit mener deux négociations en parallèle. Outre la négociation avec les 27, le premier ministre britannique souhaite négocier en même temps avec ses autres partenaires que sont le Japon, les Etats-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Je crains que nous nous engagions dans une négociation de troc ou de donnant-donnant et je serais ravi de connaître votre avis sur le sujet.

Les Britanniques vont-ils payer leur contribution au budget de l'Union européenne ?

Si aucun accord n'est trouvé au terme des onze mois de négociation, assisterons-nous au retour des quotas et des tarifs douaniers ? Quels sont les scénarios possibles ?

S'agissant des conséquences purement commerciales, 9 % du commerce du Royaume-Uni provient actuellement de l'Union et 47 % de ses exportations viennent dans nos 27 pays. Le Brexit ne va-t-il pas tout bouleverser ?

En matière de sécurité, je suis plutôt optimiste, car les relations entre le Royaume-Uni et la France ont toujours été excellentes. Dans la négociation avec les 27 États de l'Union, il faudra notamment aborder les questions des migrations, de contrôles, etc. En matière de défense, là encore, nous entretenons des relations privilégiées. Je pense qu'elles vont se poursuivre, mais je serais ravi de connaître votre avis.

Avec Jean Bizet, nous avons rencontré en Écosse des personnes qui, plus que jamais, sont décidées à obtenir un nouveau référendum sur l'indépendance et qui nous ont demandé si l'Europe serait toujours disposée à les accueillir dans l'hypothèse où l'Ecosse deviendrait indépendante. En Irlande du Nord, la donne politique a changé. Le parti qui pesait grâce à son alliance avec les conservateurs ne joue plus un rôle clé et la nouvelle majorité n'a pas forcément les mêmes intérêts. Êtes-vous optimiste ou pessimiste sur la situation politique intérieure d'Irlande du Nord par rapport aux enjeux et aux négociations à venir ?

**Mme Catherine Colonna, ambassadrice de France au Royaume-Uni.** – Messieurs les présidents, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, merci pour ces questions auxquelles je m'efforcerai de répondre tout d'abord dans ma présentation liminaire puis par quelques compléments.

Merci aussi pour le travail que vous réalisez au sein de ce groupe de suivi, depuis plus de trois ans et que vous continuerez de réaliser. Si un chapitre important se clôt dans deux jours, un autre s'ouvre et se révèle autant, si ce n'est plus important, puisqu'il va fixer les relations que nous entretiendrons pour une ou deux générations avec ce grand pays qu'est le Royaume-Uni. La date de cette audition est parfaitement choisie : nous sommes à l'avant-veille de ce jour historique du 31 janvier 2020.

Aujourd'hui même, la proposition de mandat de négociation doit être examinée et validée par le collège des commissaires européens après avoir fait l'objet de débats dans différents groupes de travail tout au long du mois de janvier. Aujourd'hui également, le Parlement européen doit ratifier l'accord de retrait qui avait été conclu entre le Royaume-Uni et les 27 en octobre dernier. Ce 29 janvier constitue donc lui aussi un jour historique dans la longue chronologie de ce Brexit.

Il reste plus d'inconnues pour l'avenir que de choses connues. Le Brexit était un événement connu et quasiment inévitable depuis le référendum du 23 juin 2016. Même s'il a fallu trois ans et demi de débats internes pour savoir comment transformer le résultat de ce référendum en décision de retrait, les choses étaient inscrites dans la logique politique dès lors que le peuple souverain s'était exprimé le 23 juin 2016. Nous nous trouvons au début d'un nouveau processus. Les positions des uns et des autres ne sont pas encore fixées. Celle de l'Union européenne est en formation. Celle du Royaume-Uni n'est sans doute pas encore formée.

Avant de répondre directement à vos questions, permettez-moi d'aborder l'ensemble de ces thématiques sous trois angles : le paysage politique britannique après les élections du 12 décembre qui conditionne lourdement les négociations futures, les orientations perceptibles sur la relation future et quelques questions générales, mais fondamentales qu'il convient de se poser avant même d'entrer dans les négociations entre les 27 et le Royaume-Uni.

Le nouveau paysage politique britannique : la politique britannique n'a plus rien à voir avec ce qu'elle était voilà encore trois mois. J'ai pris mes fonctions début septembre. Durant quelques mois, différents événements sans précédent se sont produits dans la très longue histoire de cette très vieille démocratie qu'est le Royaume-Uni, avec une situation politique très incertaine jusqu'à décembre 2019, qui traduisait une instabilité et une indécision de fond sur les conditions du Brexit.

Ce temps est révolu. Après les élections du 12 décembre, une clarification est intervenue. Le premier ministre Boris Johnson a reçu l'onction du suffrage universel. Il dispose d'une majorité forte. Sa stratégie a payé, avec l'aide d'un système électoral uninominal à un tour qui permet de remporter une circonscription grâce à un déplacement de voix parfois minime. Boris Johnson bénéficie aujourd'hui de 80 voix de majorité alors que le parti conservateur a recueilli 1,2 % de voix de plus que sous la houlette de Mme May lors des élections précédentes.

Le message du premier ministre était simple : « *Get Brexit done* ». Il était martelé à chaque occasion. Le Brexit était présenté comme le préalable à la résolution des problèmes du pays (système de santé, sécurité, éducation, infrastructures). De fait, ce programme a séduit au-delà des circonscriptions traditionnelles du parti conservateur. Le basculement s'est en effet produit en bonne partie dans les circonscriptions du nord du pays, traditionnellement travaillistes. Cet électorat avait voté pour le Brexit en 2016



pour une multitude de raisons. Nous pouvons notamment penser à la désindustrialisation qui sévit depuis plusieurs décennies, la mondialisation qui bouleverse les repères, les services publics en difficulté. Ces régions travaillistes ont donc voté en faveur des conservateurs. De ce point de vue, le 12 décembre représente une confirmation du référendum de 2016.

Pour faire tomber ce que certains qualifiaient de « muraille rouge », le parti conservateur a modifié son approche idéologique : il est devenu plus interventionniste dans l'économie, moins attaché à l'orthodoxie budgétaire et fiscale et nettement moins européen. Par tradition, le parti conservateur était pro-européen. Mme Thatcher a signé le traité fondateur du tunnel sous la Manche. Tout en défendant les intérêts de son pays, elle a d'ailleurs été une bonne Européenne. Les promesses d'un parti conservateur adoptant un positionnement différent de son positionnement classique ont joué un rôle majeur dans le ralliement de cet électorat du nord du pays, alors même que ces régions avaient été affectées par la politique d'austérité menée par les différents gouvernements conservateurs.

Le gouvernement issu des urnes entend pousser plus loin son avantage et mettre en œuvre un ambitieux programme de dépenses. L'année budgétaire britannique court d'avril à mars. Nous connaissons le budget de l'année 2020-2021 le 11 mars. Les seules indications fiables sont celles des déclarations politiques du Chancelier. Sont évoqués 100 milliards de livres d'investissements sur cinq ans. Nous nous trouvons dans la déclinaison de la campagne, avec des promesses d'investissements massifs, notamment dans les infrastructures qui connaissent un important retard au Royaume-Uni, et des dépenses supplémentaires dans les secteurs un peu déshérités de la santé, l'éducation et la police. Des questions se poseront bien sûr sur la politique fiscale du gouvernement britannique.

La route est néanmoins dégagée pour le premier ministre : une large majorité, un système stable et une opposition en transition. Le parti travailliste a subi une lourde défaite le 12 décembre. Il a perdu 7,8 % des voix et 59 sièges. Son positionnement est apparu manifestement erroné aux yeux des électeurs. Par ailleurs, il est pris jusqu'à début avril dans le débat interne de désignation de son futur leader. Le parti libéral démocrate aura également un nouveau leader à l'été, sa dirigeante ayant été battue par le SNP en Ecosse. Ni l'un ni l'autre ne sont aujourd'hui en mesure de former une opposition organisée et forte face au premier ministre.

Entre le 12 décembre et ce 29 janvier, tout s'est passé comme le gouvernement l'avait prévu. Le passage au parlement britannique de la loi de mise en œuvre de l'accord de retrait s'est achevé le 22 janvier sans amendement. La Chambre des Lords avait passé quelques amendements, dont certains concernaient les droits des citoyens européens au Royaume-Uni. Ils ont été rejetés le lendemain lors de la seconde lecture par la Chambre. Le texte a été validé par la Reine et promulgué le 24 janvier. Il illustre la nouvelle situation politique : un gouvernement uni, soutenu par une majorité unie.

Le Royaume-Uni remplit donc toutes les conditions juridiques pour sortir de l'Union européenne le 31 janvier 2020 à 23 heures, heure de Londres. Il restera théoriquement onze mois de négociations, mais en réalité dix mois, puisque le mandat de négociation de l'Union européenne, qui sera mis sur la table aujourd'hui par la Commission et dans les jours qui viennent discuté au COREPER, doit être finalisé le 25

février. Il devra se révéler aussi précis et détaillé que possible pour que le négociateur unique dispose d'un mandat complet. La négociation avec le Royaume-Uni s'ouvrira seulement le 3 mars. Le Royaume-Uni a indiqué qu'il ne demanderait pas de prolongation de la période de transition. Ce point est même inscrit dans la loi. Certes, une autre loi pourrait venir le modifier. Cependant, de l'avis général, le Premier ministre britannique fait du calendrier une priorité et veillera à tenir ce délai.

Si une décision de prolongation de la période de transition devait intervenir, elle devrait être prise au plus tard à la fin du mois de juin. Il faudra donc réaliser à ce moment-là une évaluation politique et technique de l'état des discussions avant de prendre une décision sur la prolongation éventuelle.

J'en viens aux relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne

La victoire électorale de Boris Johnson a donné une très grande confiance en soi au parti conservateur. Les premières annonces du gouvernement, son positionnement, ses déclarations reflètent une approche dure. Le gouvernement britannique commence la négociation en plaçant la barre très haute et en ne se montrant pas particulièrement disposé au compromis.

Toutefois, la situation se révélera peut-être plus complexe. Nous observons d'ailleurs un débat à propos de l'alignement ou des divergences à venir entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Dans leurs différentes déclarations, la ministre de l'intérieur Priti Patel et le Chancelier de l'Échiquier indiquent parfois qu'il n'existera aucun alignement alors que la déclaration politique conclue entre les 27 et le Royaume-Uni laisse plutôt entendre le contraire. Quelques jours plus tard, devant les interrogations, voire les critiques d'une partie des secteurs socioéconomiques du pays, les mêmes ou d'autres tiennent un discours plus mesuré, affirmant qu'il ne s'agit pas de diverger pour le plaisir de diverger, mais de procéder au cas par cas. Cette approche nous semble plus crédible. Elle constituera sans doute la ligne de conduite du Royaume-Uni. Il est clair que le pays cherchera des divergences « d'opportunité », en déterminant les secteurs où il pourrait gagner de la compétitivité et en essayant de faire des choix, alors que l'intérêt du négociateur unique et des 27 sera de chercher un accord global et de refuser une segmentation dans laquelle les Britanniques obtiendraient « le beurre et l'argent du beurre » ou, comme ils disent, « the gâteau and the château » !

L'argument électoral avancé depuis 2016 de la souveraineté du pays et de la libération de ses forces correspondait à une attente du peuple britannique, mais comment le traduire en politiques ? Sa matérialisation n'est pas si simple. Une relation distante avec l'Union européenne va à l'encontre des intérêts d'une grande partie des acteurs économiques britanniques. La City n'a jamais été très favorable au Brexit. Le patronat ne l'est pas non plus. Dès que le Chancelier de l'Échiquier a évoqué des divergences, nous avons assisté à une levée de boucliers de la part des voix qui comptent dans le pays.

Une divergence créerait un risque d'une frontière dure avec l'Union européenne et de maintien de l'incertitude réglementaire sur de nombreuses activités économiques. Par ailleurs, non seulement les milieux économiques et le patronat, classiquement conservateurs, sont plus que réservés, mais s'il devait se produire un retour aux règles de base de l'OMC, ce sont l'industrie britannique et les régions et les

populations les plus vulnérables qui en pâtiraient. Or ce sont précisément ces régions et ces populations, cet électorat flottant qui a voté pour le parti conservateur le 12 décembre, que Boris Johnson doit séduire plus durablement.

Ce gouvernement devra opérer des choix difficiles. Je ne peux vous préciser sa stratégie ou son positionnement sur chaque sujet. Nous entendons le plus souvent qu'il existait un « avant les élections » et un « après », et sans doute pas de stratégie claire pour l'après.

Est évoquée l'idée d'un accord de libre-échange sans tarif et sans quotas. Nous partageons l'objectif, mais nous ne l'entendons pas de la même façon. Un accord de libre-échange repose, à nos yeux, sur un triptyque : sans tarif, sans quotas et sans dumping. Ce « *zéro dumping* », la présidente de la Commission européenne ne l'a pas oublié. Elle est venue le rappeler à Londres à Boris Johnson. Le négociateur unique qui l'accompagnait et le Président de la République l'ont fait aussi. La profondeur de la relation future avec le Royaume-Uni dépendra de la convergence de ce pays avec la réglementation européenne. Pas de concurrence déloyale dans le domaine commercial ni de dumping social ou environnemental : il faut affirmer la position de la France et des 27 dès le début des négociations.

Quel est le risque de divergence réglementaire ? À court ou moyen terme, il ne faut ni le sous-estimer ni l'exagérer. Le Royaume-Uni n'y a pas vraiment intérêt, mais il faudra rester attentif et essayer de deviner les domaines dans lesquels ce pays pourrait contourner la problématique, par le biais des modalités de production par exemple. En matière environnementale, le Royaume-Uni s'affranchira-t-il de la réglementation européenne sur le glyphosate ? Les Britanniques pourront-ils produire différemment ? Certains sujets devront être examinés de très près. Pour être exportables en Europe ou ailleurs, les produits devront quand même respecter un grand nombre de nos normes.

En matière fiscale, là encore, n'exagérons pas le risque de dumping. De l'avis général, une divergence est même très peu probable du fait des besoins de financement considérables du modèle social britannique, mais aussi du réinvestissement souhaité par le gouvernement dans les services publics et les infrastructures. Il paraît difficile pour le Royaume-Uni de faire du *dumping* fiscal et de perdre en recettes budgétaires des dizaines de millions de livres dont le pays a besoin pour financer le budget tel qu'il se dessine aujourd'hui.

En revanche, le risque de divergence est beaucoup plus présent à long terme s'il ne devait pas être prévu d'alignement dynamique sur les normes européennes. Nous risquons une dérive progressive, avec une pratique qui pourrait diverger dans le temps, secteur par secteur. Il nous semble important de surveiller en particulier le secteur du développement durable. L'Union européenne est exemplaire en la matière et a constitué un corpus de normes qu'elle entend respecter et faire respecter. Le Royaume-Uni peut être tenté de s'en écarter tout en se faisant le champion de la COP26. Le numérique mérite aussi toute notre attention. Sur les nouvelles activités de l'intelligence artificielle et la protection des données, il peut apparaître, parce que le corpus européen est fortement protecteur, une tentation de la part du Royaume-Uni de jouer une carte particulière.

Les relations de défense et de sécurité sont traditionnellement fortes, puisque la France et le Royaume-Uni disposent d'une vraie politique de défense et de sécurité et des budgets qui le leur permettent et sont prêts à prendre des risques pour défendre leurs intérêts ou les intérêts majeurs de la communauté internationale. Ces domaines devraient demeurer des domaines de forte coopération, avec toutefois un bémol lié aux questions budgétaires.

Au printemps devrait intervenir une revue des dépenses publiques pilotée par *Downing Street*, qui peut se traduire par des appels à la baisse dans certains secteurs. Le secteur de la défense, au moins sur le plan capacitaire, peut être considéré comme trop dépensier. Après cette revue des dépenses aura lieu la revue stratégique de la défense. Prévues initialement pour le début de l'année, elles pourraient être menées avant, voire après l'été et se traduire par une modification des budgets affectés à la défense ou par des choix différents au sein d'une enveloppe budgétaire identique. Quelques déclarations préparent peut-être le terrain. Dans ce cadre, j'appelle votre attention sur la demande des Britanniques en faveur de la poursuite du format E3 dans lequel France, Allemagne et Royaume-Uni prennent des positions communes, comme ils l'ont fait encore récemment sur l'Iran. Il n'est pas sans intérêt de voir que le pays qui quitte l'Union européenne souhaite préserver malgré tout ce format.

S'agissant de la protection des droits des citoyens européens, nous nous montrerons extrêmement vigilants. Les garanties essentielles figurent dans l'accord de retrait. Il est particulièrement important de mobiliser nos ressortissants sans pour autant les inquiéter. La communauté française s'interroge, mais elle fait preuve d'un sang-froid remarquable. Notre priorité consiste à encourager tous nos compatriotes qui ne l'auraient pas encore fait à demander le statut de résident permanent (*settled status*) ou le pré-statut de résident permanent (*pre-settled status*) au Royaume-Uni.

L'échéance du Brexit se rapprochant, nous avons observé une montée en puissance assez forte des demandes de statut de résident par nos concitoyens. Depuis mon arrivée, grâce notamment à vos efforts, Mesdames et Messieurs les sénateurs, nous sommes passés de 50 000 à 104 300 demandes. Avec le consulat général, nous anticipons que le Brexit effectif peut déclencher un certain nombre de demandes supplémentaires. Nous avons touché plus de 80 % de la communauté française inscrite sur les listes des consulats, si nous retirons les binationaux qui, possédant la nationalité britannique, n'ont pas de problème de statut au Royaume-Uni.

Il reste peut-être 50 000 ou 100 000 compatriotes inconnus de nous, voire davantage. La liberté de circulation fait partie des trésors de l'Union européenne et à tout moment des Français entrent et sortent du Royaume-Uni sans qu'ils aient besoin de se déclarer. Concrètement, cette liberté nous pose néanmoins une difficulté, puisque nous ignorons qu'ils se trouvent au Royaume-Uni, sauf s'ils se déclarent auprès des consulats ou se rapprochent des autorités françaises présentes au Royaume-Uni.

La deuxième campagne que nous allons mener avec le consulat ira au-delà de la communauté française connue. Nous nous appuyons toujours sur les réseaux sociaux, les associations, les consuls honoraires, mais nous utiliserons aussi d'autres canaux, comme les municipalités ou les régions, en lien avec nos autres partenaires européens, et peut-être les entreprises, pour essayer de capter des personnes établies depuis 5, 10, 15 ans ou plus, dont les enfants ou petits-enfants sont Britanniques, qui ne

se posent même pas la question de leur nationalité et qui ne sont pas forcément bien informées. Tout ce que vous pourrez faire pour nous aider sera bienvenu.

L'unité des 27 États membres s'avère absolument prioritaire. Elle a constitué le facteur clé du succès dans la négociation de l'accord de retrait. Il faudra se souvenir de cette leçon positive et veiller à rester unis. L'approche de Michel Barnier et de la Commission se situe dans la même ligne que précédemment. De nombreux séminaires ont eu lieu à Bruxelles avec les représentants permanents et leurs équipes pour forger la position et la proposition de mandat de négociation. Un premier projet issu de ce travail de préparation doit être validé par la Commission aujourd'hui. Il sera soumis aux ministres fin février.

Du côté britannique, la situation paraît plus simple. En effet, l'unité est assurée par construction et par la circonstance politique d'un gouvernement uni et solide, disposant d'une majorité. Pour les négociations futures, les équipes britanniques sont différentes de celles qui ont mené la négociation sur l'accord de retrait. Tout passe désormais sous la tutelle de Downing Street. Le ministère du Brexit disparaît en tant que tel. Le conseiller Europe et négociateur du premier ministre, David Frost, demeure en place et bénéficiera des compétences des équipes de cet ancien ministère. À l'unité politique et l'unité de la chaîne de commandement s'ajoute une cohérence idéologique, puisque tous les membres de cette équipe croient dans les opportunités offertes par le Brexit. Premier ministre fort, il peut donc adopter une position de négociation rude. Face à cela, l'unité reste la carte prioritaire à jouer.

Quelques questions méritent d'être posées dès à présent, même si la négociation ne démarrera pas avant plus d'un mois.

#### Quelle politique étrangère ?

Souvent, nous nous demandons quelle sera la politique étrangère de ce pays qui vient de couper les ponts avec l'Union européenne. J'ai évoqué le format E3, qui constitue plutôt un bon signal. D'une façon générale, le Royaume-Uni est partie prenante dans la formation des positions de politique étrangère de l'Union européenne, mais il peut apparaître des tensions, des tentations ou des positions un peu différentes. L'enjeu pour la France et ses partenaires européens consiste à chercher une permanence dans la politique étrangère britannique, à tenter d'ancrer ce pays sur ses positions classiques au-delà de la circonstance qui lui fait quitter l'Union européenne.

Quant aux relations avec les États-Unis et à l'accord de libre-échange, au-delà de l'ambition affichée, il nous paraît difficile de mener deux, voire quatre négociations de front. Je doute donc que l'administration Trump fasse beaucoup de cadeaux au Royaume-Uni. Tout négociateur sait qu'après son départ de l'Union, le Royaume-Uni aura perdu une partie de ses leviers de négociation. Il faudra surveiller tout cela.

#### Quel modèle économique ?

S'agissant du modèle économique, il faut là encore essayer de deviner. La position de négociation britannique n'est pas arrêtée. Comment mettre en œuvre ce programme électoral où il faut tout à la fois diverger pour être plus compétitif, diverger pour tenir sa promesse électorale, mais ne pas diverger pour continuer de vendre dans le

marché naturel que constituent l'Union européenne et sa prolongation continentale, ne pas diverger, voire respecter les normes sociales et environnementales pour continuer de conquérir l'électorat anciennement travailliste, qui a voté conservateur aux dernières élections ? Le premier ministre Boris Johnson devra choisir entre un modèle ultra-libéral d'un côté (dérégulation, divergences, abaissement des droits sociaux, compétitivité, etc.) et une politique destinée à conserver son nouvel électorat anciennement travailliste de l'autre. Ces deux politiques sont différentes. La plupart des observateurs pensent que le choix n'est pas fait. Boris Johnson dispose de temps, d'une majorité solide, de talent et de flexibilité, mais des questions fondamentales se posent.

Quelles relations bilatérales ?

Le Royaume-Uni de 2020 n'est pas le Royaume-Uni de 2016 qui aurait connu une parenthèse de quatre ans. Il faut mesurer que ce départ a duré tellement longtemps, touche tellement de questions parfois existentielles qu'il a transformé le pays. Cette situation nous oblige à réfléchir à nos relations bilatérales. Nous ne pouvons pas mettre le Brexit sur étagère et considérer que nous reprendrons sans effort le fil de nos relations, parce que nous sommes voisins, amis et partenaires. Il faudra réinventer ou refonder nos relations bilatérales.

L'année 2020 peut s'y prêter. Nous fêtons les dix ans des traités de Lancaster House qui structurent notre coopération en matière de sécurité et de défense, mais aussi le 80ème anniversaire de l'Appel du 18 juin 1940. Je peux vous assurer que nos deux pays ont l'intention de densifier leurs relations en travaillant sur les convergences, notamment dans le domaine de la politique étrangère. La volonté bilatérale existe. Nous devons nous montrer plus actifs.

D'autres occasions internationales se présentent. La COP26 en est une. Elle se déroulera à Glasgow, du 6 au 20 décembre. Nous percevons combien ce sujet sera extraordinairement important pour le Royaume-Uni dans le contexte du Brexit. Comme nous, le Royaume-Uni croit qu'on doit et peut agir pour enrayer le réchauffement climatique pendant qu'il est encore temps et a traduit en législation l'objectif de réduction de 50 % des émissions de gaz à effet de serre à horizon 2050. En outre, comme il s'agira de la première grande réunion internationale au Royaume-Uni depuis le Brexit, avant le G7 prévu l'année suivante, il est politiquement indispensable pour ce pays de démontrer à ses partenaires et au reste du monde qu'il reste au centre du jeu, façonner l'agenda mondial et peut faire avancer des accords. La COP26 représente une carte à jouer.

De nombreuses préoccupations demeurent. Le ministre l'a indiqué tout à l'heure. Le Président de la République le répète. Nous serons ambitieux sur la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, nous serons vigilants sur nos intérêts propres et sur ceux de l'Union européenne et nous serons déterminés à empêcher toute forme de concurrence déloyale. Réinventer notre relation, la densifier et défendre nos intérêts ; concilier ces deux impératifs représente pour nous aussi une tâche difficile.

Quid de l'unité du Royaume ?

Je crains qu'il n'existe pas de réponse définitive.

L'Ecosse a une histoire bien différente de celle de l'Angleterre. Les élections du 12 décembre montrent un pays coupé en deux. Le SNP a remporté 48 sièges sur 59 et les conservateurs ont perdu des sièges. La première ministre écossaise s'appuie sur ces résultats, qui confortent ceux de 2016, pour alimenter ainsi sa revendication en faveur d'un second référendum pour l'indépendance. Juridiquement, la démarche apparaît compliquée. En principe, il faut obtenir l'accord de Londres, d'ores et déjà refusé par Boris Johnson, pour organiser un second référendum. En outre, le référendum précédent avait été négatif.

Il est difficile d'affirmer aujourd'hui que les résultats en faveur du SNP permettront d'obtenir l'indépendance. Je ne connais pas suffisamment l'Ecosse, mais je me garderais de conclure que le scrutin du 12 décembre ouvre la voie à l'indépendance.

La situation n'est pas plus simple en Irlande du Nord. Des contrôles seront instaurés entre l'Angleterre et l'Irlande du Nord ; ils sont d'ailleurs inscrits dans l'accord de retrait. Le DUP a voté en bloc contre l'accord de retrait voilà quelques jours.

Jusqu'à présent, les Irlandais du Nord étaient pris dans leurs problèmes internes. Le parlement nord-irlandais n'était pas réuni depuis trois ans, mais la situation s'est débloquée.

**M. Jean Bizet.** – Un grand merci. Je retiens deux points : l'hypothèse de « divergences d'opportunité » et le fait que ce pays reste traumatisé et qu'il faudra être volontaire pour deux.

**M. Olivier Cadic.** – Merci pour cette présentation exhaustive de la situation. Je parlais encore récemment avec Gina Miller, l'égérie des « *Remainers* ». Le prochain débat politique sera interne aux conservateurs. Les partisans du *No Deal* demeurent, Nigel Farage en tête. Or les « *Remainers* » sont devenus totalement aphones, ils ne savent plus s'ils doivent intervenir dans ce débat qui n'est plus tout à fait le leur ou s'ils doivent être attentistes.

Selon certaines informations, plusieurs trillions de livres sterling auraient quitté le Royaume-Uni et certaines rumeurs évoquent de possibles allègements des contrôles anti-blanchiment pour conserver des capitaux au Royaume-Uni. Avez-vous confirmation de ces éléments ?

La problématique de la frontière nord-irlandaise me paraît fondamentale dans le cadre de l'accord. Les réseaux manquent de connectivité. L'idée d'une frontière invisible technologique est mise en avant. Disposez-vous d'informations de l'administration nord-irlandaise confirmant que cette position, récemment renouvelée par Boris Johnson lors de sa venue à Belfast, est crédible ?

Le gouvernement ne parle plus aux organisations. Le patronat britannique s'est-il tourné vers vous, vous demandant l'écoute qu'il n'obtient pas de son gouvernement ? À quatre mois du scrutin, les Européens du Royaume-Uni pourront-ils participer aux prochaines élections municipales dans le pays ? Personne ne sait nous répondre. Enfin, la demande de formalisation du *settled status* a été reprise au Parlement européen. Avez-vous observé des avancées sur le sujet ?

**Mme Catherine Colonna.** – Nous n'avons aucun indice crédible démontrant que le Royaume-Uni chercherait à s'exonérer des réglementations internationales anti-blanchiment. Au contraire, il a besoin d'offrir de la stabilité et des garanties pour favoriser l'arrivée d'investissements. Plus que des capitaux qui sortent, nous devrions bientôt enregistrer des capitaux qui reviennent. De nombreux investisseurs avaient suspendu leurs décisions d'investissement compte tenu de l'incertitude et cette incertitude n'existe plus.

S'agissant de la frontière, il existe un décalage, comme cela peut se produire parfois, entre les déclarations politiques et la réalité technique du dossier. Il est certain qu'il n'existe pas de technologie au point pour permettre des contrôles uniquement par l'intelligence artificielle. Comme le négociateur unique l'a indiqué, l'accord de retrait prévoit aussi des contrôles de documents, y compris pour éviter que les marchandises non contrôlées repartent ailleurs.

Le patronat n'effectue pas de démarche particulière vis-à-vis de nous, puisqu'il s'adresse directement au gouvernement britannique, avec un certain succès.

La participation de nos ressortissants aux élections municipales au Royaume-Uni ne dépend pas de nous. Dans l'Union européenne en tout cas, les Britanniques ne pourront plus participer à nos élections. Ce point figure dans l'accord de retrait. En outre, notre Constitution ne permet pas à d'autres que des nationaux français d'être électeurs sauf traité supérieur, ce qui était le cas jusqu'à présent. Une fois le Royaume-Uni parti, cette dérogation n'a plus vocation à s'appliquer. Le Royaume-Uni peut quant à lui décider unilatéralement, si ses règles constitutionnelles le permettent, de faire participer les ressortissants européens aux élections locales, mais j'en doute quelque peu, compte tenu de l'orientation générale.

Il reste quelques zones d'insatisfaction sur le *settled status*. Le statut est accordé, mais sans document, ce qui inquiète une partie de notre communauté. Je ne pense pas que les ressortissants européens soient particulièrement visés. L'administration se dirige vers le digital, la suppression des documents papier. Nous ne devons pas craindre que l'absence de document papier représente une garantie moindre. En revanche, le fait qu'une disposition réglementaire fixe le *settled status* et qu'un gouvernement puisse la modifier facilement constitue une source d'inquiétude.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je tenais tout d'abord à vous dire combien votre consulat a réalisé un travail exceptionnel, avec une pression considérable sur les agents et un travail d'information tout à fait remarquable pour parvenir à ce chiffre de 104 000 personnes. Je ne suis même pas sûre qu'il reste 50 000 personnes non identifiées, car le nombre de binationaux se révèle très important. Ce travail doit être poursuivi, mais les agents méritent vraiment toute notre reconnaissance.

Vous indiquiez qu'il nous faudrait être ambitieux et déterminés pour deux. L'un de vos prédécesseurs remarquait que nous manquions de liens plus approfondis avec les Britanniques, comme nous en avons tissé avec l'Allemagne. De nombreux échanges se sont noués dans le cadre du Traité de l'Elysée et bien au-delà. Ce n'est pas vraiment le cas avec le Royaume-Uni, en dehors du Conseil franco-britannique. Les accords de Lancaster House nous structurent. Nous nous rencontrons aussi dans des organisations internationales. Cependant, il faudra sans doute travailler plus fortement sur le sujet.



S'agissant de l'Écosse, je ne suis pas aussi optimiste ou hésitante que vous. J'ai travaillé pour la commission des affaires européennes sur le référendum en Ecosse. J'ai rencontré un grand nombre de personnes et j'ai été frappée, avant et après, par cette volonté de demeurer dans l'Union européenne. J'ai également été frappée par les efforts considérables réalisés par le gouvernement britannique lors de ce référendum pour conserver l'Ecosse au sein du Royaume-Uni. Ces efforts se sont révélés très supérieurs à ceux mis en place pour le référendum sur le Brexit. Avant même le référendum de sortie de l'Union européenne, les Écossais déclaraient qu'un résultat négatif à ce référendum remettrait tout en question. Les conséquences seraient lourdes pour le Royaume-Uni s'il devenait désuni, notamment en matière de défense, compte tenu des bases installées en Ecosse. Si je ne suis pas sûre que la situation aille aussi loin en Irlande du Nord, je crois que l'Ecosse risque en revanche de poser un problème important que nous aurons besoin d'aborder.

Sur les élections municipales, je ne crois pas que le Royaume-Uni laissera les Européens voter. Enfin, je pense qu'il faut informer les citoyens français et européens. Beaucoup pensent qu'ils peuvent attendre la fin de l'année 2020 pour demander le *settled status*. Vous avez raison de ne pas relâcher vos efforts, même si je ne pense pas qu'il reste tant de Français que cela qui n'aient pas pris de dispositions.

**Mme Colette Mélot.** – Merci pour vos propos extrêmement clairs. Que va-t-il advenir du programme ERASMUS ? Je sais que certaines dispositions ont été prises et que les mobilités en cours seront assurées jusqu'à leur terme. Plus de 9 000 étudiants français sont présents au Royaume-Uni et 5 000 étudiants britanniques se trouvent en France. Pouvez-vous nous en dire plus ?

**Mme Catherine Colonna.** – Je ne sais pas ce que va devenir le programme ERASMUS. Il existe une demande forte de nos jeunes pour poursuivre ces échanges. Les quelques indications en sens inverse données récemment par le gouvernement britannique ont été très mal ressenties par les milieux étudiants. Les universités elles-mêmes s'inquiètent de voir potentiellement la source de talents, professeurs étrangers ou jeunes étudiants, diminuer, voire se tarir du fait de droits d'inscription qui ne seront plus les mêmes. J'étais à Oxford voilà quelques semaines et la rectrice de l'université a évoqué le sujet spontanément. Ils ont besoin des talents du monde entier. Ces programmes européens feront l'objet de négociations. Il faudra trouver des moyens de coopération et des sources de financement.

**M. Ladislav Poniatowski, président.** – Je pense qu'il sera très intéressant pour notre commission de suivi du Brexit de vous revoir durant cette période des dix mois, à mi-chemin pour examiner les avancées réalisées sur tous les sujets que nous avons évoqués aujourd'hui, et dans dix mois, à l'approche de décembre 2020. Je suis inquiet. Je ne vois pas comment nous pouvons tout traiter. Le rapport listant les sujets à traiter fait 553 pages. Le nombre de sujets est colossal. Je crains que nous n'arrivions pas à les traiter et que des priorités soient établies. Or je fais beaucoup plus confiance à notre négociateur Michel Barnier qu'à Boris Johnson qui sera tenté de prioriser les sujets les plus importants pour lui. Michel Barnier doit venir nous voir en avril, mais je crains qu'il ne se soit pas passé grand-chose à ce moment-là. Nous serions donc ravis de refaire un point avec vous à mi-parcours.

**Mme Catherine Colonna.** – Je n'ai pas encore répondu à l'une de vos questions. Le Royaume-Uni paiera bien sa contribution financière. Ce point est mentionné dans l'accord de retrait. N'en doutez pas. Autant la question pouvait se poser durant la phase de négociation, autant il n'y a plus d'inquiétude à avoir maintenant que l'accord est ratifié.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci Madame l'Ambassadrice.

*Mardi 25 février 2020*

- Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

**Audition de S. E. Mme Patricia O'Brien, ambassadeur d'Irlande en France,  
sur les modalités de mise en œuvre du protocole sur l'Irlande et l'Irlande du  
Nord annexé à l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de  
l'Union européenne**

**M. Jean Bizet, président.** – Madame l'Ambassadrice, c'est avec beaucoup de plaisir que nous vous accueillons aujourd'hui au Sénat. Je vous remercie très chaleureusement d'avoir répondu à cette invitation, à un moment important de l'histoire de votre pays, puisque le Sinn Féin, ancienne branche politique de l'IRA, est sorti grand vainqueur des élections législatives il y a quinze jours, devançant les deux grands partis centristes issus de la guerre civile qui se sont partagé le pouvoir depuis un siècle. Le sujet sensible de l'unification de l'Irlande va de fait prendre une nouvelle importance dans le débat politique.

Cette surprise est intervenue au moment même où le Royaume-Uni quittait l'Union européenne, contre la volonté de la majorité de l'électorat nord-irlandais exprimée lors du référendum de juin 2016. L'Irlande est sans doute, devant la France, l'État membre le plus affecté par ce retrait, à la fois du fait de son imbrication économique avec le Royaume-Uni et de sa situation mitoyenne avec lui via l'Irlande du Nord. 30 000 personnes traversent cette frontière chaque jour et 3,9 millions de poids lourds l'ont traversée l'an dernier.

Le Royaume-Uni reste en effet le principal partenaire de l'Irlande dans de nombreux domaines, dont l'agriculture. Une étude prévoit qu'au terme de dix ans, le niveau du PIB réel en Irlande se trouvera significativement amoindri par le retrait du Royaume-Uni. Grâce à l'accord trouvé, ce recul devrait être d'ampleur heureusement limitée, de l'ordre de 2,6 %. Pouvez-vous néanmoins nous indiquer comment l'Irlande entend parer à ce choc macroéconomique externe ?

L'accord de retrait signé le 17 octobre dernier est assorti d'un « protocole pour l'Irlande et l'Irlande du Nord » qui entrera en vigueur après l'expiration de la période de transition, c'est-à-dire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Il respecte l'acquis des accords de paix et ne rétablit pas de frontière entre les deux Irlande. C'était l'essentiel, tant nous avons conscience des blessures encore vives que les troubles ont laissées de part et d'autre.

Ce protocole permet de conserver une économie unique dans l'île, tout en protégeant le marché unique européen, et en satisfaisant l'exigence britannique d'autonomie douanière. Les biens entrant dans l'île devront tous respecter les normes européennes, mais se verront appliquer des droits de douane distincts selon leur destination finale. L'Irlande du Nord devient ainsi un territoire hybride en matière douanière. Les droits européens seront appliqués aux produits destinés à l'Irlande, et les droits britanniques aux produits qui n'entreront pas sur le marché européen. Un comité mixte devra garantir la surveillance de ce mécanisme. Comment envisagez-vous le fonctionnement de ce mécanisme complexe ?

Le schéma s'appuie donc sur la création d'une frontière en mer d'Irlande, dont les modalités de contrôle, dans les ports et les aéroports d'Irlande du Nord, nous inquiètent. En particulier, la perception des droits européens par les autorités britanniques au profit de l'UE nous préoccupe. Quelle est votre appréciation de ce système ?

Enfin, nous nous interrogeons sur le droit de regard de l'Irlande du Nord sur le protocole et son renouvellement. Le Parlement de Stormont, qui a recommencé à fonctionner après trois ans de paralysie, dispose d'un droit de veto à la majorité simple, dès le début, puis tous les quatre ans, sur le maintien ou non de l'alignement réglementaire. Comment le nouveau gouvernement d'Arlene Foster entend-il selon vous orienter les choses ?

Madame l'Ambassadrice, avant de vous céder la parole, je la laisse à mon collègue Ladislas Poniatowski qui représente ici le président de la commission des affaires étrangères, Christian Cambon.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Madame l'Ambassadrice, je voudrais vous poser quatre questions. La première porte sur la politique intérieure irlandaise. Les dernières élections législatives témoignent d'une situation de blocage. Le Sinn Féin, qui a obtenu le plus grand nombre de voix, et le deuxième nombre de députés, apparaît comme un parti quelque peu isolé. Sa candidate a cependant obtenu dix voix supplémentaires lors de l'élection à la présidence. Cela ne lui a néanmoins pas permis d'être majoritaire, puisqu'elle n'a obtenu que 45 voix sur 160 députés. Ce parti est néanmoins très important, puisqu'il s'agit du seul parti de gauche, et qu'il tient des positions très fortes sur la question de l'unification. Cette importance rend la situation particulièrement complexe. Les deux grands partis qui dirigent traditionnellement l'Irlande ont perdu, puisque le parti du Premier ministre sortant est arrivé troisième, tant en nombre de voix que de députés. Aussi, comment envisagez-vous les évolutions politiques de l'Irlande ?

Ma seconde question porte sur la future négociation entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Michel Barnier vous représentera, et nous représentera, puisqu'il a été désigné aujourd'hui même comme négociateur au nom des 27 face au Royaume-Uni. Ce nouveau mandat de négociation ne sera pas simple. Doivent encore être négociés tous les domaines sur lesquels aucun accord n'a encore pu être trouvé. Pensez-vous qu'il s'agisse d'une mission impossible ? Quel sera son poids face à Boris Johnson ?

Par ailleurs, votre ancien Premier ministre a joué un rôle clé dans les négociations portant sur la délicate question de la frontière entre l'Irlande du Nord et le reste de l'Europe. Personne ne souhaitait le rétablissement d'une frontière physique entre les deux Irlande. En effet, nous connaissons tous le nombre de morts qu'il y a eu à cette frontière par le passé. Il a donc fallu trouver une solution. Celle qui a été trouvée me semble cependant quelque peu bâtarde. L'Irlande du Nord connaîtra en effet un régime de douane anglaise pour l'ensemble des produits qui rentreront sur son territoire, ainsi qu'un régime douanier européen pour ceux qui par la suite continueront leur voyage vers l'Union européenne. La négociation de Michel Barnier ne portera pas sur ce point, puisqu'un accord a été trouvé. Néanmoins, pensez-vous que celui-ci soit applicable dans la pratique ?

Ma dernière question concerne l'Irlande du Nord. Un gouvernement a enfin pu y être formé. Etes-vous optimiste quant à la manière dont il pourra travailler, dans un contexte où persistent les divisions entre communautés protestante et catholique ?

**Mme Patricia O'Brien, ambassadeur d'Irlande en France.** – Je vous remercie. Je me souviens des échanges que nous avons eus en avril 2018. L'intérêt que vous portiez à mon pays nous a alors beaucoup rassurés. Au cours de ces deux dernières années, j'ai apprécié de pouvoir compter sur votre soutien tout au long du processus du Brexit. J'aimerais maintenant évoquer ce qui a été accompli jusqu'à présent, ainsi que les défis à venir.

Je souhaiterais tout d'abord évoquer la situation politique actuelle en Irlande. Au début du mois de février 2020 s'y sont tenues des élections législatives. Deux grands partis ont historiquement dominé la vie politique irlandaise, le Fianna Fáil, et le Fine Gael. Les résultats de ce scrutin sont à marquer d'une pierre blanche. En effet, pour la première fois, un autre parti, le Sinn Féin, est arrivé en tête en nombre de voix. Aucun des partis politiques n'a cependant obtenu une majorité suffisante pour former un gouvernement, et des pourparlers sont toujours en cours pour former une coalition. Par ailleurs, le Sinn Féin entend voir les 6 comtés d'Irlande du Nord, qui appartiennent actuellement au Royaume-Uni, rejoindre les 26 comtés de la République d'Irlande pour former une Irlande unie. Ces dernières semaines ont vu se développer de nombreuses spéculations quant aux possibilités d'unification de l'île.

Néanmoins, les sondages d'opinion soulignent que les électeurs irlandais ayant voté pour le Sinn Féin l'ont fait avant tout parce qu'ils sont préoccupés par les questions du logement et de la santé, bien avant de l'être par celles de l'unification ou du Brexit. Reste à savoir si le Sinn Féin fera ou non partie du gouvernement, et quelle sera la position de celui-ci sur la question de l'unification. Dans tous les cas, l'accord du Vendredi saint restera quoiqu'il arrive le cadre obligé de toute discussion sur l'unification.

Il faut souligner qu'après le résultat du référendum anglais en faveur du Brexit, la principale préoccupation de l'Irlande a été l'Irlande du Nord. L'Irlande craignait que ce départ n'engendre de sérieux problèmes, sur un sujet aussi sensible que la paix et la sécurité qu'avaient permis d'établir les accords du Vendredi saint depuis une vingtaine d'années. Dès les débuts du processus du Brexit, le gouvernement irlandais a affirmé clairement que la situation en Irlande du Nord exigeait une solution spécifique. Nous sommes très heureux que l'Union européenne nous ait entendus sur ce point, et en ait fait une priorité lors des négociations.

Lors de nos échanges d'avril 2018, nous cherchions déjà une solution à même de répondre à trois questions essentielles. La première tient aux moyens de protéger la paix et la sécurité qu'avait permises la signature de l'accord du Vendredi saint en 1998. En outre, il s'agissait d'éviter le retour d'une frontière entre les deux Irlande, élément capital de la paix en Irlande du Nord. Enfin, l'intégrité du marché unique devait être garantie, et notamment la protection des consommateurs du point de vue de la santé publique et vétérinaire.

Il n'a pas été facile de répondre à ces trois objectifs. Il faut néanmoins souligner que l'Union européenne, et notamment Michel Barnier, n'ont pas ménagé leurs efforts. Différentes solutions ont été explorées au cours des négociations,

permanentes ou temporaires, spécifiques pour l'Irlande du Nord, ou générale pour l'ensemble du Royaume-Uni. L'Union européenne a fait preuve d'une grande flexibilité, en examinant toutes les possibilités. Le Royaume-Uni s'est notamment vu accorder des délais supplémentaires pour parvenir à une solution. En novembre dernier, une réunion entre notre Premier ministre et Boris Johnson a permis d'aboutir à l'élaboration d'une solution viable par Michel Barnier et son équipe. Cette solution a été exposée en détail dans le protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord, qui fait partie de l'accord de retrait conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Nous sommes heureux que cette solution réponde à tous les objectifs que nous nous étions fixés. Tout d'abord, elle préserve le processus de paix en Irlande et l'accord du Vendredi saint. De plus, elle évite la réintroduction d'une frontière physique sur l'île. Par ailleurs, elle sauvegarde l'intégrité du marché unique. En outre, elle préserve la place de l'Irlande du Nord dans le marché intérieur du Royaume-Uni. La Commission européenne a reconnu que cette solution est complexe, mais opérationnelle. Elle permet à l'Irlande du Nord de rester sur le territoire douanier du Royaume-Uni, tout en bénéficiant de l'accès au marché unique. Il ne s'agit pas d'une solution temporaire, mais permanente. Elle laisse de plus aux représentants élus d'Irlande du Nord le choix de continuer ou de suspendre son application. Elle prévoit également que la frontière entre les deux Irlande demeure ouverte et invisible.

Bien entendu, des contrôles douaniers seront effectués sur les marchandises entrant dans le marché unique en provenance du Royaume-Uni, qui sera un pays tiers au regard des échanges commerciaux. Ceux-ci seront notamment vétérinaires et réglementaires. Leurs modalités pratiques seront définies par une commission mixte, réunissant des représentants de l'Union européenne et du Royaume-Uni. Ainsi, l'Union s'assurera que les marchandises en provenance du Royaume-Uni entrant en Irlande du Nord et destinées au marché européen répondent bien à ses normes de qualité. Il s'agit d'un élément clé pour protéger le marché unique.

Nous sommes très attachés à sa protection, qui a été l'une de nos principales préoccupations tout au long de la phase de négociation. Nous travaillerons donc en étroite collaboration avec la Commission européenne, pour veiller à ce que les mesures de protection du marché unique prévues dans le protocole soient pleinement mises en œuvre. Michel Barnier s'est rendu en Irlande et en Irlande du Nord, et nous a rassurés quant au fait qu'il s'agirait également d'une priorité pour lui. Il sera très vigilant quant à l'application intégrale du protocole sur l'Irlande du Nord. Sa déclaration sur l'accord de retrait a été à ce titre très explicite.

J'ai bien conscience de l'importance de cette question pour la France. Vous êtes désormais notre plus proche voisin au sein de l'Union européenne. Je sais que les autorités françaises seront également vigilantes à ce que l'intégrité du marché unique soit préservée. Nous serons également attentifs quant à la mise en œuvre des autres volets du protocole sur l'Irlande du Nord, y compris la protection des droits de ses citoyens, qui bénéficient d'un statut unique, garanti par l'accord du Vendredi saint. Ils peuvent en effet choisir d'être Britanniques, ou Irlandais, ou les deux. Cette liberté a été fondamentale pour le respect de l'identité de chacune des communautés d'Irlande du Nord. Le protocole la protège. Les personnes nées en Irlande du Nord qui choisissent d'être citoyens irlandais seront donc toujours des citoyens de l'Union européenne, et celle-ci veillera à ce que leurs droits soient respectés. Il s'agissait d'un des éléments clés

de l'accord de retrait, qui protège également les droits des citoyens français vivant au Royaume-Uni.

L'Irlande se réjouit qu'une solution ait été trouvée au regard de la spécificité de l'Irlande du Nord. Bien entendu, sa sortie de l'Union européenne aura des répercussions importantes. La vie ne sera plus la même. Je me félicite néanmoins qu'au début de cette année, après trois ans de paralysie et de négociations laborieuses, les institutions régionales de partage du pouvoir en Irlande du Nord aient été rétablies. Cela lui offrira un véritable droit de regard sur la prochaine phase du Brexit, ce qui n'avait pas été le cas lors de la première.

L'accord de retrait a permis au Royaume-Uni de sortir de façon ordonnée de l'Union européenne à la fin du mois dernier. Il nous laisse également onze mois pour construire une nouvelle relation. Il est primordial de réussir, afin d'élaborer le meilleur cadre possible pour coopérer avec notre voisin et ami. Avec l'Union européenne, l'Irlande du Nord s'efforcera d'établir la relation la plus étroite et la plus large possible. Cette relation doit reposer sur un juste équilibre entre droits et responsabilités.

Pour l'Irlande, il est essentiel d'entretenir de bonnes relations avec le Royaume-Uni. Nous sommes très étroitement liés dans le domaine des échanges commerciaux, et en matière de circulation des personnes. Le Royaume-Uni est pour l'Irlande le plus gros marché à l'export dans le secteur agroalimentaire, et réciproquement. En 2018, près de la moitié de nos exportations agroalimentaires ont été à destination du Royaume-Uni. Pour certains secteurs, tels que la fungiculture, il s'agissait de la quasi-totalité. La moitié de nos importations agroalimentaires proviennent également du Royaume-Uni. C'est pourquoi nous souhaitons vivement parvenir à un accord garantissant les relations les plus étroites entre l'Union européenne et celui-ci.

Néanmoins, cela ne saurait se faire à n'importe quel prix. Le Royaume-Uni ne peut se voir offrir l'accès au marché unique, s'il entend nous soumettre à une concurrence déloyale en matière d'aides d'État ou de normes sociales et environnementales. Les règles du jeu doivent être équitables. L'Irlande en fait une priorité, comme la France. Je me réjouis que le mandat de négociation aujourd'hui adopté par les ministres de l'Union européenne à Bruxelles l'indique très clairement. Il ne sera pas facile de parvenir à un accord. Généralement, l'élaboration d'accords globaux exige du temps. Cela constituera donc pour nous un défi unique. Néanmoins, l'Irlande ne reverra pas ses ambitions à la baisse, en raison du calendrier. L'Union européenne doit défendre ses valeurs essentielles. Outre l'accord de libre-échange en matière de marchandises, les principales priorités de l'Irlande sont la coopération dans le domaine de la justice et de la sécurité, l'échange de données, et compte tenu de notre situation géographique, l'interconnectabilité des transports.

Enfin, le dossier de la pêche est particulièrement important et constitue une priorité aussi bien pour la France que pour l'Irlande. Les pêcheurs de ces deux pays sont en effet tributaires de l'accès aux eaux britanniques. Plus d'un tiers de la totalité des arrivages de poisson en Irlande provient de celles-ci, et un quart pour la France. Il est donc impératif de préserver l'accès réciproque aux eaux britanniques. L'Irlande sera un allié fiable sur cette question. Nous veillerons à ce que tout accord futur garantisse bien cette disposition fondamentale.

Il existe malheureusement un risque que nous ne parvenions pas à un accord avec le Royaume-Uni d'ici la fin de l'année. L'Irlande, tout comme la France, continue à se préparer à cette éventualité. En tout état de cause, il est clair que quelle que soit l'issue des négociations, la vie sera différente. Le Royaume-Uni commercera désormais avec l'Union européenne au titre de pays tiers. Des contrôles et des vérifications seront obligatoires. Le Brexit aura également un impact sur les marchandises circulant entre l'Irlande et l'Union européenne à travers le *landbridge* que constitue le Royaume-Uni. Nous estimons à 22 milliards d'euros la valeur des marchandises ainsi acheminées. Elles le sont à travers 150 000 passages par an, principalement constitués de poids lourds partant de Calais, passant par Douvres, le pays de Galles, et arrivant finalement en Irlande. Cet itinéraire est important pour de nombreux exportateurs européens. Nous travaillons en étroite collaboration avec les autorités françaises et européennes pour faire en sorte que ce mode de transport continue à fonctionner le plus efficacement possible. Nous nous employons également à renforcer les liaisons maritimes directes entre l'Irlande et la France. Les ports de Roscoff et de Cherbourg en accueillent déjà.

Le mois dernier, le Premier ministre irlandais a rédigé une tribune libre à l'intention des pays européens, les remerciant de leur solidarité avec l'Irlande tout au long du processus du Brexit. Il a déclaré : *« Je tiens à remercier tous les dirigeants européens qui ont fait leurs préoccupations irlandaises, et se sont tenus à nos côtés pour parvenir à un accord qui protège la paix durement gagnée sur l'île d'Irlande. Merci aux citoyens européens qui ont compris nos craintes, et ont pris nos espoirs à cœur »*.

Je reprends ces propos, car ils s'appliquent particulièrement à la France, et à vous, membres de ce groupe de suivi. Je tiens à vous remercier au nom du peuple irlandais pour la solidarité dont vous avez fait preuve à notre égard. Parfois les citoyens des petits pays craignent d'être absorbés lorsqu'ils rejoignent de grandes organisations telles que l'Union européenne. Ces dernières années ont prouvé, une fois de plus, que l'Union européenne est une union des nationaux, aussi bien que de peuples. Elle est une union dans laquelle les petits États sont protégés et respectés. Nous avons vu la force et l'unité de l'Union européenne, et compris tout ce que nous pouvons réaliser lorsque les 27 États membres réfléchissent ensemble, œuvrent de concert, et partagent de mêmes objectifs. L'unité que nous avons affichée ces dernières années devrait nous inspirer à l'avenir, au cours des négociations sur le Brexit, ou dans d'autres sphères de notre action.

Le Brexit demeurera une question majeure pour l'Union européenne au cours des prochaines années. Il ne fait cependant aucun doute que l'Union devra également faire face à d'autres défis mondiaux : le changement climatique et la transition écologique ; les flux migratoires ; la transition technologique ; l'évolution de la structure du commerce mondial. Sur toutes ces questions, l'Irlande est impatiente de jouer pleinement un rôle constructif aux côtés de ses partenaires européens. Si notre voisin le plus proche a quitté l'Union, l'Irlande, elle, demeure en son cœur. De tous les États membres, ses citoyens sont ceux qui font preuve du plus grand soutien à la construction européenne. L'Irlande entend travailler étroitement avec la France pour relever les défis auxquels l'Europe est confrontée. L'année dernière, nous avons adopté une nouvelle stratégie pour la France, dans le but de renforcer et d'approfondir encore davantage nos relations. Cette stratégie s'appuie sur la longue histoire, et les affinités communes entre nos deux pays. Nous voulons nous tourner vers l'avenir, et identifier des projets sur lesquels travailler ensemble pour notre bénéfice mutuel. Des projets



comme l'interconnecteur celtique, qui s'étendra de l'Irlande à la Bretagne, et fournira ainsi en électricité nos deux pays. Je me réjouis de travailler avec vous au cours des prochaines années, dans la perspective de réaliser nos objectifs au sein d'un partenariat encore plus dynamique et florissant.

**M. Richard Yung.** – Ma première question porte sur le régime douanier, que j'ai encore du mal à appréhender. L'Irlande du Nord participe de l'espace douanier du Royaume-Uni. Les marchandises circulant du Royaume-Uni vers l'Irlande du Nord ne sont donc soumises à aucun droit de douane. Néanmoins, des marchandises qui circuleraient du Royaume-Uni vers l'Irlande du Nord, mais destinées à repartir vers l'Union européenne seraient soumises au régime douanier de celle-ci. Aussi, comment distinguer ces marchandises ? L'application de ce système me semble ainsi très délicate. Il est par ailleurs curieux que les douanes britanniques soient chargées de percevoir les droits de douane européens.

Ma deuxième question porte sur l'éventualité d'une absence d'accord. Vous avez souligné que les relations entre l'Irlande et le Royaume-Uni sont essentielles, et singulières. L'impossibilité de trouver un accord ne constituerait-elle pas une catastrophe majeure pour l'Irlande ? Comment feriez-vous face à ce risque ?

**M. Jean-François Rapin.** – En tant que sénateur du Pas-de-Calais, je partage votre proximité avec le Royaume-Uni. Nous entretenons avec ce pays des échanges quotidiens. Les Britanniques ne doivent donc pas être perçus comme des ennemis parce qu'ils sont sortis de l'Union européenne. Désormais, la relation que nous entretiendrons avec eux sera essentiellement commerciale, et nous devons la soigner.

Concernant la question de la pêche, il me semble que nous partageons de mêmes préoccupations. Il s'agit d'un enjeu considérable, aussi bien pour les Hauts-de-France que la Normandie. Vous avez notamment évoqué le fait qu'un quart de la production de poisson pour la France provenait des eaux britanniques. Cette part atteint 60 % à 70 % pour les armements des Hauts-de-France. L'absence d'accord sur cette question signifierait donc la faillite de beaucoup de ces armements, mais également de certaines filières de traitement du poisson. Le président de la région des Hauts-de-France l'a rappelé ce matin au salon de l'agriculture, il est essentiel que l'ensemble de la filière affiche une grande solidarité, qu'il s'agisse des pêcheurs, tant artisanaux qu'industriels, que des mareyeurs.

Nous devons faire preuve d'une même solidarité avec les Irlandais, car nous sommes très isolés sur cette question dans l'Union européenne. Ce problème ne concerne pas les Italiens, et peu les Espagnols. Le combat des Néerlandais est également différent. La solidarité entre la France et l'Irlande est ainsi essentielle, et je ne souhaiterais pas voir demain de plateformes de traitement négociées par l'Irlande pour faciliter un échange bilatéral avec le Royaume-Uni. J'insiste sur ce point. Je défends mon territoire, et la pêche en France, et dans cette perspective, la solidarité entre la France et l'Irlande doit être la pierre angulaire de ce qui sera décidé demain.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je participais ce matin à une réunion du groupe parlementaire des Républicains avec François-Xavier Bellamy, rapporteur général sur les questions de pêche au Parlement européen. J'ai rappelé que notre groupe de suivi avait abondamment travaillé sur ce sujet, à travers des réunions avec des professionnels du secteur. Je souhaitais cependant vous interroger sur le sujet de la

réunification de l'Irlande. 51 % des Nord-Irlandais souhaitent en effet une réunification il y a six mois. Les élections législatives ont également démontré l'importance de ce sujet. Le Sinn Féin évoque la tenue d'un référendum. Quelles sont d'après vous les chances qu'un tel référendum puisse être organisé, sachant que les réticences du Royaume-Uni seront très fortes, comme nous avons pu le voir à l'occasion du référendum écossais ?

Par ailleurs, il existe désormais un sénateur représentant les Irlandais de l'étranger. Existe-t-il un impact particulier de la diaspora sur ces questions ? Il est en effet possible d'imaginer qu'en cas de vote, celle-ci serait plus favorable à une réunification.

**Mme Patricia O'Brien.** – Je répondrais tout d'abord à la question portant sur les contrôles douaniers. L'accord conclu sur l'Irlande du Nord comprend de solides garanties afin de préserver l'intégrité du marché unique. Ainsi, même si l'Irlande du Nord fera partie du territoire douanier du Royaume-Uni, elle restera alignée sur les principales règles de l'Union, notamment sanitaires. Les marchandises à l'import comme à l'export devront s'y soumettre. Les contrôles ne seront pas réalisés le long de la frontière entre les deux Irlande, mais auront lieu dans les ports d'entrées en Irlande du Nord. Les modalités précises de ces contrôles ne sont pas encore connues, et devront être fixées au cours des négociations entre Michel Barnier et le gouvernement britannique.

Un comité mixte spécial sera créé pour superviser ce dispositif. Il devra s'assurer que les marchandises entrant en Irlande du Nord et destinées à l'Union européenne répondent à ses normes. L'Irlande restera très vigilante sur ce point. Nous sommes sûrs que Michel Barnier est très engagé sur cette question, qui est essentielle pour protéger le marché unique. Avant la fin de la transition, les critères permettant d'évaluer les risques devront être déterminés par les négociations et le comité mixte.

Vous avez évoqué la possibilité qu'aucun accord ne soit trouvé. Cependant, les dispositions concernant le statut de l'Irlande du Nord figurent dans l'accord de retrait du Royaume-Uni. Il s'agit d'un accord international juridiquement contraignant. Il prévoit notamment que soient réalisés ces contrôles douaniers sur les marchandises à destination du marché unique. Il s'agit désormais d'une obligation juridique. Par ailleurs, Michel Barnier a indiqué qu'il ferait preuve d'une très grande vigilance pour s'assurer que l'accord sur l'Irlande du Nord soit appliqué avec rigueur. L'Union européenne surveillera donc cette question de très près.

Le comité mixte n'est pas conçu pour négocier, mais pour mettre en œuvre ce qui aura été décidé au préalable. Il est vrai que nous sommes très préoccupés par l'avenir. Néanmoins, nous devons demeurer optimistes, au regard des liens qui existent entre l'Irlande et le Royaume-Uni. Nous croyons dans la confiance mutuelle entre nations amies. Nous n'avons pas d'autre choix que de faire confiance au Royaume-Uni, et de rester optimistes. Nous plaçons également une grande confiance dans nos partenaires européens, ainsi qu'en Michel Barnier. Par ailleurs, l'État de droit est une valeur fondamentale pour l'Irlande, comme pour la France. L'un de ses éléments clés réside dans le respect des accords internationaux. Cela constitue le fondement de notre démocratie. Notre confiance dans le Royaume-Uni tient également au fait qu'a déjà été noué cet accord international.

Les deux parties se sont par ailleurs engagées à conclure un accord d'ici à décembre 2020, et nous mettrons tout en œuvre pour y parvenir. Si la période de transition devait s'achever sans qu'un nouvel accord n'ait été trouvé, cela aurait de graves répercussions sur le Royaume-Uni comme sur l'Union européenne. C'est pourquoi le gouvernement irlandais continue à travailler avec célérité auprès de ses entreprises et de ses citoyens pour se préparer à tous les *scénarii* possibles, y compris à celui de l'absence d'accord. Nous restons optimistes, mais nous devons envisager ce cas de figure. Ainsi, mon équipe et moi voyageons beaucoup, notamment dans le Nord de la France. Il était important pour nous de parler avec les pêcheurs, les douaniers, et les autorités françaises, pour déterminer comment réagir face au Brexit. Nous devons coopérer très étroitement, en particulier dans l'hypothèse de l'absence d'accord. Néanmoins, comme le prévoit l'accord de retrait, les dispositions concernant l'Irlande du Nord entreront en vigueur sitôt la période de transition achevée, qu'un nouvel accord ait été trouvé ou non. Ainsi, ces dispositions donnent aux deux Irlande des certitudes quant à l'avenir.

Les pêcheurs irlandais comme français dans leur ensemble dépendent largement de l'accès aux eaux britanniques. L'ensemble des pays de l'Union européenne souhaite maintenir un accès réciproque aux eaux britanniques et européennes, ainsi qu'à leurs ressources. Conclure un accord qui y parvienne est désormais le défi auquel fait face Michel Barnier. Il s'agit d'un enjeu essentiel pour nos deux pays. Nous travaillons main dans la main pour ce faire. Il convient notamment d'éviter une bataille de pêcheurs. Des responsables politiques britanniques affirment certes leur intention de reprendre le contrôle de leurs eaux territoriales, et cela nous préoccupe. Mais notre objectif est clair. Il s'agit de maintenir un accès réciproque. Michel Barnier a par ailleurs déclaré que cet enjeu ne pouvait être isolé, mais devrait au contraire s'inscrire dans l'accord global. Ainsi, si le Royaume-Uni essaie d'isoler la question de la pêche, Michel Barnier se montrera très ferme. La solidarité entre nos deux pays est cependant essentielle.

Enfin, la question de l'unification est très sensible. Nous devons cependant être prêts à l'aborder. Nos dernières élections ont remis ce sujet à l'ordre du jour. Le débat se poursuit en ce moment même dans les deux Irlande sur cette question. Si les principaux partis politiques d'Irlande sont favorables à l'idée d'une unification à long terme, le Sinn Féin a pour sa part déclaré sa volonté de l'atteindre à plus court terme. Les avis sont bien sûr partagés sur cette question en Irlande du Nord. Si les nationalistes y sont favorables, les unionistes souhaitent que l'Irlande du Nord demeure dans le Royaume-Uni. Cette question est redevenue prégnante à la suite du référendum sur le Brexit. En effet, la majorité des Nord-Irlandais a voté pour demeurer au sein de l'Union européenne. L'Irlande du Nord l'a néanmoins officiellement quittée avec le Royaume-Uni le 31 janvier 2020. Pour beaucoup, la réunification avec la République d'Irlande serait un moyen de la rejoindre.

Je dois souvent répéter ce point : le gouvernement irlandais n'a jamais cherché à utiliser le Brexit comme un moyen de tendre vers l'unification de l'Irlande. Il s'agit de deux questions distinctes. Par ailleurs, et cela peut apparaître surprenant, mais de récents sondages témoignent que l'opinion publique en Irlande du Nord est partagée. L'idée d'une unification ne recueille pas l'assentiment de la majorité des sondés. Par ailleurs, à travers l'accord du Vendredi saint, validé par les populations des deux juridictions de l'île par le référendum historique de 1998, les gouvernements britannique et irlandais reconnaissent explicitement la légitimité des deux positions

constitutionnelles, ainsi que le principe du consentement du peuple d'Irlande du Nord à tout changement. Ces principes sont également au fondement de la constitution de la République d'Irlande. L'unification ne peut donc avoir lieu sans l'accord des deux peuples des deux Irlande.

**M. Ladislas Poniatowski.** – L'accord du Vendredi saint stipule par ailleurs qu'un référendum ne pourrait se tenir que si un sondage préalable indique qu'une majorité de Nord-Irlandais est favorable à l'unification. Par conséquent, il prévoit que des sondages soient régulièrement menés.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Néanmoins, il existe une contradiction entre le résultat de ces derniers sondages et celui du Sinn Féin aux élections, qui témoigne d'une volonté d'aller de l'avant sur la voie de l'unification.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Le bon résultat du Sinn Féin tient principalement à ses positions sur la santé et le logement, bien plus qu'à celle sur l'unification.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Certes, mais les électeurs savent néanmoins qu'en votant pour ce parti, ils soutiennent une démarche tendant à l'unification. Quand le dernier sondage a-t-il été réalisé ?

**Mme Patricia O'Brien.** – Il y a dix jours. Néanmoins, il faut bien souligner que le résultat du Sinn Féin ne peut pas être attribué à ses positions sur l'unification. L'enquête qui le révélait a du reste constitué une surprise pour nous tous.

**M. Jean Bizet, président.** – Je souhaiterais revenir sur la question de la pêche. Nous ne participions pas, Jean-François Rapin et moi-même, aux réunions de notre groupe politique ce matin, car nous étions au salon de l'agriculture, et en particulier sur le stand de la filière pêche. Vous avez mentionné l'importance de l'accès aux eaux, mais se pose également la question des quotas de pêche. Les cartes marines présentées par les professionnels de ce secteur soulignent que certaines zones écologiquement sensibles ne sont actuellement pas utilisées par le Royaume-Uni. Il pourrait néanmoins décider de le faire. Il ne serait par conséquent pas impossible que nous assistions à une marchandisation de l'accès aux eaux, aux quotas, ou aux licences, comme nous l'avons vu temporairement à Guernesey. Nous serons donc très attentifs à ce sujet. Néanmoins, s'il est emblématique, il ne représente que 0,1 % du PIB britannique, en comparaison des 13 % ou 14 % que représentent les services financiers. Cependant, il est important vis-à-vis de l'opinion publique, notamment pour une population ayant exprimé son souhait de restaurer sa souveraineté sur ses eaux.

Vous avez également évoqué l'importance de la confiance. Une grande confiance n'exclut néanmoins pas une petite méfiance. Nos amis britanniques ont en effet un charme un peu particulier. Je songe à ces mots de Lord Palmerston : *« Nous n'avons pas d'alliés éternels et nous n'avons pas d'ennemis perpétuels. Nos intérêts sont éternels et perpétuels, et il est de notre devoir de servir ces intérêts »*. Nous comptons donc sur vous pour faire preuve de confiance, mais également d'attention.

**Mme Patricia O'Brien.** – De par notre histoire avec le Royaume-Uni, je vous assure que nous en sommes très conscients. Par ailleurs, Michel Barnier comprend

absolument le sentiment des Irlandais. Nous restons optimistes, mais nous sommes très conscients de ce qui peut arriver.

**M. Ladislas Poniowski.** – Madame l’Ambassadrice, vous nous avez remerciés pour la solidarité dont a fait preuve la France vis-à-vis de l’Irlande tout au long de la négociation, comme s’il était extraordinaire qu’un grand pays de l’Union européenne soit solidaire avec un « petit » pays, pour reprendre vos mots, même s’il n’y a pas de petit ou de grand pays, il n’y a que des États membres. Vous avez également remercié Michel Barnier. Or celui-ci n’a pas négocié au nom de la France, mais a défendu les 27 États membres dans cette négociation face au Royaume-Uni. Je voudrais donc vous remercier à mon tour pour la solidarité dont vous avez témoigné au cours de ces négociations. Cela n’était pas facile, puisque le sujet le plus délicat était la frontière irlandaise. Je considère que l’Irlande a été remarquable, car elle est restée européenne. Je pense donc que nous pouvons vous remercier.

Par ailleurs, je suis pessimiste quant à la possibilité que nous parvenions à un accord, notamment en raison du calendrier. Je ne vois en effet pas comment il serait possible de résoudre l’ensemble des sujets dans un laps de temps aussi court. De plus, les 27 ont tendu la main à Boris Johnson. Nous lui avons laissé une porte entrouverte le 15 juillet 2019, en lui offrant la possibilité de demander un ou deux ans supplémentaires pour ces négociations. Je ne comprends pas qu’il ait immédiatement refermé cette possibilité, avant même que ces négociations n’aient commencé. Je pense qu’il a tort, et cela m’inquiète. Je n’ai néanmoins aucune inquiétude quant à la solidarité entre l’Irlande et la France.

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

La commission des affaires européennes du Sénat a examiné, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 septembre 2020, dans le cadre de l'application de l'article 88-4 de la Constitution, les textes suivants. Le résultat de cet examen est disponible sur le site Internet du Sénat ([www.senat.fr/basile/recherchePAC.do](http://www.senat.fr/basile/recherchePAC.do)) :

- **Agriculture et pêche**

**Proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2020, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union**

COM (2019) 483 final – Texte E14407

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (VE) 2016/1139 en ce qui concerne l'instauration de limites de capacité pour le cabillaud de la Baltique orientale, la collecte de données et les mesures de contrôle en mer Baltique, ainsi que le règlement (VE) n° 508/2014 en ce qui concerne l'arrêt définitif pour les flottes pêchant le cabillaud de la Baltique orientale**

COM (2019) 564 final – Texte E14426

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil des Membres du Conseil oléicole international (COI) concernant les normes commerciales applicables aux huiles d'olive et aux huiles de grignons d'olive**

COM (2019) 567 final – Texte E14427

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions transitoires relatives au soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) en 2021, et modifiant les règlements (UE) n° 228/2013, (UE) n° 229/2013 et (UE) n° 1308/2013 en ce qui concerne les ressources et leur répartition pour l'exercice 2021 et les règlements (UE) n° 1305/2013, (UE) n° 1306/2013 et (UE) n° 1307/2013 en ce qui concerne leurs ressources et leur application en 2021**

COM (2019) 581 final – Texte E14443

**Proposition de règlement du parlement européen et du conseil établissant un plan pluriannuel de gestion du thon rouge dans l'Atlantique Est et la mer Méditerranée, modifiant les règlements (CE) n° 1936/2001, (UE) n° 2017/2107 et (UE) n° 2019/833 et abrogeant le règlement (UE) n° 2016/1627**

COM (2019) 619 final – Texte E14486

**Proposition de règlement du Conseil relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre du protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et la République des Seychelles**

COM (2020) 1 final – Texte E14535

**Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable et de son protocole de mise en œuvre (2020-2026) entre l'Union européenne et la République des Seychelles**

COM (2020) 2 final – Texte E14536

**Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable et de son protocole de mise en œuvre (2020-2026) entre l'Union européenne et la République des Seychelles**

COM (2020) 3 final – Texte E14537

**Décision d'exécution de la Commission du 30/01/2020 modifiant l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2020/47 concernant des mesures de protection motivées par l'apparition de foyers d'influenza aviaire hautement pathogène de sous-type H5N8 dans certains États membres – Mention de nouvelles zones à risque en Hongrie, Slovaquie, Pologne et Roumanie**

C(2020) 604 final – Texte E14580

**Décision d'exécution de la Commission du 3/2/2020 portant approbation de la modification du programme de développement rural de l'Aquitaine en vue d'un soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural et modifiant la décision d'exécution C(2015) 5645**

C(2020) 608 final - Texte E14581

**Décision d'exécution de la Commission du 3/2/2020 portant approbation de la modification du programme de développement rural du Nord-Pas-de-Calais en vue d'un soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural et modifiant la décision d'exécution C(2015) 6338**

C(2020) 620 final - Texte E14582



**Décision d'exécution de la Commission du 20/2/2020 modifiant l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2020/47 concernant des mesures de protection motivées par l'apparition de foyers d'influenza aviaire hautement pathogène de sous-type H5N8 dans certains États membres**  
C(2020) 1082 final – Texte E14633

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil international des céréales, en ce qui concerne l'adhésion de la République de Serbie à la Convention sur le commerce des céréales de 1995**  
COM (2020) 73 final – Texte E14651

**Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/1838 en ce qui concerne certaines possibilités de pêche pour 2020 dans la mer Baltique et d'autres eaux et rectifiant et modifiant le règlement (UE) 2020/123 en ce qui concerne certaines possibilités de pêche pour 2020 dans les eaux de l'Union et n'appartenant pas à l'Union**  
COM (2020) 87 final – Texte E14655

**Décision d'exécution de la commission du 26/03/2020 modifiant l'annexe de la décision d'exécution 2014/709/UE concernant des mesures zoosanitaires de lutte contre la peste porcine africaine dans certains États membres**  
C (2020) 1985 final – Texte E14711

**Décision d'exécution de la Commission du 27/3/2020 modifiant l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2020/47 concernant des mesures de protection motivées par l'apparition de foyers d'influenza aviaire hautement pathogène de sous-type H5N8 dans certains États membres**  
C(2020) 2013 final – Texte E14713

**Équivalence des inspections sur pied des cultures productrices de semences de céréales effectuées en Ukraine et équivalence des semences de céréales produites en Ukraine**  
COM (2020) 137 final – Texte E14738

**Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n°2003/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif aux engrais en vue d'insérer un nouveau type d'engrais CE dans l'annexe I**  
D064714/02 – Texte E14829

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/833 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 établissant les mesures de conservation et d'exécution applicables dans la zone de réglementation de l'Organisation des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest**  
COM(2020) 215 final - Texte E14835

- **Budget communautaire**

**Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027**

COM (2018) 322 final – Texte E13032

**Décision de la Commission du 13/02/2020 sur le report non automatique de crédits de l'exercice 2019 à l'exercice 2020**

C (2020) 874 final – Texte E14626

**Décision d'exécution de la Commission du 12/02/2020 écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)**

C (2020) 541 final – Texte E14630

**Décision d'exécution de la Commission du 25/03/2020 fixant l'enveloppe définitive de l'aide de l'Union octroyée aux États membres pour les fruits et légumes à l'école et pour le lait à l'école, pour la période allant du 1er août 2020 au 31 juillet 2021, et modifiant la décision d'exécution C(2019) 2249 final**

C (2020) 1795 final – Texte E14710

**Proposition de règlement du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à l'issue de la pandémie de COVID-19**

COM(2020) 441 final – Texte E14836

**Dispositions relatives au Fonds social européen plus (FSE+)**

COM (2020) 447 final – Texte E14839

**Proposition modifiée de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027**

COM (2020) 443 final – Texte E14837

**Proposition modifiée de - Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière**

COM(2020) 444 final – Texte E14838

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience**

COM(2020) 408 final – Texte E14848

**Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020**

COM(2020) 446 final – Texte E14850

**Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » et définissant ses règles de participation et de diffusion, de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le**

**programme spécifique d'exécution du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe », de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les « plans stratégiques relevant de la PAC ») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil**  
COM(2020) 459 final – Texte E14853

**Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds "Asile et migration", au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas**  
COM (2020)450 final – Texte E14865

**Projet de budget rectificatif n° 5 au budget général 2020 - Poursuite du soutien en faveur des réfugiés et des communautés d'accueil en Jordanie, au Liban et en Turquie en réponse à la crise syrienne**  
COM(2020) 421 final - Texte E14881

**Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de la marge pour imprévus en 2020 en vue de poursuivre l'aide humanitaire aux réfugiés en Turquie**  
COM(2020) 422 final - Texte E14882

- **Énergie, climat, transports**

**Proposition de décision du Conseil sur la position à adopter au nom de l'Union européenne au sein du conseil ministériel de la Communauté de l'énergie et au sein du groupe permanent à haut niveau de la Communauté de l'énergie (Chisinau, 12 et 13 décembre 2019)**  
COM (2019) 607 final – Texte E14482

**Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations sur la modification du protocole à l'accord relatif au transport international occasionnel de voyageurs par autocar ou par autobus (accord Interbus) en ce qui concerne le transport international régulier et régulier spécial de voyageurs par autocar ou par autobus, ainsi que du protocole modifiant l'accord relatif au transport international occasionnel de voyageurs par autocar ou par autobus (accord Interbus) en vue d'étendre la possibilité d'adhésion au Royaume du Maroc**  
COM (2019) 622 final – Texte E 14487

**Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord sur la sécurité de l'aviation civile entre l'Union européenne et le Japon**  
COM (2019) 626 final – Texte E14520

**Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord sur la sécurité de l'aviation civile entre l'Union européenne et le Japon**  
COM (2019) 628 final – Texte E14521

**Règlement de la commission modifiant le règlement (UE) n° 142/2011 en ce qui concerne l'utilisation des farines de viande et d'os comme combustible dans les installations de combustion**  
D063960/03 – Textes E14524

**Directive de la Commission modifiant la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil relative au permis de conduire**  
D065262/01 – Texte E14544

**Position à prendre lors de la 75e session du Comité de la protection du milieu marin de l'Organisation maritime internationale et lors de la 102e session du Comité de la sécurité maritime de l'Organisation maritime internationale, sur l'adoption d'amendements à la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, à la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer et au recueil international de règles de sécurité applicables aux navires qui utilisent des gaz ou d'autres combustibles à faible point d'éclair**  
COM 2020(58) final – Texte E14609

**Décision de la Commission du 25/02/2020 approuvant la déclaration conjointe du gouvernement du Japon et de la Communauté européenne de l'énergie atomique aux fins de la poursuite de la mise en œuvre des activités de l'approche élargie**  
C(2020) 1025 final – Texte E14642

**Position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la 56<sup>e</sup> session de la Commission d'experts du transport de marchandises dangereuses de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires en ce qui concerne certaines modifications apportées à l'appendice C de la convention relative aux transports internationaux ferroviaires**

COM (2020) 71 final – Texte E14643

**Année européenne du rail**

COM (2020) 78 final – Texte E14663

**Règlement (UE) de la Commission rectifiant certaines versions linguistiques dans le domaine des transports**

D066131/01 – Texte E14665

**Décision du Conseil modifiant la décision du Conseil du 7 juin 2016 autorisant la Commission à ouvrir des négociations en vue d'un accord global dans le domaine des transports aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), d'autre part, en ce qui concerne les matières relevant de la compétence exclusive de l'Union**

COM (2020) 106 final – Texte E14697

**Position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité pour le contrôle par l'État du port créé en vertu du mémorandum d'entente de Paris sur le contrôle par l'État du port**

COM (2020) 117 final – Texte E14719

**Décision de la Commission du 20 mai 2020 relative à la participation de la Commission, au nom de l'Union européenne, à la plateforme d'efficacité énergétique**

C (2020) 3164 final – Texte E14811

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale, en ce qui concerne l'adoption envisagée de l'amendement 91 à l'annexe 10, volume III, et la notification de la différence par rapport à la date d'application de l'amendement 13 à l'annexe 14, volume 1, de l'amendement 40C à l'annexe 6, de l'amendement 77B à l'annexe 3 et de l'amendement 39 à l'annexe 15**

COM (2020) 218 final – Texte E14828

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale en ce qui concerne la notification des différences ayant trait aux annexes 1 et 6 de la convention relative à l'aviation civile internationale et liées à la pandémie de COVID 19**

COM (2020) 247 final – Texte E14905

- **Environnement**

**Décision de la Commission du 8 avril 2020 octroyant une habilitation concernant la conclusion d'arrangements administratifs entre la Commission européenne et les organisations fournisseuses de données de la Plateforme d'échange de données radiologiques de l'Union européenne**

C (2020) 1065 final – Texte E14736

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, à l'égard de l'intégration de la Macronésie dans la zone maritime OSPAR**

COM (2020) 182 final – Texte E14812

**Décision du Conseil modifiant la décision (UE) 2016/915 du Conseil en ce qui concerne la période de référence destinée à mesurer la croissance des émissions de CO<sup>2</sup>, afin de tenir compte des conséquences de la pandémie de COVID-19 dans le contexte du CORSIA**

8338/20 – Texte E14856

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/1628 relatif aux exigences concernant les limites d'émission pour les gaz polluants et les particules polluantes et la réception par type pour les moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers, en ce qui concerne ses dispositions transitoires pour faire face aux effets de la crise de la COVID-19**

COM (2020) 233 final – Texte E14863

**Proposition de décision du conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre en ce qui concerne l'adoption de procédures opérationnelles communes**

COM (2020) 255 final – Texte E14906

- **Institutions européennes**

**Décision du Conseil déléguant au directeur de l'office de gestion et de liquidation des droits individuels de la Commission européenne certains pouvoirs d'ordonnateur concernant le paiement des rémunérations, des frais de mission et des frais de déplacement autorisés**  
13927/19 – Texte E14465

**Décision du Conseil sur la mise à jour du tableau relatif à la population des États membres**  
14896/19 – Texte E14505

**Décision de la Commission du 11 mai 2020 établissant la plateforme "Prêts pour l'avenir" (*Fit for Future*)**  
C (2020) 2977 final – Texte E14810

**Proposition de décision du Conseil établissant la position à prendre au nom de l'Union européenne dans le comité mixte institué par l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique en ce qui concerne l'adoption d'une décision modifiant l'accord**  
COM (2020) 195 final – Texte E14817

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des mesures temporaires concernant les délais applicables aux phases de collecte, de vérification et d'examen prévues dans le règlement (UE) 2019/788 relatif à l'initiative citoyenne européenne en raison de la pandémie de COVID-19**  
COM (2020) 221 final – Texte E14861

**Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 168/2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne**  
COM (2020) 225 final – Texte E14862

**Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 216/2013 relatif à la publication électronique du Journal officiel de l'Union européenne**  
COM (2020) 257 final – Texte E14909

- **Justice et affaires intérieures**

**Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la Slovénie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données**  
COM (2019) 750 final – Texte E14478

**Décision d'exécution du Conseil concernant le lancement de l'échange automatisé de données pour ce qui est des données dactyloscopiques au Royaume-Uni**  
14247/19 – Texte E14500

**Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de la Croatie pour 2019 sur le plan du respect des conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures (nouvelle inspection des frontières terrestres)**  
COM (2019) 925 final – Texte E14511

**Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2018 de l'application, par l'Estonie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données**  
COM (2019) 990 final – Texte E14534

**Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la Slovénie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas**  
COM (2020) 25 final – Texte E14550

**Convention de l'Organisation internationale du travail sur la violence et le harcèlement**  
COM (2020) 24 final – Texte E14565

**Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la République tchèque, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour**  
COM (2020) 250 final – Texte E14587

**Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la Pologne, de l'acquis de Schengen en matière de retour**  
COM (2020) 40 final – Texte E14588

**Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la France, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen**  
COM (2020) 45 final – Texte E14593

**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (codification)**  
COM (2020) 48 final – Texte E14635



**Décision d'exécution de la Commission du 25/03/2020 établissant le manuel relatif à la gestion administrative du traitement des demandes de visas et à la coopération locale au titre de Schengen (manuel des visas II) et abrogeant la décision C(2010) 3667 de la Commission**  
C(2020) 1764 final – Texte E14709

- **Marché intérieur, économie, finances et fiscalité**

**Amélioration de la coopération entre les services publics de l'emploi (SPE)**

COM (2019) 620 final – Texte E14290

**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs, et abrogeant la directive 2009/22/CE**

COM(2018) 184 final – Texte E13002

**Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1126/2008 portant adoption de certaines normes comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la norme internationale d'information financière IFRS 3**

D063568/01 – Texte E14523

**Décision d'exécution de la Commission du 19.12.2019 modifiant la décision d'exécution (UE) n° 2018/2031 établissant, pour une période de temps limitée, que le cadre réglementaire applicable aux contreparties centrales au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est équivalent, conformément au règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil**

C (2019) 9366 final – Texte E14525

**Proposition de décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif en Roumanie**

COM (2020) 89 final – Texte E14656

**Proposition de directive du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (codification)**

COM (2020) 49 final – Texte E14607

**Décision du Conseil portant dérogation temporaire au règlement intérieur du Conseil eu égard aux difficultés de déplacement causées dans l'Union par la pandémie de COVID-19**

6891/20 – Texte E14696

**Décision du conseil prorogeant la dérogation temporaire au règlement intérieur du Conseil prévue par la décision (UE) 2020/430 eu égard aux difficultés de déplacement causées dans l'Union par la pandémie de COVID-19**

7337/20 – Texte E14743

**Ajustements à apporter en réponse à la pandémie de Covid-19 en ce qui concerne le cadre de réglementation prudentielle**

COM (2020) 310 final – Texte E14772

**Décision du Conseil portant nouvelle prorogation de la dérogation temporaire au règlement intérieur du Conseil prévue par la décision (UE) 2020/430 et prorogée par la décision (UE) 2020/556 eu égard aux difficultés de déplacement causées dans l'Union par la pandémie de COVID-19**

8059/20 – Texte E14809

**Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE afin de répondre au besoin urgent de reporter certains délais pour la déclaration et l'échange d'informations dans le domaine de la fiscalité en raison de la pandémie de COVID-19**

COM (2020) 197 final – Texte E14819

**Proposition de règlement d'exécution du Conseil modifiant le règlement d'exécution (UE) 2019/2026 en ce qui concerne les dates d'application en raison de la crise provoquée par la pandémie de COVID-19**

COM (2020) 199 final – Texte E14821

- **Politique commerciale**

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'AECG établi par l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, quant à l'adoption d'une décision réglant les questions de nature administrative et organisationnelle concernant le fonctionnement du Tribunal d'appel**

COM (2019) 457 final – Texte E14353

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'AECG établi par l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, quant à l'adoption d'une décision concernant la procédure d'adoption d'interprétations conformément aux articles**

**8.31.3 et 8.44.3 a) de l'AECG en tant qu'annexe de ses règles de procédure**

COM (2019) 458 final – Texte E14354

**Proposition de décision du Conseil établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité des services et de l'investissement établi par l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, quant à l'adoption d'un code de conduite à l'intention des membres du Tribunal, des membres du Tribunal d'appel et des médiateurs**

COM (2019) 459 final – Texte E14355

**Proposition de décision du Conseil établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité des services et de l'investissement établi par l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, quant à l'adoption de règles en matière de médiation destinées à être utilisées par les parties au différend dans le cadre des différends relatifs aux investissements**

COM (2019) 460 final – Texte E14356

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 654/2014 du Parlement européen et du Conseil concernant l'exercice des droits de l'Union pour l'application et le respect des règles du commerce international**

COM (2019) 623 final – Texte E14510

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité "Commerce" de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Singapour, sur l'interprétation, conformément à l'article 16.1, paragraphe 4, point d), des articles 10.17 et 10.22 de l'accord en ce qui concerne les modifications apportées à la protection des indications géographiques des vins, spiritueux, produits agricoles et denrées alimentaires enregistrées à Singapour**

COM (2020) 75 final – Texte E14652

**Prolongation du droit accordé aux coproductions en vertu de l'article 5 du protocole relatif à la coopération dans le domaine culturel joint à l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part**

COM (2020) 92 final – Texte E14664

**Décision de la Commission du 3 avril 2020 relative à la franchise des droits à l'importation et à l'exonération de la TVA sur les importations octroyées pour les marchandises nécessaires à la lutte contre les effets de la pandémie de COVID-19 au cours de l'année 2020**

C (2020) 2146 final – Texte E14724

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1215/2009 du Conseil introduisant des mesures commerciales exceptionnelles en faveur des pays et territoires participants et liés au processus de stabilisation et d'association mis en oeuvre par l'Union européenne**

COM (2020) 135 final – Texte E14725

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité APE institué par l'accord de partenariat économique d'étape entre la Côte d'Ivoire d'une part et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, pour ce qui est de l'adoption des procédures de règlement des différends et du code de conduite des arbitres**

COM (2020) 192 final – Texte E14814

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du Comité APE institué par l'accord de partenariat économique d'étape entre la Côte d'Ivoire, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, pour ce qui est de l'adoption de la liste des arbitres**

COM (2020) 193 final – Texte E14815

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) concernant l'adoption des notes explicatives, des avis de classement et d'autres avis se rapportant à l'interprétation du système harmonisé, ainsi que des recommandations visant à assurer l'interprétation uniforme du système harmonisé dans le cadre de la convention sur le système harmonisé**

COM (2020) 196 final – Texte E14818

**Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le gouvernement de la République populaire de Chine concernant la coopération relative aux indications géographiques et la protection de celles-ci**

COM (2020) 213 final – Texte E14825

**Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et le gouvernement de la République populaire de Chine concernant la coopération relative aux indications géographiques et la protection de celles-ci**

COM (2020) 214 final – Texte E14826

- **Politique de cohésion**

**Décision d'exécution de la Commission modifiant la décision d'exécution C(2014) 8579 portant approbation de certains éléments du programme opérationnel intitulé « Programme opérationnel FEDER-FSE Rhône-Alpes 2014-2020 » en vue d'un soutien du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen au titre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » pour la région Rhône-Alpes en France**

C(2020) 648 final - Texte E14583

**Décision d'exécution de la Commission du 20/2/2020 modifiant la décision d'exécution C(2014) 9867 portant approbation de certains éléments du programme opérationnel intitulé « Programme Opérationnel FEDER-FSE Poitou-Charentes 2014-2020 » en vue d'un soutien du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen au titre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » pour la région Poitou-Charentes en France**

C(2020) 974 final – Texte E14631

**Décision d'exécution de la Commission du 20/2/2020 modifiant la décision d'exécution C(2014) 8575 portant approbation de certains éléments du programme opérationnel intitulé « Programme opérationnel interrégional FEDER Massif Central » en vue d'un soutien du Fonds européen de développement régional au titre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » pour la région Massif Central en France**

C (2020) 1042 final – Texte E14632

**Décision d'exécution de la Commission du 20/2/2020 modifiant la décision d'exécution C(2014) 9902 portant approbation de certains éléments du programme opérationnel intitulé «Programme opérationnel FEDER-FSE Limousin 2014-2020» en vue d'un soutien du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen au titre de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi» pour la région Limousin en France**  
C (2020) 1083 final – Texte E14634

**Décision d'exécution de la Commission du 27/3/2020 modifiant la décision d'exécution C(2014) 10168 portant approbation de certains éléments du programme opérationnel intitulé «FEDER-FSE Martinique Conseil régional» en vue d'un soutien du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et de la dotation spécifique allouée à l'initiative pour l'emploi des jeunes au titre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » pour la région Martinique en France**  
C(2020) 2046 final – Texte E14714

**Décision d'exécution de la Commission du 26/03/2020 modifiant la décision d'exécution C(2014) 10127 portant approbation de certains éléments du programme opérationnel intitulé « Programme Opérationnel FSE Martinique États 2014-2020 » en vue d'un soutien du Fonds social européen au titre de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi » pour la région Martinique en France**  
C(2020) 1957 final – Texte E14718

- **Politique de coopération**

**Position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen instituant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République libanaise, d'autre part, en ce qui concerne la modification du protocole n° 4 audit accord relatif à la définition de la notion de "produits originaires" et aux méthodes de coopération administrative**  
COM (2019) 430 final – Texte E14325

**Position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, concernant l'échange d'informations en vue d'évaluer l'impact de l'accord sous forme d'échange de lettres modifiant ledit accord**  
COM (2019) 432 final – Texte E14326

**Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, du protocole à l'accord de coopération concernant un système mondial de navigation par satellite à usage civil entre la Communauté européenne et ses États membres et l'Ukraine afin de tenir compte de l'adhésion de la République de Bulgarie, de la République de Croatie et de la Roumanie à l'Union européenne**

COM(2019) 441 final – Texte E14330

**Proposition de décision du Conseil concernant le renouvellement de l'accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et le gouvernement de la République de l'Inde**

COM (2020) 29 final – Texte E14575

**Proposition de décision du Conseil concernant le renouvellement de l'accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et l'Ukraine**

C (2020) 32 final – Texte E14584

**Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, et à l'application provisoire d'un protocole à l'accord établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne**

COM(2020) 51 final – Texte E14603

**Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, d'un protocole à l'accord établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne**

COM(2020) 52 final – Texte E14604

**Position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte de coopération douanière institué par l'accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande à l'égard de l'adoption du règlement intérieur du comité mixte de coopération douanière**

COM (2020) 53 final – Texte E14608

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au sein du comité APE institué par l'accord de partenariat économique d'étape avec le Ghana, en ce qui concerne l'adoption du règlement intérieur du comité APE**

COM (2020) 116 final – Texte E14715

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité Cariforum-UE « Commerce et développement » de l'accord de partenariat économique entre les États du Cariforum, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, en ce qui concerne l'institution d'un comité spécial pour les services**

COM (2020) 185 final – Texte E14813

**Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord modifiant l'accord de partenariat intérimaire entre la Communauté européenne, d'une part, et les États du Pacifique, d'autre part, pour tenir compte de l'adhésion de l'État indépendant du Samoa et de l'adhésion future d'autres États insulaires du Pacifique**

COM (2020) 254 final – Texte E14892

- **Politique étrangère et de défense**

**Décision du Conseil en faveur du mécanisme permettant au secrétaire général de l'Organisation des Nations unies d'enquêter sur les allégations d'emploi d'armes chimiques, biologiques et à toxines**

6152/20 – Texte E14794

- **Questions sociales et santé**

**Règlement de la Commission modifiant l'annexe XVII du règlement CE n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques, ainsi que restrictions applicables à ces substances (REACH), en ce qui concerne le plomb et ses composés**

D063675/03 – Texte E14479

**Décision de la Commission modifiant la décision 2014/312/UE afin d'étendre la dérogation relative à l'oxyde de zinc en vue d'autoriser l'utilisation de cette substance comme stabilisant pour conservateur pour le « stockage en pot » et les « pâtes à teinter »**

D064651/02 – Textes E14498



**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la soixante-troisième session de la Commission des stupéfiants, en ce qui concerne l'inscription de substances aux tableaux annexés à la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le protocole de 1972, et à la Convention sur les substances psychotropes de 1971**

COM (2019) 624 final et COM (2019) 631 – Textes E14519 et E14522

**Règlement de la Commission rectifiant la version en langue allemande du règlement (UE) n° 142/2011 portant application du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et portant application de la directive 97/78/CE du Conseil en ce qui concerne certains échantillons et articles exemptés des contrôles vétérinaires effectués aux frontières en vertu de cette directive**

D064944/02 – Textes E14517

**Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres**  
COM(2020) 70 final – Texte E14650

**Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), en ce qui concerne les diisocyanates**

D064662/04 – Textes E14653

**Limites maximales applicables aux résidus de cycloxydim, de flonicamide, d'haloxyfop, de mandestrobine, de mépiquat, de Metschnikowia fructicola, souche NRRL Y-27328 et de prohexadione présents dans ou sur certains produits**

D063880/05 – Texte E14668

**Modification de l'annexe du règlement (UE) n° 231/2012 établissant les spécifications des additifs alimentaires énumérés aux annexes II et III du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les spécifications du phosphate tricalcique [E 341 (iii)]**

D066081/02 – Texte E14690

**Limites maximales applicables aux résidus de chlorate présents dans ou sur certains produits**

D059760/07 – Texte E14693

**Limites maximales applicables aux résidus de diméthoate et d'ométhoate présents dans ou sur les cerises**

D063855/04 – Texte E14694

**Limites maximales applicables aux résidus de myclobutanil, de napropamide et de sintofen présents dans ou sur certains produits**

D063987/04 – Texte E14700

**Limites maximales applicables aux résidus de chromafénozide, de fluométuron, de pencycuron, de sédaxane, de tau-fluvalinate et de triazoxide présents dans ou sur certains produits**

D063895/04 – Texte E14704

**Limites maximales applicables aux résidus de cyantraniliprole, de cyazofamide, de cyprodinil, de fenpyroximate, de fludioxonil, de fluxapyroxad, d'imazalil, d'isofétamide, de krésoxym-méthyl, de lufénuron, de mandipropamide, de propamocarbe, de pyraclostrobine, de pyriofénone, de pyriproxifène et de spinétoram présents dans ou sur certains produits**

D063958/04 – Texte E14705

**Décision d'exécution de la Commission du 26 mars 2020 modifiant la décision d'exécution (UE) 2019/570 de la Commission en ce qui concerne les capacités établies pour faire face à des risques à faible probabilité d'occurrence mais à fort impact**

C(2020) 2011 – Texte E14712

**Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil et l'annexe du règlement (UE) n° 231/2012 de la Commission en ce qui concerne l'utilisation de l'additif alimentaire "Rocou, bixine, norbixine (E 160b)"**

D066082/02 – Texte E14716

**Décision de la Commission du 3 avril 2020 modifiant la décision 2014/312/UE afin d'étendre la dérogation relative à l'oxyde de zinc en vue d'autoriser l'utilisation de cette substance comme stabilisant pour conservateur pour le « stockage en pot » et les « pâtes à teinter »**

C (2020) 1979 final – Texte E14723

**Règlement de la Commission modifiant les annexes II et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de chlorpyriphos et de chlorpyriphos-méthyl présents dans ou sur certains produits**

D064960/03 – Textes E14830

**Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1881/2006 en ce qui concerne les teneurs maximales en 3-monochloropropanediol (3-MCPD), en esters d'acides gras et de 3-MCPD et en esters glycidyliques d'acides gras dans certaines denrées alimentaires**  
D066084/02 - Textes E14831

## **L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT**

## Résolutions européennes

Le 24 janvier 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur les enfants privés de tout lien avec leur parent européen à la suite d'un enlèvement commis par leur parent japonais.

Le 11 février 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027).

Le 17 février 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur le Fonds européen de la défense.

Le 6 mars 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne relative au mandat de négociation en vue d'un nouveau partenariat Union européenne-Royaume-Uni.

Le 30 mars 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne visant à lutter contre la fraude sociale transfrontalière et améliorer la coopération européenne en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales.

Le 10 avril 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2020.

Le 10 avril 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne visant à améliorer la lutte contre la fraude aux financements européens dans le cadre des politiques de voisinage.

Le 19 juin 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne demandant le renforcement des mesures exceptionnelles de la Politique agricole commune (PAC), pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, et l'affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence.

Le 19 juin 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne tendant à préserver la pérennité des compagnies aériennes immatriculées dans l'Union, tout en garantissant les droits des passagers aériens.

Le 22 juin 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19.

Le 20 juillet 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la modernisation de la politique européenne de la concurrence.

Le 31 juillet 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la mobilité des professionnels de santé au sein de l'Union européenne.

Le 31 juillet 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur l'évaluation des technologies de santé.

Le 14 août 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la lutte contre la cybercriminalité.

Le 21 août 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne tendant à préserver la souveraineté de l'Union européenne dans le domaine énergétique notamment.

Le 21 août 2020, est devenue définitive la proposition de résolution européenne visant à adapter le régime de protection dont bénéficie le loup en application de la Convention de Berne et de la législation européenne.

### **Débats**

Le 20 février 2020, un débat ayant pour thème « La politique spatiale de l'Union européenne » a eu lieu en séance publique, à la demande de la commission des affaires européennes.

Le 23 juin 2020, un débat à la suite du Conseil européen des 18 et 19 juin 2020 a eu lieu en séance publique.

### **Réunion des présidents des commissions des affaires européennes des parlements nationaux des États membres de l'Union européenne (COSAC)**

M. Jean BIZET a participé à la réunion des présidents des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union (COSAC) des 19 et 20 janvier 2020 à Zagreb.

M. Jean BIZET a participé à la réunion extraordinaire des présidents de la COSAC organisée par la présidence croate du Conseil de l'Union européenne le 16 juin 2020 par visioconférence.

M. Jean BIZET a participé à la réunion des présidents de la COSAC organisée par la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne le 14 septembre 2020 par visioconférence.

### **Colloque**

Le 18 février 2020, la commission des affaires européennes du Sénat a organisé un colloque « La réunification de l'Europe, 30 ans après la chute du mur de Berlin ».

### **Rencontre**

Le 22 janvier 2020, M. Jean BIZET, président de la commission des affaires européennes, s'est entretenu avec M. David SONGULASHVILI, président de la Commission de l'intégration européenne du Parlement géorgien et une délégation de parlementaires géorgiens.