

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



**Comptes rendus des travaux
de la commission des affaires
européennes du Sénat**
du 1^{er} janvier au 30 avril 2021

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

N° 106



www.senat.fr

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

SOMMAIRE

	Pages
COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES	1
SOMMAIRE	3
RÉUNIONS DE LA COMMISSION	7
Mercredi 13 janvier 2021	9
<i>Institutions européennes</i>	9
Programme de travail de la Commission européenne pour 2021 : communication et avis politique de MM. Jean-François Rapin et Didier Marie.....	9
Jeudi 14 janvier 2021	25
<i>Justice et affaires intérieures</i>	25
Audition de Mme Dunja Mijatovic, commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.....	25
<i>Désignation de rapporteurs</i>	34
Jeudi 21 janvier 2021	35
<i>Budget de l'Union européenne</i>	35
Projet de loi autorisant l'approbation de la décision (UE, EURATOM) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, EURATOM : communication de MM. Jean-François Rapin et Patrice Joly..	35
<i>Questions diverses</i>	44
Jeudi 28 janvier 2021	45
<i>Institutions européennes</i>	45
Audition de S. E. M. Jorge Torres-Pereira, ambassadeur du Portugal en France.....	45
Jeudi 4 février 2021	53
<i>Questions sociales, travail et santé</i>	53
Allégations nutritionnelles et allégations de santé : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de M. Pierre Médevielle	53
<i>Questions sociales, travail et santé</i>	65
Lutte contre les menaces transfrontières graves pour la santé : communication et propositions de résolution portant avis motivé de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey.....	65
Jeudi 11 février 2021	75
<i>Institutions européennes</i>	75

Suivi des résolutions européennes du Sénat - Audition de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes	75
Mardi 16 février 2021	93
<i>Institutions européennes</i>	93
Accord de retrait et accord de commerce et de coopération signés entre le Royaume-Uni et l'Union européenne	93
Audition de M. Michel Barnier, conseiller spécial de la présidente de la Commission européenne....	93
Jeudi 18 février 2021.....	107
<i>Institutions européennes</i>	107
1 ^{ère} partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du 25 au 29 janvier 2021 : communication de M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE	107
<i>Justice et affaires intérieures</i>	112
8 ^e réunion du groupe de contrôle parlementaire conjoint (GCPC/JPSG) d'Europol des 1 ^{er} et 2 février 2021 : communication de M. Ludovic Haye	112
Jeudi 4 mars 2021.....	119
<i>Institutions européennes</i>	119
Suivi des résolutions européennes, des avis motivés et des avis politiques du Sénat – Examen du rapport d'information de M. Jean-François Rapin	119
<i>Marché intérieur, économie, finances, fiscalité</i>	126
Audition de Mme Mairead McGuinness, commissaire européenne chargée des services financiers, de la stabilité financière et de l'union des marchés des capitaux.....	126
Jeudi 11 mars 2021.....	135
<i>Politique étrangère et de défense</i>	135
Bilan annuel 2020 de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) : audition de MM. Arnaud Danjean et Mounir Satouri, députés européens français	135
<i>Budget de l'Union européenne</i>	146
Réserve d'ajustement au Brexit : examen du rapport de M. Jean-François Rapin sur la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM (2020) 854 final du 25 décembre 2020	146
Mercredi 17 mars 2021	151
<i>Institutions européennes</i>	151
Session d'hiver de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE) du 24 au 26 février 2021 : communication de M. Pascal Allizard, premier vice-président de la délégation française.....	151
<i>Désignation de rapporteurs</i>	157
Jeudi 18 mars 2021.....	159
<i>Questions diverses</i>	159
<i>Justice et affaires intérieures</i>	161

Désinformation en ligne : communication et avis politique de Mmes Florence Blatrix Contat et Catherine Morin-Desailly.....	161
<i>Justice et affaires intérieures</i>	179
État de droit dans l'Union européenne – Examen du rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Philippe Bonnecarrère et Jean-Yves Leconte	179
Mardi 30 mars 2021	197
<i>Marché intérieur, économie, finances et fiscalité</i>	197
Audition de M. Thierry Breton, Commissaire européen au marché intérieur	197
Mercredi 31 mars 2021	213
<i>Questions sociales et santé</i>	213
Stratégie vaccinale de l'Union européenne : Communication de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey.....	213
Certificat vert européen : proposition de résolution européenne et avis politique de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey.....	213
Jeudi 1^{er} avril 2021	225
<i>Institutions européennes</i>	225
Audition de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, à la suite du Conseil européen des 25 et 26 mars 2021	225
Jeudi 8 avril 2021	241
<i>Politique commerciale</i>	241
Réexamen de la politique commerciale de l'Union européenne : communication de MM. Jean-François Rapin et Didier Marie.....	241
<i>Éducation</i>	250
Audition de M. Jean Arthuis, ancien ministre, président d'euro App Mobility et du Cercle Erasmus et communication de Mme Colette Mélot et M. Jean-Michel Arnaud sur le programme « Erasmus + » pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport	250
Mercredi 14 avril 2021	261
<i>Questions sociales, travail, santé</i>	261
Socle européen des droits sociaux : communication de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey	261
<i>Désignation de rapporteurs</i>	268
Jeudi 15 avril 2021	269
<i>Agriculture et pêche</i>	269
Table ronde sur l'actualité européenne de la pêche avec MM. Virginijus Sinkevicius, commissaire européen à l'environnement, aux océans et à la pêche, François-Xavier Bellamy, député européen, Pierre Karleskind, président de la commission de la pêche du Parlement européen et Mme Caroline Roose, députée européenne	269
EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION	287
GROUPE DE SUIVI DE LA NOUVELLE RELATION EURO-BRITANNIQUE	299

Mercredi 9 mars 2021	301
Communication de MM. Christian Cambon et Jean-François Rapin sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2020) 854 final établissant la réserve d'ajustement au Brexit..	301
L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT	307
Résolutions européennes.....	309
Réunions de la COSAC.....	309
Débat préalable au Conseil européen	309
Rencontres diplomatiques et inter-parlementaires	309
Conférences interparlementaires.....	310

RÉUNIONS DE LA COMMISSION

Mercredi 13 janvier 2021

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

Institutions européennes

Programme de travail de la Commission européenne pour 2021 : communication et avis politique de MM. Jean-François Rapin et Didier Marie

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Nous allons examiner aujourd’hui un avis politique que Didier Marie et moi-même vous proposons d’adopter sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2021. Je propose à Didier Marie de prendre la parole, je lui succéderai.

M. Didier Marie, rapporteur. – Le 19 octobre dernier, la Commission européenne a présenté son programme de travail pour 2021, intitulé « Une Union pleine de vitalité dans un monde fragile ». Le programme de travail 2020 était particulièrement ambitieux. Il visait en effet à mettre en œuvre, pour la première fois, les orientations politiques que la Présidente Ursula von der Leyen avait présentées au Parlement européen, dans le contexte du renouvellement des institutions européennes consécutif aux élections du printemps 2019. Mais, vous le savez, la crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid-19 a conduit la Commission à revoir ses priorités. C’est pourquoi je dresserai un bilan de l’activité de la Commission au cours de cette année 2020, marquée en outre par son premier rapport de prospective stratégique.

Comme l’a indiqué la Commission en réponse à notre avis politique sur son programme de travail 2020, « la pandémie de Covid-19 impacte profondément notre travail ». En effet, la Commission a cherché à apporter « une réponse européenne globale et coordonnée » à la crise. Aussi, le 27 mai dernier, a-t-elle présenté plusieurs initiatives, dont le remaniement de son programme de travail, une modification du cadre financier pluriannuel 2021-2027 et un plan de relance.

Dans son programme de travail remanié, la Commission indique qu’elle « n’avait jamais autant fait usage de la souplesse des règles en matière budgétaire et d’aides d’État ». Elle cite aussi ses nombreuses propositions pour faire face à la crise, en matière de transports, de commerce, d’aide aux pays tiers, de gestion des frontières, de droits des passagers, etc. Au total, plus de 800 décisions et actes non prévus au programme de travail initial ont été pris par la Commission.

Tout en cherchant à respecter les engagements pris, la Commission a été contrainte de revoir le calendrier de certaines de ses initiatives. Ainsi, fin mai, sur les 96 initiatives annoncées pour cette année :

- 25 initiatives avaient été présentées ou adoptées, dont le Pacte vert pour l’Europe et le plan d’investissement qui lui est lié, le fonds pour une transition juste, les stratégies « De la ferme à la table », en faveur de la biodiversité, pour une Europe adaptée à l’ère du numérique, sur les données, en faveur des PME, en faveur de l’industrie ou encore avec l’Afrique, ainsi que le régime européen de réassurance chômage ou encore le plan d’action en faveur des droits de l’Homme et de la démocratie ;

- 41 initiatives restaient programmées aux mêmes échéances, par exemple les stratégies pour une intégration intelligente des secteurs et pour une mobilité durable et intelligente, la législation sur les services numériques, le plan d’action sur les marchés de capitaux, la mise en place d’un espace européen d’éducation ou encore le plan européen de lutte contre le cancer. Je note que certains textes ont été présentés depuis le remaniement du programme de travail 2020, comme la proposition sur les

salaires minimaux, le Pacte sur la migration et l'asile, le premier rapport sur l'État de droit ou encore la stratégie pour l'union de la sécurité ;

- enfin, 30 initiatives étaient reportées, éventuellement en 2021, dont le Pacte européen pour le climat, la stratégie pour les forêts, le suivi du livre blanc sur l'intelligence artificielle, le réexamen du règlement concernant l'itinérance ou encore la communication sur la fiscalité des entreprises pour le XXI^e siècle.

Par ailleurs, la Commission a présenté, le 9 septembre dernier, son premier rapport de prospective stratégique, annoncé par son programme de travail 2020. Son objectif, sur la base d'un recensement des nouveaux défis, est de placer la prospective stratégique au cœur du processus d'élaboration des politiques européennes. Le thème central de ce premier rapport est la résilience – le terme y est cité plus de cent fois –, devenue centrale depuis la crise sanitaire. Il s'agit de renforcer la résilience de l'Union dans quatre dimensions interdépendantes, les dimensions socio-économique, géopolitique, écologique et numérique. Pour chacune de ces dimensions, le rapport expose les capacités, les vulnérabilités et les perspectives ouvertes. Il est illustré de plusieurs études de cas, sur les matières premières critiques, la stratégie climatique de l'UE à l'horizon 2050 ou encore les emplois verts. Pour en assurer le suivi, la Commission propose de mettre en place des tableaux de bord de la résilience, dont son rapport propose des prototypes, et comprenant des indicateurs élaborés avec les États membres et d'autres parties prenantes. *In fine*, cette stratégie prospective alimenterait les discours annuels sur l'état de l'Union et les programmes de travail de la Commission.

J'en viens au programme de travail de la Commission européenne pour 2021. Comme l'écrit la Commission en introduction de celui-ci, « pour des raisons très différentes, 2020 sera à la fois une année à oublier au plus vite et une année à graver pour toujours dans nos mémoires ». En effet, en dépit de la pandémie et de ses conséquences, « l'Europe a montré qu'elle pouvait agir rapidement lorsqu'il le faut, faire preuve d'une réelle solidarité lorsque c'est nécessaire et changer les choses collectivement lorsqu'elle le veut ».

En 2021, la Commission aura deux principaux axes de travail : d'une part, continuer de gérer la crise et en tirer les leçons, par exemple pour ce qui concerne le financement et l'obtention d'un vaccin sûr et accessible, et, d'autre part, mettre en œuvre le plan de relance *Next Generation EU*. Elle continue de mettre en avant l'indispensable transition écologique et numérique. Elle considère aussi qu'il est « plus important que jamais d'entamer le débat sur la conférence sur l'avenir de l'Europe ». Enfin, elle souligne l'importance de la prospective stratégique.

Le programme de travail comporte 44 actions, soit une de plus qu'en 2020, réparties selon les six grandes ambitions définies dans les orientations politiques d'Ursula von der Leyen : le Pacte vert pour l'Europe (4 actions), l'Europe adaptée à l'ère du numérique (9), l'économie au service des personnes (10), l'Europe plus forte sur la scène internationale (7), la promotion de notre mode de vie européen (7) et un nouvel élan pour la démocratie européenne (7).

Au total, ces 44 actions devraient être mises en œuvre à travers 89 initiatives, selon un calendrier prévisionnel établi de façon trimestrielle – la Commission prend bien soin de préciser que ces informations restent indicatives. Le nombre d'initiatives prévues en 2021 est globalement similaire à celui de cette année (96). En revanche, la place des initiatives législatives sera beaucoup plus importante l'année prochaine, soit 59, contre 29 en 2020 ; logiquement, la part des initiatives non législatives diminue sensiblement, passant de 67 à 30 en 2021. Je laisserai le président Rapin préciser le contenu de ces diverses initiatives.

Par ailleurs, le programme de travail présente également les révisions, évaluations et bilans de qualité auxquels la Commission envisage de procéder en 2021, au titre du programme REFIT de simplification. 41 initiatives sont prévues dans ce cadre, après 44 en 2020, dont 15 au titre d'une Europe adaptée à l'ère du numérique et 12 pour ce qui concerne le Pacte vert pour l'Europe. Je peux ainsi citer de nombreux travaux annoncés sur les aides d'État, en particulier : la révision des lignes

directrices sur les aides d'État à finalité régionale et celles concernant la protection de l'environnement, l'énergie, les secteurs agricole et forestier, le secteur de la pêche et de l'aquaculture et les zones rurales ; la révision de l'encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation ; l'évaluation des règles en matière d'aides d'État pour le déploiement des infrastructures à haut débit et en faveur des services sociaux et de santé. Feront également l'objet d'une révision les lignes directrices sur le financement des risques et le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC). La définition du marché pertinent dans le droit de la concurrence européen sera évaluée, ainsi que la directive de 2014 sur la compatibilité électromagnétique. Dans le domaine environnemental, de nombreux textes seront également révisés tels que la protection des indications géographiques, le règlement sur la protection de la couche d'ozone et celui concernant les transferts de déchets, la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages et celle relative aux émissions industrielles ou encore le règlement relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux.

La Commission dresse également la liste des 50 textes déjà présentés, il y a parfois plus de dix ans, et considérés comme prioritaires, mais encore en attente, leur examen législatif restant en cours. Il y en avait 126 en 2020, ce chiffre élevé tenant alors aux nombreux textes relatifs au cadre financier pluriannuel 2021-2027. En 2021, ces propositions prioritaires en attente concerneront principalement les transports, le numérique, les secteurs financier et fiscal, la migration et l'asile ou encore le retrait des contenus terroristes en ligne.

Enfin, le programme de travail indique que seront retirées, dans un délai de six mois, 14 propositions législatives – il y en avait eu 32 en 2020. Ces retraits sont motivés, pour la plupart d'entre eux, par l'obsolescence. C'est le cas de deux propositions de règlement portant sur l'Union économique et monétaire, puisqu'une nouvelle proposition établissant une facilité pour la reprise et la résilience a été présentée. Je peux aussi citer deux propositions de règlement dont les dispositions ont été adaptées par le récent Pacte sur la migration et l'asile. Ces retraits sont également motivés par l'absence de perspective d'accord, par exemple sur l'introduction d'une carte électronique européenne de services.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Mes chers collègues, après la présentation générale de Didier Marie, je souhaiterais vous donner des précisions sur les initiatives que la Commission devrait prendre en 2021 pour chacune de ses six priorités politiques, en centrant mon propos sur les principales d'entre elles.

Le Pacte vert pour l'Europe comporte de nombreuses propositions, dont la plupart sont de nature législative. Le principal axe consistera à aligner la réglementation européenne en matière climatique et énergétique sur l'objectif de l'Union de réduire les émissions de gaz d'au moins 55 % par rapport à leur niveau de 1990. Les différentes mesures proposées seront regroupées dans un paquet spécifique, présenté pour l'essentiel au deuxième trimestre, qui portera sur le système d'échange de quotas d'émission, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, la taxation de l'énergie ou encore le développement des carburants alternatifs. Tout au long de l'année, sera déclinée la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, au moyen à la fois d'initiatives législatives, par exemple pour lutter contre la déforestation, et de textes non législatifs, par exemple des plans d'action en faveur de la production biologique et de la lutte contre la pollution de l'eau, de l'air et du sol. Le second semestre sera l'occasion de traiter le sujet de la mobilité durable, avec la révision des textes sur les systèmes de transport intelligents et sur le réseau transeuropéen de transport, l'élaboration de nouvelles normes d'émission pour les véhicules à moteur et des initiatives sur le transport ferroviaire, voyageurs et fret. En fin d'année, un autre paquet sera consacré à l'économie circulaire, qui mettra l'accent sur les produits durables et l'écoconception et sur le matériel électronique.

Sur l'objectif d'une Europe adaptée à l'ère du numérique, la Commission prévoit d'importantes nouvelles mesures législatives échelonnées sur 2021. Je peux citer plusieurs de ces projets : une loi sur les données et un réexamen de la directive sur les bases de données ; une

redevance numérique, y compris en tant que ressource propre ; une nouvelle identité électronique européenne fiable et sécurisée pour favoriser les activités en ligne et mieux maîtriser le partage et l'utilisation des données ; l'amélioration des conditions de travail des employés des plateformes ; des conditions de concurrence équitables, y compris au titre des marchés publics, en cas de subventions étrangères ; des évolutions du droit des consommateurs en matière électronique. Ce dossier numérique donnera également lieu à des textes non législatifs, en particulier, dès le début 2021, une feuille de route pour la décennie numérique de l'Europe, assortie d'objectifs pour 2030 en matière de connectivité, de services publics, de droit au respect de la vie privée, de liberté d'expression, de libre circulation des données ou encore de cybersécurité. Je voudrais également mentionner l'actualisation de la stratégie industrielle pour l'Europe, rendue nécessaire par l'intensification de la concurrence et les conséquences à tirer de la pandémie, ainsi qu'un plan d'action sur les synergies entre les industries civile, spatiale et de la défense.

Le programme de travail de la Commission au titre d'une économie au service des personnes est chargé. Sa première initiative législative en 2021 devrait être consacrée à un paquet de mesures visant à lutter contre le blanchiment des capitaux. L'approfondissement de l'union des marchés de capitaux donnera lieu, au fil de l'année, à la mise en place d'un cadre de protection et de facilitation des investissements, ainsi qu'à une révision des règles prudentielles pour les entreprises d'assurance, dites Solvabilité II, et de la réglementation relative aux marchés d'instruments financiers. Les modifications prévues du cadre pour la gestion des crises bancaires et la garantie des dépôts contribueront à parachever l'union bancaire. La gouvernance d'entreprise durable ferait l'objet de mesures visant à encourager les entreprises à adopter un comportement durable et responsable sur le long terme. Dans le même temps, une norme européenne en matière d'obligations « vertes » sera également établie. Dans le domaine fiscal, le régime général d'accises sera réformé, ainsi que la directive sur la taxation du tabac. À la fin de l'année, la Commission devrait proposer un dispositif permettant de décourager et contrer les mesures coercitives de pays tiers. Plusieurs initiatives non législatives seront présentées pour rendre l'économie plus équitable. Je peux citer deux plans d'action, l'un sur le socle européen des droits sociaux, prévu pour constituer l'instrument-clef du volet social de l'après-crise, et l'autre sur l'économie sociale, destiné à renforcer l'investissement social et à soutenir la création d'emplois et l'innovation sociale ; la garantie européenne pour l'enfance, pour réduire la pauvreté des enfants et leur donner accès aux services de base que sont la santé et l'éducation ; enfin, un nouveau cadre stratégique en matière de sécurité et de santé au travail.

Concernant l'objectif d'une Europe plus forte sur la scène internationale, il paraît assez logique qu'il soit surtout poursuivi au moyen d'initiatives non législatives. La Commission, qui se veut géopolitique, présentera plusieurs communications qui concerneront :

- le renforcement de la contribution de l'Union européenne au multilatéralisme basé sur des règles, l'objectif affiché étant de prendre la tête du mouvement de réforme de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de celle du commerce (OMC) pour les adapter au nouveau contexte ;
- l'Arctique, territoire très exposé au changement climatique et aux pressions environnementales ;
- le partenariat renouvelé avec les pays du voisinage méridional ;
- le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants, dans un objectif de stabilisation des pays touchés par des conflits ;
- une approche globale de la recherche, de l'innovation, de l'éducation et de la jeunesse ;
- l'aide humanitaire européenne dans le contexte de la pandémie de Covid-19, de façon à moderniser les partenariats et les méthodes de travail.

La seule initiative législative portera, à la fin de l'année, sur la révision des règles européennes relatives à la protection consulaire pour renforcer la solidarité européenne et mieux protéger les citoyens européens à l'étranger, notamment en période de crise.

La promotion de notre mode de vie européen constituera un axe important du programme de travail 2021, avec des propositions attendues. Un paquet « Schengen », fondé sur une stratégie redéfinissant l'avenir de cet espace de libre circulation des personnes, donnera l'occasion de modifier le mécanisme d'évaluation existant, de réviser le code frontières Schengen et de numériser les procédures de visa. Plusieurs textes législatifs donneront consistance à la stratégie européenne de sécurité : ils concerneront la lutte contre les abus sexuels contre les enfants en ligne, la révision de la réglementation sur le gel et la confiscation des produits du crime et l'établissement d'un code de coopération policière au sein de l'Union européenne. Une communication sur la lutte contre la criminalité organisée et un programme antiterroriste constitueront le volet non législatif de cette stratégie européenne de sécurité. En fin d'année, la santé fera aussi l'objet de deux initiatives législatives tirant les leçons de la crise sanitaire, avec la création d'une nouvelle agence européenne de recherche et de développement dans le domaine biomédical et la constitution d'un espace européen des données de santé. Le nouveau Pacte migratoire, présenté en septembre dernier, sera complété par des textes non législatifs : un plan d'action contre le trafic de migrants et une stratégie sur les retours volontaires et la réintégration. Une autre stratégie européenne, sur la lutte contre l'antisémitisme, sera également présentée, à la fin de l'année, pour soutenir l'action des États membres.

Enfin, plusieurs initiatives, y compris de nature législative, seront prises, au second semestre en faveur d'un nouvel élan pour la démocratie. Ce sera le cas en matière de violence sexiste et de lutte contre les crimes et discours haineux, auxquels la liste des infractions pénales européennes sera étendue. La coopération judiciaire numérique fera l'objet d'un paquet de mesures comprenant un échange d'informations sur les affaires de terrorisme transfrontières, une plateforme de collaboration destinée aux équipes communes d'enquête et un chantier de numérisation de la coopération judiciaire transfrontière. Plusieurs mesures législatives viendront également renforcer la transparence et la démocratie, par exemple la révision du statut et du financement des partis et fondations politiques européens, la réforme de la publicité politique payante, la lutte contre les recours abusifs visant les journalistes et les défenseurs des droits, ainsi que l'amélioration des droits électoraux des citoyens européens mobiles. Parmi les initiatives non législatives, je peux mentionner deux stratégies européennes, en début d'année, sur les droits de l'enfant et en faveur des personnes handicapées, ainsi qu'une communication sur la vision à long terme pour les zones rurales, qui sont parfois négligées par la politique de cohésion.

Vous le voyez, un programme très nourri et marqué, comme l'indique d'ailleurs l'intitulé de la communication de la Commission, par un volontarisme ou une certaine résilience dans le vocabulaire bruxellois.

Sur la base de cette présentation générale, Didier Marie et moi-même vous proposons de faire quelque peu évoluer l'approche que notre commission avait retenue l'année dernière. En effet, le programme de travail 2020 étant le premier de la Commission von der Leyen, notre commission avait adopté une proposition de résolution européenne très complète portant sur chacune des six priorités politiques de la Commission. Nous considérons, Didier Marie et moi, que cette résolution européenne du Sénat, destinée au Gouvernement, avait une portée programmatique pour l'ensemble de la législature européenne.

C'est pourquoi nous ne vous soumettons pas de proposition de résolution européenne cette année. En revanche, nous pensons nécessaire d'adresser à la Commission un avis politique, qui vous a été préalablement diffusé, qui présenterait la position de notre commission sur un nombre limité de points prioritaires, que la Commission serait appelée à prendre en compte dans ses propositions législatives et non législatives en 2021. Elle devra en effet apporter une réponse à notre avis politique sous trois mois.

Mme Gisèle Jourda. – Je souscris pleinement aux propos de nos rapporteurs, qui s’inscrivent dans le droit fil des travaux de notre commission. Cependant, après une remarque générale, je proposerais quelques ajustements.

Actuellement, les contours européens bougent et la stabilité européenne a été frappée de plein fouet, notamment à ses frontières. Pourtant, nulle part dans l’avis politique que vous nous présentez, cette notion de frontières et les défis liés aux migrations n’apparaissent. La semaine dernière, lors de notre déplacement à Calais et Boulogne, nous avons observé les conséquences du retrait du Royaume-Uni de l’Union européenne. Lier la crise migratoire et la crise sanitaire exige une réflexion européenne qui s’inscrive dans un cadre large. Je regrette que cette dimension soit absente de l’avis politique.

La réforme de la politique agricole commune (PAC), dont il est question à l’alinéa 16, est une source d’inquiétude pour de nombreux agriculteurs et pour l’ensemble de ce secteur économique. Pour nos ultramarins, je souhaiterais que soit ajouté un alinéa indiquant qu’une vigilance accrue doit être portée au suivi du Programme d’options spécifiques à l’éloignement et à l’insularité (POSÉI). C’est un enjeu fort et une réelle fragilité du dispositif, comme nous l’avons constaté lors de l’audition de M. Julien Denormandie, ministre de l’agriculture et de l’alimentation, le 26 novembre dernier.

Je souhaiterais aussi qu’un alinéa soit ajouté sur l’exigence d’une vigilance accrue en matière d’aide aux filières agricoles en difficulté (élevage, filière viticole, etc.). Sur ces sujets, notre commission a notamment adopté en 2018 une proposition de résolution européenne sur les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) et, en 2019, une proposition de résolution européenne tendant à garantir, au sein de la PAC, le système d’autorisation préalable de plantation viticole jusqu’en 2050. De même, n’oublions pas la filière bois et les forêts.

L’alinéa 36, qui porte sur les questions de défense, est équilibré et bien rédigé. Mais il faut réfléchir à notre stratégie de défense, même si certains États sont partis... Il me semblerait utile de manifester un vœu qui pourrait être exprimé ainsi : « entend réfléchir sur l’importance d’une coopération privilégiée en matière de défense avec le Royaume-Uni ».

Par ailleurs, nous avons des accords de voisinage avec les pays du Partenariat oriental qui ne sont pas membres de l’Union européenne. Je m’inquiète de ce à quoi nous assistons : je pense à la guerre au Haut-Karabakh en novembre dernier, mais aussi à la Géorgie et à la Moldavie, où l’on observe des évolutions des lignes de frontières, des conflits gelés qui n’en sont pas et qui sont proches de l’implosion. Cette situation justifierait, selon moi, de compléter l’alinéa 38 par les mots suivants : « entend que soit menée une réflexion sur les contours de la politique de voisinage de l’Union avec l’Est du continent ».

Je terminerai par une interrogation sur l’alinéa 43 relatif à la stratégie européenne de sécurité. Je suis tout à fait favorable à l’idée de conduire une « réflexion approfondie sur les voies et moyens d’une extension du champ de compétences du Parquet européen à la lutte contre la cybercriminalité ». Mais pourquoi n’étendrait-on pas cette compétence au terrorisme et aux crimes environnementaux ?

Après ces quelques suggestions, je tiens à saluer à nouveau le travail que vous avez réalisé.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Sur la question transfrontalière, nous observons effectivement un amalgame contrariant entre la crise migratoire et la crise sanitaire. Sur la crise migratoire, comme nous l’avons rappelé dans le texte, nous attendons des avancées avec et sur le Pacte sur la migration et l’asile. Le 22 octobre dernier, le Bureau de notre commission a entendu sur le sujet M. Margaritis Schinas, vice-président de la Commission européenne, chargé des migrations et de la promotion du mode de vie européen.

Sur l'alinéa 16 et la question de l'agriculture, je ne suis pas opposé à le modifier à la marge, mais je ne suis pas convaincu que cela soit réellement opportun, car il ne faut pas perdre de vue que l'objet de notre avis politique est le programme de travail de la Commission européenne pour 2021.

M. Didier Marie, rapporteur. – Sur la question migratoire, nous attendons effectivement le Pacte sur la migration et l'asile. Il y a d'ailleurs des travaux en cours sur le sujet par nos collègues André Reichardt et Jean-Yves Leconte.

Sur la PAC, je suis favorable à la proposition de Gisèle Jourda d'insister sur les filières en difficulté car c'est un élément que la Commission pourrait prendre plus spécifiquement en compte.

Nous n'avons pas spécifiquement fait référence au programme POSÉI dans l'avis politique car il figure déjà dans le programme de la Commission, ainsi que dans la résolution européenne de l'année dernière.

Pour le Partenariat oriental, il est également spécifiquement mentionné dans le programme de travail de la Commission.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Sur la question soulevée par Gisèle Jourda sur la coopération en matière de défense avec le Royaume-Uni, je tiens à vous indiquer que ce fut l'un des éléments de mon propos à la COSAC qui s'est tenue lundi. Au près des présidents des commissions des affaires européennes des 27 parlements de l'Union européenne, j'ai défendu que nous ne pourrions pas nous priver de l'expertise du Royaume-Uni, tant en matière de défense qu'en matière de politique spatiale.

Nous pouvons effectivement ajouter une mention sur les filières agricoles en difficulté.

Mme Gisèle Jourda. – Je tiens à ce que l'exigence d'une réflexion sur les contours politiques du voisinage qui est source de tensions à l'Est soit intégrée à l'avis politique.

M. Pierre Laurent. – Je vous remercie de nous avoir communiqué l'avis politique en avance afin que nous puissions nous forger une idée. Nous ne pouvons donner notre aval à cet avis politique qui approuve d'emblée un programme de travail largement insuffisant pour éteindre les effets de la grave crise sociale qui gagne la France et l'ensemble de l'Union européenne. Cette crise sociale a déjà déclenché toute une série de crises politiques en Europe et mérite une réflexion ambitieuse pour repenser en profondeur le modèle social européen. Malheureusement, l'avis politique se contente d'effleurer la question. L'alinéa 29 se résume à une énumération de vœux pieux sur la question du socle des droits sociaux européens.

Par conséquent, je ne peux me ranger à la tactique qui consiste à dire que notre commission approuve le programme de travail de la Commission européenne pour ensuite émettre quantité de réserves. Si je partage en partie ces réserves, leur formulation me semble trop générale et aucune n'insiste sur les sujets qui fâchent. En matière de politique de concurrence par exemple, l'avis insiste sur le besoin de réviser les règles actuelles alors même que le projet Hercule fait débat et que la stricte mise en œuvre des règles de concurrence affaiblit les outils industriels européens.

Concernant les politiques de santé, les alinéas 41 et 42 mériteraient d'être précisés : ils révèlent une exigence opportune et donc, en creux, une certaine inquiétude quant à la transparence des politiques d'évaluation en matière de santé en Europe. Ce sujet fondamental est d'actualité, avec le développement d'une politique de santé et d'une politique vaccinale européennes. Les rapporteurs peuvent-ils nous préciser ce qu'il en est ?

Enfin, même si je n'approuverai pas l'avis politique, la dernière partie concernant la question démocratique me paraît très importante. Faute de rénover les méthodes de construction

démocratique de l'Union, nous ferons face à des problèmes croissants de défiance et d'adhésion des populations européennes aux politiques mises en œuvre. Au-delà de l'avis politique que nous proposons, nous devrions être à l'origine, pour notre propre pays, d'initiatives nouvelles dans la manière d'organiser le débat européen et notamment, de préparer la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – La première partie de votre exposé reflète une vision très politique de l'Europe. Je ne peux que constater que l'élaboration du programme de travail de la Commission suit une procédure bien définie sur laquelle nous n'avons pas de prise.

Sur la question très importante de la politique de santé, nous nous montrons très exigeants car nous savons que tout est à construire. Pour l'heure, il n'existe pas de politique de santé européenne. Il aura fallu la crise sanitaire que nous connaissons pour que, pour la première fois, des lignes budgétaires soient dédiées à la santé.

Sur l'aspect démocratique enfin, votre réflexion ne me semble pas appeler de modification de l'avis politique, d'autant qu'il est acquis que vous vous exprimerez contre cet avis.

M. Didier Marie, rapporteur. – Pour lever toute ambiguïté, je souhaite indiquer à notre collègue Pierre Laurent que la formulation « approuve le programme de travail » est peut-être un peu large ; elle signifie en fait que l'on prend acte du programme de travail de la Commission et, bien que nous émettions un avis sur ce programme, nous n'avons en effet pas la faculté législative de le modifier. L'intervention de Mme von der Leyen se traduit par une perspective législative sur laquelle, l'année dernière, nous nous sommes prononcés en émettant un avis politique et en adoptant une proposition de résolution européenne. Aujourd'hui, nous proposons un nouvel avis politique en insistant sur certains points pour demander des améliorations et la prise en compte des considérations qui ont été, la plupart du temps, émises tout au long de l'année par notre commission sur un certain nombre de thèmes - notamment la santé. Si, déjà, la Commission accédait à nos demandes, nous aurions beaucoup avancé ! Pour résumer notre démarche : nous prenons acte du programme de travail de la Commission et, sans pouvoir toucher à tous les thèmes, nous réitérons l'ensemble des propositions déjà faites par notre commission et qui n'ont malheureusement pas encore prospéré.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Comme je l'ai dit précédemment, notre avis ne fera pas changer le programme de travail de la Commission ; il insiste simplement sur certains points.

Mme Marta de Cidrac. – Comme Pierre Laurent, j'ai été interpellée par l'usage du terme « approuve » le programme de travail de la Commission ; la proposition de Didier Marie, consistant à simplement « prendre acte » du programme me convient mieux – ce qui ne signifie pas que nous ne sommes pas d'accord sur le fond –, mais en tant que commission souveraine, nous avons le droit d'exprimer notre propre avis. Il me semblerait donc approprié de substituer le terme « prend acte » au terme « approuve ».

Mme Gisèle Jourda. – M. le Président, qu'en est-il des propositions que j'ai pu faire concernant les différents alinéas, notamment l'alinéa 16, de l'avis politique ?

M. Didier Marie, rapporteur. – Les remarques de notre collègue concernaient l'alinéa 16 qui a trait aux secteurs en difficulté : secteur viticole, bois et forêts, sucre, élevage, mais également un rappel sur le Royaume-Uni, puis les alinéas 36 et 38.

Concernant l'alinéa 36, relatif à la coopération avec le Royaume-Uni en matière de défense, le président Rapin a souligné tout à l'heure, comme il l'a fait lors de la dernière COSAC, qu'il n'y a pas de modification à apporter à notre texte. La Commission affiche en effet sa volonté de poursuivre ses relations avec le Royaume-Uni, lesquelles relèvent d'accords toujours en cours.

L'alinéa 38 relatif au Partenariat oriental pourrait, avec l'accord du Président, être enrichi d'une formule pour renforcer l'idée qui y est exprimée.

M. Laurent Duplomb. – J'aurais deux remarques à formuler. Tout d'abord, l'énumération des filières agricoles en difficulté ne me semble pas opportune ; nous risquerions d'en oublier... Ensuite, il me semble important de mentionner, au titre de la réforme de la PAC, l'introduction du système des éco-régimes et leur impact potentiel. Comment la Commission européenne va-t-elle prendre en compte ces éco-régimes, définis par chacun des pays en vertu du principe de subsidiarité, et faire contrôler leur bonne application ? Une disparité dans la définition et la mise en œuvre effective de ces éco-régimes est à craindre, au détriment de la compétitivité de nos agriculteurs et au bénéfice de ceux des pays de l'Est. Soumis à des règles moins contraignantes et à des contrôles moins rigoureux, les produits issus de ces pays pourraient inonder nos marchés à bas coût, causant la perte de nos agriculteurs. Je pense donc que le problème des éco-régimes devrait être évoqué dans l'avis politique.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Sur le fond, ces arguments sont valables. Nous devons retenir une formulation large sur les filières en difficulté, faute de pouvoir les citer de manière exhaustive. Si vous en êtes d'accord, je propose de remplacer le terme « approuve » le programme de travail de la Commission par le terme « reçoit ».

M. Didier Marie, rapporteur. – Concernant les filières agricoles, afin d'adopter une rédaction conciliant précision et exhaustivité, je suggère d'évoquer de façon générale les filières agricoles en difficulté, en citant quelques-unes, de manière non-exhaustive. Pour l'alinéa 38 sur le Partenariat oriental, nous proposerons une rédaction tenant compte des remarques exposées plus tôt.

Mme Gisèle Jourda. – Très bien, car je sais que nous devons passer au vote sur l'avis politique. J'insiste toutefois vraiment sur cet enjeu crucial : le Partenariat oriental a failli être détruit en raison de la déstabilisation des provinces qui le composent.

La commission des affaires européennes adopte l'avis politique ainsi modifié, M. Pierre Laurent votant contre.

Avis politique relatif au programme de travail de la Commission européenne pour 2021

La commission des affaires européennes du Sénat,

Vu l'article 12 du traité sur l'Union européenne,

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 27 mai 2020 intitulée « Remaniement du programme de travail de la Commission pour 2020 », COM (2020) 440 final,

Vu la réponse de la Commission du 17 juin 2020 à son avis politique relatif au programme de travail de la Commission pour 2020, C (2020) 4145 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 9 septembre 2020 présentant le rapport de prospective stratégique 2020, intitulée « Prospective stratégique – Tracer la voie vers une Europe plus résiliente », COM (2020) 493 final,

Vu le discours sur l'état de l'Union 2020 de Mme Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, devant le Parlement européen du 16 septembre 2020,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 19 octobre 2020 présentant le programme de travail de la Commission pour 2021, intitulée « Une Union pleine de vitalité dans un monde fragile », COM (2020) 690 final,

Reçoit le programme de travail de la Commission européenne pour 2021 ; insiste sur la nécessité 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 la résolution européenne du Sénat n° 106 (2016-2017) du 17 mars 2017 sur la simplification du droit européen ;

Adhère à la démarche de prospective stratégique initiée par la Commission, qui doit alimenter l'élaboration des politiques de l'Union européenne ; demande que cet exercice, y compris la définition des tableaux de bord de la résilience, associe également les parlements nationaux ; considère que les résultats de la prospective stratégique doivent être pris en compte par les travaux de la conférence sur l'avenir de l'Europe ;

Sur le Pacte vert pour l'Europe

Soutient la fixation d'un objectif de neutralité climatique de l'Union européenne à l'horizon 2050, qui marque une ambition élevée en matière de lutte contre le changement climatique cohérente avec les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat ; 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 cet objectif ambitieux ; se félicite que les observations faites par le Sénat dans son avis motivé du 22 mai 2020 relatif à la loi européenne sur le climat aient été prises en compte ;

Relève que le programme de travail de la Commission comprend un important paquet « Ajustement à l'objectif 55 » afin d'adapter la législation pertinente en matière de climat et d'énergie à l'objectif récemment proposé par la Commission visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 ; souligne dans ce cadre, et en lien avec la perspective d'introduction de nouvelles ressources propres, l'importance de réviser de manière adéquate le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE) et d'introduire un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, condition nécessaire pour prévenir le risque de fuite carbone, assurer une équité dans les relations commerciales internationales et concilier lutte contre les dérèglements climatiques, développement durable, développement économique et inclusion sociale ; invite la Commission à veiller à la qualité des analyses d'impact qui accompagneront les différentes initiatives législatives de ce « paquet », compte tenu de leurs conséquences sur les politiques publiques des États membres ;

Réclame la publication des études d'impact conduites en vue de l'élaboration des stratégies « Biodiversité » et « De la ferme à la fourchette », ces dernières semblant modifier l'appréciation de la Commission sur le projet de réforme de la politique agricole commune (PAC) 2021/2027, tel que proposé pourtant par la Commission elle-même en juin 2018 ; souhaite plus particulièrement que soit rendue publique l'estimation de la diminution de la production agricole de l'Union européenne à l'horizon 2030 engendrée par ces deux stratégies ;

Souhaite que le programme de travail soit complété par des initiatives relatives à la PAC

tendant à supprimer la prohibition des clauses de prix, prévue par le règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles, de manière à permettre aux agriculteurs européens de pratiquer des prix communs de cession, comme le font de longue date les agriculteurs américains, à donner aux producteurs agricoles la possibilité de convenir de prix minimaux à l'issue d'une négociation collective et à considérer le « juste prix », non pas seulement comme le prix le plus bas possible pour le consommateur, mais comme un prix raisonnable et permettant une juste rémunération de chaque maillon de la chaîne de valeur alimentaire ; demande des mesures fermes de soutien aux secteurs agricoles en difficulté, dont les filières sucrière, viticole et de l'élevage ;

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 ; insiste sur la pérennité du financement du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), indispensable au soutien à l'agriculture des RUP ;

Sur une Europe adaptée à l'ère du numérique

Salue la prise de conscience par l'Union européenne de l'importance des enjeux de souveraineté numérique et de l'urgence à agir ;

Accueille favorablement la confirmation de la publication, en 2021, du deuxième acte du *corpus* législatif visant à la création d'un espace européen des données à caractère non personnel ; rappelle que ce cadre législatif devra assurer efficacement le respect des standards européens en matière de protection des données, indépendamment de leur localisation, par tous les acteurs, européens ou non, susceptibles de les héberger et/ou de les traiter ; demande que les fournisseurs de services informatiques, tant à destination des particuliers que des entreprises, soient tenus d'assurer une totale transparence sur le lieu de stockage et de traitement des données qui leur sont confiées, ainsi que sur les finalités de ces traitements, et sur les législations auxquelles ils sont soumis ; plaide pour une approche différenciée suivant le degré de sensibilité des données considérées, en tenant compte de leur nature et des risques encourus ; appelle à ce sujet à une vigilance renforcée, concernant la mise en place d'un espace européen des données de santé et concernant les données, à caractère personnel ou non, nécessaires aux États et aux institutions européennes pour l'exercice de leurs missions régaliennes et relevant de leur souveraineté ; souligne la nécessité d'engager une réflexion coordonnée au niveau européen sur le périmètre des données stratégiques ;

Souligne la nécessité, tout en maintenant la plus grande ouverture possible envers les acteurs non-européens, de prémunir les utilisateurs du *cloud* européen de toute exposition à des législations ou à des pratiques permettant un accès abusif à leurs données ; appelle à accorder une attention particulière à l'interopérabilité et à la portabilité des données afin d'éviter les effets de verrouillage au sein du *cloud*, de stimuler l'innovation, de renforcer la concurrence et de permettre l'émergence de nouveaux acteurs ;

Souhaite la mise en place d'un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) dans le domaine du *cloud* ;

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, de manière à pouvoir prendre rapidement des mesures correctrices en cas de manquement aux règles de concurrence ; estime urgent de définir la notion-clef de plateformes verrouillant un marché (*gatekeeping platforms*) à partir de critères précis et d'identifier le caractère systémique de certains opérateurs numériques afin de pouvoir mettre en place un suivi rapproché de ces opérateurs, 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*) ;

Appelle à un renforcement de l'écosystème numérique européen et à la mise en place d'une politique industrielle volontariste en la matière ; salue le fait que 20 % des fonds prévus dans le plan de relance européen en cours d'adoption soient destinés à la numérisation de l'économie ; appelle néanmoins à la plus grande vigilance quant à la sélection des bénéficiaires de ces fonds afin de soutenir prioritairement le développement et la croissance de sociétés européennes, pleinement respectueuses de la réglementation européenne en matière de protection des données ;

Souhaite une conclusion rapide des négociations sur la mise en place du Centre européen de compétences industrielles technologiques et de recherche en matière de cybersécurité, afin de favoriser le développement d'une filière industrielle de la cybersécurité en Europe ;

Sur une économie au service des personnes

Appelle à la mise en œuvre rapide de l'accord obtenu sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et l'instrument de relance *NextGenerationEU* afin de permettre le déploiement dans les meilleurs délais de mesures nécessaires pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire et accroître la résilience de l'Union européenne ;

Rappelle que les parlements nationaux doivent ratifier la décision du Conseil sur le système des ressources propres ; demande dès lors qu'ils soient mieux associés aux réflexions à venir concernant la mise en place de nouvelles ressources propres ;

Approuve la prolongation en 2021 de la suspension du Pacte de stabilité et de croissance et de l'assouplissement des règles relatives aux aides d'État, décidés pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 ;

Invite à prendre des mesures concrètes, en lien avec les partenaires sociaux et les citoyens, en vue de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, qui doit contribuer à apporter une réponse aux conséquences sociales de la crise sanitaire ; considère que de telles mesures doivent plus particulièrement porter sur l'emploi, les qualifications professionnelles et le niveau des salaires, ainsi que sur la protection des groupes vulnérables davantage affectés par la crise ;

Prend note de la présentation annoncée d'un paquet pour une économie équitable ; demande que ce paquet prévoie des mesures permettant de renforcer la lutte contre la fraude sociale transfrontalière et d'améliorer la coopération européenne en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales ; recommande en particulier d'autoriser l'autorité judiciaire de l'État d'accueil d'un travailleur détaché à écarter un certificat A1 obtenu de façon manifestement irrégulière, d'évaluer 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, d'élaborer un accord de coopération permettant d'organiser les relations de l'Autorité européenne du travail avec la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale et de procéder à une évaluation quantitative annuelle de la fraude sociale transfrontalière au niveau européen ;

Demande un renforcement substantiel, dans le programme de travail, des mesures visant à moderniser la politique européenne de la concurrence de manière à préserver la souveraineté économique et industrielle de l'Europe ; préconise la réalisation par la Commission d'analyses sectorielles systématiques de l'état de la concurrence ; appelle à clarifier le concept de « bien-être du consommateur », sur lequel est fondée la politique européenne de concurrence, 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, notamment en matière sanitaire ; préconise un allongement de l'horizon temporel à au moins cinq ans afin de prendre en compte la concurrence potentielle future ; demande à la Commission d'actualiser sans tarder ses lignes directrices relatives à la définition du marché pertinent de façon à prendre en compte les évolutions de la réalité économique ; juge nécessaire de renforcer la flexibilité dans l'application du droit européen de la concurrence ; demande la mise en place d'une évaluation *a posteriori* et transparente des décisions de la Commission en matière de concurrence de façon à analyser la pertinence des mesures correctrices au regard des objectifs qui leur étaient assignés et à permettre à la Commission d'adapter progressivement ses futures décisions aux évolutions rapides des marchés ; propose à cet effet la création d'un Observatoire européen d'évaluation de la politique de la concurrence, organe indépendant chargé de collecter les informations relatives à l'état et à l'évolution de la concurrence dans les différents secteurs économiques ;

Soutient les propositions figurant dans le livre blanc publié le 17 juin 2020 par la Commission, 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 ;

Souhaite que le réexamen de la politique commerciale commune engagé par la Commission, autour du concept « d'autonomie stratégique ouverte », permette de renforcer l'atout que constitue la politique commerciale pour l'Union, qui doit être conforme aux valeurs et aux priorités politiques de l'Union, en veillant à mieux protéger les intérêts européens face aux pratiques déloyales et à assurer un meilleur suivi de la mise en œuvre des accords commerciaux internationaux ; demande instamment de mieux associer au processus des négociations commerciales internationales les parlements nationaux qui sont appelés à ratifier les stipulations des accords dits de « nouvelle génération » relevant des compétences partagées, tel que rappelé par la Cour de justice de l'Union européenne dans son avis « Singapour » du 16 mai 2017 ;

Sur une Europe plus forte sur la scène internationale

Rappelle, au titre du renforcement de la contribution de l'Union européenne au multilatéralisme fondé sur des règles, qu'aucune disposition du droit international n'habilite un État tiers à intervenir dans la détermination de l'approvisionnement énergétique d'un ou plusieurs États membres ; insiste, par conséquent, 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 ; souhaite dès lors que la Commission 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 ;

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 ; 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 ; soutient l'objectif général du Fonds européen de

la défense 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 ; affirme l'importance de la préférence européenne, seule à même de favoriser une réelle autonomie de la base industrielle et technologique de défense européenne ; juge essentiel que le plan d'action sur les synergies entre les industries civile, spatiale et de la défense, annoncé par la Commission pour le premier trimestre 2021, permette de renforcer encore cette base industrielle et technologique de défense européenne et qu'elle conforte l'autonomie stratégique européenne ;

Demande que les initiatives que prendra la Commission en matière de politique de voisinage comportent des mesures relatives à la lutte contre la fraude, à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et à un meilleur contrôle des financements alloués aux États tiers relevant de la politique européenne de voisinage ; estime que l'Office européen antifraude, le Parquet européen et la Cour des comptes européenne ont un rôle majeur à jouer en la matière ;

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 ; appelle à une vigilance accrue à l'égard des conflits persistants dans les États relevant du Partenariat oriental ;

Prend acte de la perspective annoncée de révision de la stratégie arctique de l'Union ; souhaite qu'elle permette de réévaluer significativement cette politique afin de l'adapter aux enjeux du réchauffement climatique, plus de deux fois plus élevé dans l'Arctique que dans le reste du monde, et aux tensions géopolitiques croissantes dans cette région ;

Sur la promotion de notre mode de vie européen

Insiste pour que le programme de travail soit complété par des mesures relatives à l'évaluation des technologies de santé ; considère que ce dispositif d'évaluation doit satisfaire plusieurs conditions : des pratiques garantissant la qualité des évaluations, l'utilisation par les États membres des évaluations cliniques communes nécessaires à l'évaluation d'une technologie de santé, la possibilité pour les États membres d'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, le fait que les résultats des évaluations cliniques communes ne préjugent pas du résultat de l'évaluation globale faite par un État membre, la définition dans un règlement, et non par le biais d'actes d'exécution ou d'actes délégués, des garanties relatives à la qualité, à la transparence et à l'indépendance des évaluations cliniques communes, des conditions de transparence et d'indépendance permettant d'assurer l'objectivité et l'intérêt pour une plus grande sécurité sanitaire des consultations scientifiques communes pour les technologies en développement, une coopération volontaire entre États membres et 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 ;

Appelle à la mise en place, au titre du suivi de l'espace européen de l'éducation et de la stratégie actualisée en matière de compétences prévu par le programme de travail, d'un contrôle continu, public, indépendant et transparent du respect des normes minimales de formation prévues par la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles pour les établissements de formation inscrits à l'annexe V de cette directive ; 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 ; demande à ce que l'application du contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions ne porte pas atteinte à la sécurité des patients ni à la qualité des soins ; 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, précisant de manière explicite si ces qualifications ont été reconnues dans l'État membre d'accueil ;

Salue les mesures annoncées en matière de stratégie européenne de sécurité ; soutient avec détermination en particulier la lutte contre le terrorisme et le renforcement de la coopération policière et judiciaire au sein de l'Union européenne ; considère que ces objectifs nécessitent des initiatives ambitieuses en matière de traitement des cybercrimes dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale, d'adoption d'un régime européen de conservation des données permettant de répondre aux besoins opérationnels des services répressifs et judiciaires, de renforcement d'Europol dans la lutte contre la cybercriminalité, de coopération opérationnelle renforcée entre l'ENISA et les autorités répressives et judiciaires nationales en vue d'un cadre européen de certification en matière de cybersécurité, de conclusion dans les meilleurs délais des négociations sur le deuxième protocole additionnel à la convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe, dite convention de Budapest, ainsi que de réflexion approfondie sur les voies et moyens d'une extension du champ de compétences du Parquet européen à la lutte contre la cybercriminalité ;

Sur un nouvel élan pour la démocratie européenne

Exprime son inquiétude face à la remise en cause de l'État de droit observable dans l'Union européenne ; considère que l'appartenance à l'Union européenne implique le respect des valeurs européennes par l'ensemble des États membres ; prend acte du premier rapport annuel de la Commission sur la situation de l'État de droit dans l'Union européenne, qui constitue une source d'informations fiables ; considère que les lacunes en matière de respect de l'État de droit relevées dans ce rapport doivent faire l'objet d'un suivi régulier visant à parvenir à une amélioration concrète de la situation ;

Soutient la proposition de la Commission de lutter contre les crimes et discours haineux ; estime que cette lutte doit aussi être menée sur Internet et les réseaux sociaux ;

Rappelle que l'Union européenne est riche de sa diversité, y compris linguistique ; demande donc de nouveau avec force que les institutions européennes permettent l'usage de la langue française dans la rédaction et la traduction, immédiate, systématique et de qualité, des documents officiels et informels d'importance, sur les sites Internet des institutions, organes et agences européens ou encore pour le travail interne aux institutions ;

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 ;

Rappelle que le siège du Parlement européen se trouve à Strasbourg ; demande par conséquent la reprise de ses travaux à Strasbourg dans les meilleurs délais.

Jeudi 14 janvier 2021

- Présidence de M. Jean-François Rapin -

Justice et affaires intérieures

Audition de Mme Dunja Mijatovic, commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous auditionnons ce matin, par visioconférence, Mme Dunja Mijatovic, commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

Notre commission se penche en ce moment sur la situation de l'État de droit au sein de l'Union européenne ; fragilisée depuis déjà quelques années, cette situation est aujourd'hui plus menacée encore par la crise sanitaire. L'Union européenne s'est d'ailleurs saisie du sujet : elle a publié à l'automne dernier son premier rapport annuel sur la situation de l'État de droit en son sein, puis a présenté, en décembre, un plan d'action destiné à renforcer les démocraties de l'Union européenne.

Toutefois, l'enjeu des droits de l'Homme en Europe déborde les frontières de la seule Union européenne et se pose à l'échelle du continent. Au reste, les récents événements aux États-Unis montrent que la démocratie est en danger partout, même là où elle semblait acquise.

Le Conseil de l'Europe, qui réunit quarante-sept pays européens, est le gardien en Europe de la sécurité démocratique, fondée sur les droits de l'Homme, la démocratie et l'État de droit. Votre point de vue de commissaire aux droits de l'Homme et votre analyse des relations qu'entretiennent en cette matière le Conseil de l'Europe et l'Union européenne seront très éclairants pour notre commission, en particulier pour nos deux rapporteurs sur le sujet, Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte. Dans un rapport publié en juin dernier, ils ont dressé un bilan des perspectives d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme.

Nous avons également invité à vous entendre les sénateurs membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

L'actualité nous donne plusieurs motifs précis d'inquiétudes.

Je pense, d'abord, à la situation de l'État de droit dans les pays de l'Union européenne confrontés à la pandémie. Leurs réponses à cette crise vous paraissent-elles proportionnées ? Certains États membres vous semblent-ils tentés d'invoquer la situation pour justifier des entorses croissantes à l'État de droit et des restrictions excessives aux libertés ?

Ensuite, le Conseil européen s'est mis d'accord, en décembre dernier, sur un cadre financier pluriannuel jusqu'en 2027, incluant un plan de relance destiné à favoriser le rebond économique après la pandémie. Un mécanisme est prévu qui conditionne le versement des fonds européens au respect des principes de l'État de droit. Qu'en pensez-vous ? Un tel système de conditionnalité financière vous semble-t-il un instrument efficace pour garantir le respect de l'État de droit dans l'Union européenne, celle-ci semblant impuissante à faire jouer les mécanismes prévus par les traités, notamment l'article 7 du traité sur l'Union européenne ?

Enfin, nous voyons les grandes plateformes sur Internet prendre un pouvoir croissant. C'est un sujet que vous connaissez bien en tant qu'experte reconnue de la régulation des médias. Ces plateformes laissent libre cours à une désinformation en ligne qui menace les démocraties

européennes. L'Union européenne entend mieux réguler les réseaux sociaux, devenus une forme d'espace public où se joue la liberté d'expression. La récente éviction de Donald Trump de ces réseaux soulève de nouvelles interrogations sur les limites à apporter par la loi à la puissance qu'ils ont acquise. Que préconisez-vous dans ce domaine ? L'action engagée par l'Union européenne vous semble-t-elle appropriée ?

Mme Dunja Mijatovic, commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. – Je suis honorée de m'adresser à votre commission dans le cadre du travail important que vous menez sur l'État de droit en Europe. Dans ma fonction de commissaire du Conseil de l'Europe, j'attache une grande importance au dialogue avec les assemblées parlementaires des États membres. Plus largement, le dialogue avec les représentants des trois branches du pouvoir est au cœur de mon mandat.

Le commissariat aux droits de l'Homme est une institution indépendante, non judiciaire, qui promeut le respect effectif des droits de l'Homme, mais aussi l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'Homme au sein des États membres. Mon rôle consiste à veiller à ce que les États prêtent attention à ce qui pourrait restreindre la capacité des citoyens à jouir pleinement de leurs droits et à aider à trouver des solutions améliorant la protection et la mise en œuvre des droits de l'Homme. J'ai aussi mandat pour faciliter les activités des structures nationales chargées des droits de l'Homme. Enfin, je dois travailler à la protection des défenseurs des droits de l'Homme.

Je commencerai par vous présenter les instruments à ma disposition pour aider les États membres à identifier les problèmes en matière de droits de l'Homme et à y apporter des solutions.

D'abord, je me déplace – nécessairement peu actuellement - dans les différents pays, où je rencontre un large éventail d'acteurs, parmi lesquels des victimes de violations des droits de l'Homme, des représentants d'organisations de la société civile, les structures nationales chargées des droits de l'Homme et diverses autres autorités. Ces visites sont suivies de rapports dans lesquels je présente mes conclusions et recommandations. Quand cela est nécessaire, je procède à des missions *ad hoc*, comme je l'ai fait en France en janvier 2019 dans le cadre du mouvement des « gilets jaunes ».

Mon dialogue constructif avec les États membres du Conseil de l'Europe prend aussi la forme de réunions bilatérales avec les membres des gouvernements, d'échanges de lettres avec les ministères et les assemblées parlementaires, de réunions régulières avec les délégations nationales à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et, comme aujourd'hui, d'auditions organisées par les parlements nationaux.

En outre, je suis en contact étroit avec les structures nationales chargées des droits de l'Homme et je suis très attentive à leurs éclairages sur les évolutions au sein de leur pays. Compte tenu de leur expertise sur le contexte national, ces structures peuvent m'aider à formuler des recommandations bien ciblées aux autorités. Je m'appuie sur elles également pour faire mieux comprendre mon action et pour faire appliquer mes recommandations dans les différents pays. Je rencontre régulièrement leurs représentants, au cours de mes visites dans les pays ou à Strasbourg, et je participe à des événements et réunions qu'elles organisent, individuellement ou dans le cadre de leur réseau.

Mon Bureau organise régulièrement des événements pour partager informations et priorités avec les structures nationales chargées des droits de l'Homme. Le dernier événement a réuni, en juin 2019, trente organismes de promotion de l'égalité, issus de toute l'Europe, pour débattre de la discrimination algorithmique. Il s'est tenu à Paris, où nous avons été très aimablement accueillis par le Défenseur des droits d'alors, M. Jacques Toubon.

Je poursuis une coopération très étroite avec le Défenseur des droits français et je coopère régulièrement avec la Commission nationale consultative des droits de l'Homme ; dernièrement, j'ai participé à un webinaire que celle-ci a organisé sur les droits des femmes vingt-cinq ans après la

conférence de Pékin. J'ai également rencontré la nouvelle Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté, voilà deux jours seulement.

Mon Bureau est aussi en contact étroit avec les défenseurs des droits de l'Homme, les représentants de la société civile et de ses organisations et d'autres organisations internationales et chercheurs ; ils nous aident à identifier les défis en matière de droits de l'Homme et parfois nous apportent leur expertise.

Par ailleurs, je dispose de pouvoirs particuliers au sein du système de la Convention européenne des droits de l'homme : je suis habilitée à intervenir en tant que tierce partie devant la Cour européenne des droits de l'Homme, sur ma propre initiative, comme je l'ai fait dans un certain nombre d'affaires de harcèlement des défenseurs des droits de l'Homme. Je peux aussi soumettre des observations au Comité des ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour.

Je mène un travail de sensibilisation en participant à des conférences, entretenant des relations avec la presse et publiant des tribunes libres et des documents thématiques sur les droits de l'Homme, y compris par le biais des réseaux sociaux.

À ma prise de fonction, en avril 2018, j'ai décidé de poursuivre le travail entrepris par mon Bureau dans des domaines variés, dont la protection des droits des femmes, des migrants et des personnes LGBT. J'ai également fixé de nouvelles priorités, en particulier la protection des droits de l'Homme dans le contexte du développement de l'intelligence artificielle.

Le commissariat aux droits de l'Homme est une institution qui doit rester souple, pour pouvoir réagir à de nouveaux défis – la pandémie avec ses conséquences sur les droits de l'Homme en est un exemple typique – en même temps qu'aux résurgences de problèmes de long terme, comme le terrorisme et les menaces sur la liberté d'expression.

Dans ces attributions larges, un certain nombre d'éléments sont invariants. L'effectivité des droits de l'Homme requiert toujours un certain nombre de préconditions, dont la sauvegarde de l'État de droit. Les droits de l'Homme peuvent-ils être effectifs sans un juge indépendant et impartial capable de sanctionner les violations et d'ordonner leur réparation ? À l'évidence, non. Pour que les citoyens puissent jouir de leurs droits, un système de pouvoirs et contre-pouvoirs est nécessaire, qui intègre une justice indépendante et impartiale, mais aussi la protection des droits parlementaires, des structures chargées des droits de l'Homme robustes et indépendantes, des médias pluralistes et professionnels et une société civile active.

Mon devoir est de sonner l'alarme quand l'État de droit est menacé et, de ce fait, la protection des droits de l'Homme mise en péril.

Depuis le début de mon mandat, j'ai observé un certain nombre d'améliorations en matière de droits de l'Homme. En particulier, un certain nombre d'États membres ont renforcé la transparence et la redevabilité en adoptant des lois sur l'accès aux documents publics et en adhérant à la convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, entrée en vigueur à la fin de l'année dernière.

L'indépendance et l'impartialité de la justice sont des questions particulièrement sensibles, par exemple en Turquie. Après m'être penchée dans le détail sur la situation en Turquie, j'ai conclu que la situation actuelle représente une menace existentielle pour l'État de droit, donc pour le respect des droits de l'Homme, dans ce pays.

Au sein de l'Union européenne, la Hongrie et la Pologne sont des cas importants.

En décembre 2018, j'ai appelé le président hongrois à renvoyer devant le parlement une législation établissant un système de cours administratives qui donnait des pouvoirs importants au ministre de la justice et soulevait un certain nombre de questions sur l'indépendance du pouvoir judiciaire. J'ai exprimé des inquiétudes similaires en novembre 2019, quand le parlement hongrois a ouvert la possibilité pour les autorités administratives de déposer des recours constitutionnels contre les décisions défavorables des juridictions ordinaires, sapant ainsi les garanties d'un procès équitable pour les justiciables. Combinées aux changements en matière de qualifications et de nominations des juges et d'uniformité de la jurisprudence, ces mesures législatives risquent de réduire l'indépendance des juges dans l'accomplissement de leurs devoirs essentiels et d'instaurer des hiérarchies excessives au sein du système judiciaire.

L'indépendance et l'impartialité de la justice ont également été au cœur de notre travail en Pologne. J'ai formulé des recommandations à différentes étapes de la réforme judiciaire engagée dans ce pays, qui a eu un impact très important sur le fonctionnement et l'indépendance de la justice. J'ai ainsi soulevé des interrogations quant à la composition et à l'indépendance du Conseil national de la justice, au renvoi et au remplacement de juges et de procureurs, à l'usage arbitraire de procédures disciplinaires contre eux, à l'extension des pouvoirs déjà très larges du ministre de la justice, qui cumule ces fonctions avec celles de procureur général. Je continue à suivre les derniers développements dans ce domaine, comme les tentatives récentes de lever l'immunité de certains juges. Plus récemment, j'ai signalé le retard pris dans la nomination d'un nouveau médiateur de la justice. En octobre 2020, j'ai appelé les autorités à assurer l'indépendance et l'effectivité de cette institution nationale.

Plus généralement, les institutions nationales de défense des droits de l'Homme jouent un rôle pivot, signalant l'impact sur les droits de l'Homme de différentes décisions, alertant sur les évolutions négatives, commentant les projets de loi, formulant des recommandations en faveur du respect de l'État de droit. Elles sont également un indicateur de la santé de cet État de droit dans un pays.

J'ai aussi pu observer que l'espace accordé au travail des ONG, des défenseurs des droits de l'Homme et des journalistes s'était considérablement rétréci dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, dont la Hongrie, où ils ont été victimes de campagnes de diffamation, visés par une législation sur les financements étrangers et la promotion de l'immigration et soumis à des impôts punitifs afin de restreindre leur activité. Dans mon rapport de février 2019, j'ai instamment invité le gouvernement hongrois à inverser cette évolution préoccupante, à abroger cette législation délétère et à restaurer un environnement plus favorable au travail des défenseurs des droits de l'Homme, des ONG et des médias indépendants.

Dans la Fédération de Russie, les défenseurs des droits de l'Homme font face à un harcèlement judiciaire. Plusieurs lois sur les ONG qui reçoivent des financements étrangers ou les organisations internationales étrangères ont conduit à des violations des droits des militants des ONG et de la société civile. Les restrictions sur les libertés de réunion, d'expression et de la presse sont également un souci de longue date.

En Turquie, les organisations de la société civile et les défenseurs des droits de l'Homme évoluent dans un environnement très négatif, marqué par des actions judiciaires partiales et biaisées. Dans mon rapport rédigé après ma visite de juillet 2019, j'ai souligné l'usage détourné des enquêtes criminelles, procédures, détentions et peines de prison pour les réduire au silence et décourager l'engagement dans la société civile.

Les États membres de l'Union européenne ne sont pas exempts de menaces et de restrictions à la liberté d'expression et de réunion. Après une série de manifestations massives entre 2011 et 2013, l'Espagne a ainsi adopté, en 2015, une loi sur la sécurité des citoyens introduisant la possibilité de sanctions administratives et d'amendes contre certains types de comportements dans

un contexte de rassemblements publics. J'ai insisté, dans une lettre de novembre 2018 au parlement espagnol, sur l'effet délétère de ce texte sur le droit de réunion et de rassemblement pacifique.

Dans ma note de février 2019 sur le maintien de l'ordre et de la liberté de réunion dans le contexte des « gilets jaunes », en France, j'ai exprimé des inquiétudes sur un projet de loi qui pourrait avoir un effet dissuasif sur l'exercice du droit de rassemblement pacifique. J'ai plus récemment adressé un courrier à votre commission des lois pour l'inviter à lever l'interdiction, prévue par l'article 24 de la proposition de loi relative à la sécurité globale, de diffuser des images du visage de membres de forces de l'ordre engagées dans des opérations, sans intention claire de leur nuire sur le plan physique ou psychologique. Cette atteinte à la liberté d'expression, qui inclut la liberté de transmettre de l'information, pourrait aggraver la crise de confiance entre une partie de la population et certains éléments des forces de l'ordre.

Autre source de préoccupation : les attaques contre les journalistes. Le nombre de ceux qui ont été tués dans l'exercice de leurs fonctions est en augmentation, y compris dans l'Union européenne. Je songe bien sûr au massacre de *Charlie Hebdo*, ainsi qu'aux meurtres de Lukasz Masiak, Kim Wall, Daphne Caruana Galizia, Jan Kuciak et Lyra McKee. Ces événements ont fait voler en éclats l'illusion que la sécurité des journalistes n'était pas un sujet de préoccupation dans l'Union européenne.

Depuis quelques années, la pandémie de la Covid-19 a accéléré l'érosion du tissu démocratique de notre société, dont dépend la protection des droits de l'Homme. Cette pandémie a bouleversé nos vies, comme les attentats du 11 septembre ou la crise de 2008, et peut-être davantage, mais elle a aussi donné à nombre de gouvernements un prétexte idéal pour exploiter les peurs et réprimer l'expression des oppositions, restreindre les droits de la population et faire passer des législations d'urgence aux conséquences de long terme. Ainsi, la lutte contre la désinformation, qui nourrit la méfiance à l'égard des gouvernements et des autorités de santé publique, a été prise pour prétexte par certains gouvernements, parlements et autorités locales pour entraver le travail des journalistes et professionnels des médias, restreignant ainsi le droit du public à accéder à l'information.

Le terrorisme est une menace grave pour les droits de l'Homme et la démocratie. Il est nécessaire de prévenir et réprimer les actes terroristes, mais tous les moyens ne sont pas justifiés. Les États ont le devoir de protéger la sécurité publique et l'État de droit sans mettre en péril ce qui constitue le noyau des droits de l'Homme. En Turquie, les mesures prises par les autorités dans le sillage de l'état d'urgence ont eu des conséquences dévastatrices sur l'impartialité de la justice. Plus largement, en Europe, l'usage abusif de la législation antiterroriste a entraîné des menaces sur la liberté d'expression et des médias.

Il convient de renouveler notre engagement en faveur des droits de l'Homme face à une relative apathie, un retour en arrière et parfois une hostilité ouverte. Élevons la voix et travaillons encore davantage à leur mise en œuvre.

Je vois aussi des raisons d'espérer. D'abord, il y a toujours des États qui ratifient des conventions, adoptent des plans d'action, établissent des organisations de défense des droits de l'Homme, appliquent des jugements de la Cour européenne des droits de l'Homme et des recommandations des organisations nationales et internationales de défense des droits de l'Homme.

Autre motif d'optimisme, je rencontre, dans tous les pays que je visite, des ONG, des journalistes, des défenseurs des droits de l'Homme, des institutions nationales ou médiateurs et des activistes qui entretiennent le flambeau des droits de l'Homme en dépit des dangers auxquels ils sont parfois exposés. J'ai aussi rencontré des parlementaires qui travaillent en faveur des droits de l'Homme et surveillent étroitement l'action de leur gouvernement dans ce domaine.

Aussi sombre que puisse sembler la situation, il ne faut donc pas perdre de vue les progrès que les droits de l'Homme, la démocratie et l'État de droit ont connus en Europe. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le tableau était radicalement différent : la peine de mort était en vigueur dans beaucoup de pays, des centaines de milliers d'Européens attendaient d'être rapatriés, des milliers de réfugiés s'échappaient derrière le Rideau de fer, l'homosexualité était encore un crime. Si les choses ont changé, c'est en très large part grâce à la codification des droits de l'Homme dans la loi, qui a apporté une protection contre les abus des États et permis des changements sociétaux. Il y a assez d'« anticorps » dans nos sociétés pour aller de l'avant et faire de l'Europe le lieu de la liberté, de la justice et de la dignité humaine. Cette année a été sombre et compliquée pour les droits de l'Homme, mais nous pouvons continuer à œuvrer ensemble.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie pour cet exposé précis. Vous avez parlé d'un rétrécissement de la liberté d'expression et du droit de réunion. Est-ce à dire que vos recommandations ne sont pas entendues ?

Vous avez également évoqué le sujet des « gilets jaunes ». Ce mouvement était respectable en tant que tel, mais les actions des *Black Blocs* ont posé un problème de sécurité publique. En tant que Français, j'ai été très choqué de découvrir, le 1^{er} décembre 2018, que l'Arc de Triomphe avait été saccagé. On ne peut laisser faire cela. Il faut distinguer la reconnaissance que l'État et les élus de la Nation apportent au droit de manifester et les actions des casseurs qui ont contraint le Gouvernement à faire voter des lois très restrictives.

Mme Dunja Mijatovic. – Je suis consciente de la situation et très reconnaissante aux autorités publiques françaises de m'avoir permis de rencontrer, lors de ma visite en France, différents interlocuteurs représentant notamment les organisations de défense des droits de l'Homme. Je me félicite également des remarques du président Macron devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, reconnaissant le bien-fondé de mes recommandations et soulignant la nécessité de travailler à une doctrine concernant la liberté de rassemblement pacifique. Il est important de pouvoir parler aux autorités et, en France, la porte m'a toujours été ouverte.

M. François Calvet. – Vous avez fait un tour exhaustif des problèmes de protection des droits de l'Homme en Europe et au-delà. Je souhaite vous interroger sur une question spécifique touchant à la justice espagnole. Le 7 janvier dernier, la justice belge a confirmé son refus d'extrader l'ancien ministre catalan Lluís Puig vers l'Espagne. Je ne me prononce pas sur le bien-fondé de l'indépendantisme catalan, mais sur le processus judiciaire qui a conduit à la condamnation de neuf personnalités politiques légitimement élues à des peines allant de sept à neuf ans de prison, après deux ans de détention provisoire. Ces personnalités bénéficiaient d'un régime aménagé leur permettant de travailler pendant la journée ; or, malgré leur conduite exemplaire, la Cour suprême espagnole a annulé ce régime de semi-liberté. Le groupe de travail de l'ONU sur les détentions arbitraires a demandé leur libération immédiate en 2019, en vain ; c'est la première fois qu'une telle recommandation n'est pas exécutée par un État.

Au moment où nous fêtons le 70^e anniversaire de la Convention européenne des droits de l'Homme, cette violation de son article 6 relatif aux droits de la défense et au droit à un procès équitable me semble particulièrement choquante. Qu'allez-vous faire pour que les droits de l'Homme soient respectés dans cette affaire ?

M. André Gattolin. – Membre, au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de la commission des questions juridiques et des droits de l'Homme, j'ai eu l'occasion de vous rencontrer en 2018 pour évoquer la question des « gilets jaunes ». La délégation française avait apprécié votre qualité d'écoute et de discussion, alors que la France se trouvait sous la menace d'une procédure de *monitoring* du Conseil de l'Europe. Le président Rapin a rappelé les actions des *Black Blocs*. L'absence de service d'ordre et de déclaration légale des manifestations avaient conduit à des violences des manifestants contre les policiers, et réciproquement.

Le Conseil de l'Europe doit aussi inciter ses membres à signer et ratifier certaines conventions de l'ONU et de l'Organisation internationale du travail. Je participais, avant-hier, à la réunion du comité des Nations unies contre les disparitions forcées, en ma qualité de rapporteur sur cette question au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Seuls 21 États membres du Conseil, sur 47, et 13 membres de l'Union européenne, sur 27, ont signé et ratifié la convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Nous avons besoin de votre aide sur ce sujet. Une convention européenne pourrait être envisagée, mais, au vu de la lenteur du processus, il serait préférable de passer par une ratification de la convention des Nations unies. De plus en plus de disparitions forcées, orchestrées par des services étrangers, ont lieu dans des démocraties consolidées comme la France, l'Allemagne ou les Pays-Bas.

M. Jean-Yves Leconte. – La liberté de la presse est un sujet plus subtil que la simple liberté de dire publiquement ce que l'on pense. Ainsi, en Hongrie, les médias peuvent dire ce qu'ils veulent, mais le marché publicitaire est contrôlé par l'État, ce qui permet à ce dernier de les sanctionner financièrement. C'est un sujet sensible en Hongrie, en Serbie et dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe. Êtes-vous en mesure d'exercer une surveillance sur ce point précis ?

L'indépendance de la justice n'est pas tout : en Pologne, les décisions de justice ne sont pas motivées et les condamnés doivent parfois payer pour les obtenir après coup ! De telles pratiques entrent-elles dans les critères évalués par le Conseil de l'Europe ? Le discours sur l'indépendance laisse parfois dans l'ombre les problèmes de fonctionnement de la justice.

Enfin, je souhaite connaître votre analyse du problème de respect du droit des réfugiés que pose la pratique du *push back* à la frontière entre la Grèce et la Turquie, ainsi que des poursuites dont sont victimes Selahattin Demirtas, chef du parti HDP, en Turquie, et Igor Tuleya, en Pologne. M. Demirtas est en prison depuis quatre ans. La capacité d'action des institutions de défense des droits de l'Homme n'est-elle pas remise en cause si nous ne sommes pas capables de protéger ces personnalités ?

Mme Dunja Mijatovic. – Je n'ai pas répondu à la question de savoir si les États membres tenaient compte de mes recommandations. Je trouve que le niveau de coopération entre les États et mon Bureau est en général très bon. Une grande majorité essaie de travailler avec moi, alors que les sujets et les questions que j'aborde avec eux sont sensibles. Je ne fais rien d'extraordinaire, simplement j'écoute, j'observe. Les effets de ces discussions ne peuvent être évalués que sur le long terme, même s'il peut être parfois possible de remédier à certains problèmes rapidement en changeant certaines pratiques. Je m'efforce de maintenir en permanence le dialogue avec les 47 États membres, mais je peux aussi utiliser d'autres leviers, en intervenant en tant que tierce partie devant la Cour de Strasbourg, ou en mobilisant la société civile ou les structures de défense des droits de l'Homme des États. Je n'hésite pas à parler haut et fort quand je constate des violations des droits de l'Homme, ou quand je remarque qu'un système institutionnel est préjudiciable à ses citoyens. Je n'hésite pas non plus à rappeler aux États qu'ils doivent respecter les règles s'ils veulent rester membres du Conseil de l'Europe.

J'ai travaillé sur l'Espagne et la Catalogne au début de mon mandat : j'ai fait une déclaration sur le droit de rassemblement pacifique ; j'ai discuté avec le Gouvernement espagnol et les forces de l'ordre, ainsi qu'avec le président du parlement catalan. En ce qui concerne les procès, nous suivons la situation de très près, effectuons de nombreuses visites en Espagne et maintenons un dialogue constructif avec les autorités. Le sujet est sensible. L'indépendance de la justice et la transparence des procès devront être garanties. Si j'ai des inquiétudes, je les exprimerai publiquement.

Pour inciter certains pays à ratifier les conventions internationales, j'effectue des visites sur place, leur adresse des courriers, échange avec eux pour comprendre pourquoi ils ne les ont pas mis en œuvre. Je mentionne régulièrement la convention d'Istanbul, très importante pour les droits des femmes et la lutte contre les violences domestiques. Je déplore qu'un certain nombre d'États membres n'évoluent pas vers une ratification. J'appelle aussi l'attention des États sur d'autres conventions qui

ne sont pas ratifiées. J'espère obtenir des résultats positifs à terme. Je suis reconnaissante à la délégation française à Strasbourg, car elle est toujours disposée à discuter avec moi du respect des droits de l'Homme en France.

Pourriez-vous préciser votre question sur le lien entre la liberté de la presse et la publicité ?

M. Jean-Yves Leconte. – Pour apprécier la liberté de la presse, il faut aussi évaluer la diversité du marché publicitaire, car elle a un lien direct avec la liberté des médias. Si 80 % des annonceurs sont publics, les médias, qui dépendent des recettes publicitaires, sont directement ou indirectement soumis à l'État, comme c'est le cas en Hongrie.

M. André Gattolin. – Nous nous sommes rendus en Hongrie, en septembre dernier. Le pouvoir ou les proches du pouvoir contrôlent les revenus publicitaires. On a aussi observé les tracasseries administratives permanentes subies par les médias d'opposition. Une radio sera suspendue en février car elle a remis des documents en retard... Avec toutes ces pratiques, les médias sont muselés.

Mme Dunja Mijatovic. – Je suis la question de la liberté d'expression de près, en Hongrie et ailleurs. La pluralité des médias est cruciale pour la démocratie : malheureusement, elle n'est pas assurée dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Je m'efforce de comprendre l'environnement dans lequel évoluent les médias, les actions gouvernementales pour les réguler ou les influencer. En Hongrie, la question remonte à 2010, avec l'adoption du « paquet média » ; l'Union européenne porte une part de responsabilité, car elle n'a pas réagi à l'époque ; certes, elle a réagi par la suite, mais il était déjà trop tard ! La Commission européenne s'est finalement saisie de cette question.

Des *push back* violents aux frontières ont eu lieu dans plusieurs pays en Europe : entre la Grèce et la Turquie, en Bosnie-Herzégovine, etc. J'ai soulevé cette question devant la Cour de Strasbourg. Je me suis rendue en Turquie et dans les îles grecques de Lesbos et Samos. Nous avons diffusé une publication qui traite des enjeux au sud de la Méditerranée, pas seulement du sort des migrants, mais aussi de celui de toutes les personnes en danger. La manière dont l'Europe résoudra ce problème brûlant déterminera son avenir et sa configuration : celle-ci veut-elle devenir une forteresse ou bien évoluera-t-elle vers plus de solidarité ?

J'ai soulevé le cas de M. Demirtas, comme celui d'autres prisonniers, devant la Cour. J'espère que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe fera une déclaration claire à ce sujet. Certains pays n'appliquent pas les décisions de la Cour, c'est problématique. Un nouvel instrument adopté en 2017 me donne la possibilité de soumettre des textes appelant un État à respecter les jugements. J'ai déjà eu l'occasion de l'utiliser s'agissant de M. Kavala en Turquie.

M. Pierre Laurent. – Terrorisme, crise sanitaire, les états d'urgence se succèdent en France. Le Gouvernement légifère de plus en plus par ordonnances. Les lois d'exception se multiplient et finalement leurs dispositions perdurent dans le droit commun. Observe-t-on une dérive similaire dans d'autres pays européens ?

L'avis que vous avez adressé au président du Sénat sur le texte de sécurité globale est très réservé, rejoignant d'ailleurs la position du Défenseur des droits ou de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme. Pensez-vous, au travers de vos échanges avec le Gouvernement français, que vos remarques seront entendues ?

Mme Dunja Mijatovic. – Nous suivons de près les mesures d'exception liées à la pandémie. Celle-ci a fourni un prétexte à certains gouvernements pour réprimer certains droits de leurs populations. D'autres pays que la France ont prolongé ces mesures d'urgence. Il est important que des contre-pouvoirs puissent se manifester et que des organismes impartiaux puissent s'assurer qu'il n'y a pas d'abus dans le temps, au motif de lutter contre la pandémie. Tout régime exceptionnel devrait être

limité dans le temps ; il faut vérifier sans cesse s'il est proportionné et l'abroger si cela n'est plus le cas. L'avenir dira si l'on a abusé de ce régime.

J'ai exprimé dans ma lettre mes inquiétudes sur le texte de sécurité globale. J'ai reçu une réponse me disant que mes préoccupations avaient été entendues. Il appartient désormais au Sénat de se prononcer. Je garde espoir que les mesures adoptées respecteront l'intérêt général et les droits de la population.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie, Madame la Commissaire. Vous pouvez compter sur le Sénat pour faire valoir ces préoccupations lors de l'examen de ce texte.

Désignation de rapporteurs

M. Jean-François Rapin, président. – Fin novembre, j'ai été saisi par notre collègue Christophe-André Frassa, dans le prolongement de l'audition par notre commission de la cheffe du Parquet européen : il a proposé de se pencher sur la politique menée par certains États membres de l'Union européenne pour attirer des investisseurs étrangers en leur octroyant la nationalité contre un investissement substantiel, ce que l'on nomme communément par l'expression anglaise : *Citizenship by Investment*, la citoyenneté par investissement, ou encore les *golden visas*.

Sans les contrôles nécessaires, ce système peut servir à des délinquants pour fuir la justice, recourir à la corruption ou blanchir de l'argent. Je souscris donc à la demande de notre collègue et vous propose de le charger, en trinôme avec les deux rapporteurs en charge des questions de citoyenneté et de sécurité dans notre commission, André Reichardt et Jean-Yves Leconte, d'approfondir le sujet et d'en faire rapport devant notre commission sous forme d'une communication : ils pourraient ainsi nous présenter, au printemps, des propositions pour mettre fin au dévoiement du système actuel.

Notre groupe de travail sur la subsidiarité a émis des réserves sur trois propositions de textes issus de la Commission européenne pour lutter contre les menaces transfrontières graves dans le domaine de la santé. Je vous propose que Laurence Harribey et Pascale Gruny étudient cette question de manière plus approfondie au nom de notre commission.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Jeudi 21 janvier 2021

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

Budget de l'Union européenne

Projet de loi autorisant l'approbation de la décision (UE, EURATOM) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, EURATOM : communication de MM. Jean-François Rapin et Patrice Joly

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, avant d'échanger tout à l'heure avec les services de la Commission européenne, et notamment avec la directrice générale de la nouvelle *Task Force* pour la reprise et la résilience, nous avons souhaité, avec Patrice Joly, vous faire une communication relative à la récente décision du Conseil de l'Union européenne sur les ressources propres. Le sujet n'est pas nouveau : nous avons beaucoup évoqué les négociations sur le paquet budgétaire européen au cours de l'année 2020 et vous vous souvenez certainement de l'audition, cet automne, de la députée européenne Valérie Hayer, qui avait permis de préciser notamment les enjeux relatifs aux recettes.

Mais il nous a paru important de ré-évoquer ce sujet ce matin, dans la mesure où le Sénat examinera le 4 février prochain le projet de loi autorisant l'approbation de cette décision, qui doit être ratifiée par l'ensemble des États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Je vous rappelle qu'en matière de ressources propres, le Parlement européen, qui a approuvé cette décision, n'est que consulté. Ce sont les Parlements nationaux qui doivent formellement l'approuver.

Le projet de loi, qui fait l'objet d'une procédure accélérée, comprend un article unique autorisant l'approbation de la décision, dont le texte sera annexé à la loi. En termes de vote, le choix pour le Sénat est donc binaire : soit il autorise l'approbation, soit il la refuse.

C'est cette décision du Conseil qui conditionne la possibilité de lancer l'emprunt commun permettant le financement, à titre exceptionnel et temporaire, de l'instrument de relance de 750 milliards d'euros : 360 milliards de prêts et 390 milliards de dotations budgétaires. C'est le fameux accord trouvé au Conseil européen du mois de juillet 2020. La décision autorise à cette fin une augmentation exceptionnelle du plafond des ressources propres, à hauteur de 0,6 point de pourcentage. Ce relèvement sera temporaire : il sera applicable jusqu'au remboursement complet de l'emprunt, le 31 décembre 2058 au plus tard. Il permettra d'augmenter la marge de manœuvre, c'est-à-dire la différence entre le plafond des ressources propres et les dépenses réelles, cette marge de manœuvre faisant office de garantie pour l'emprunt. Par ailleurs, la décision contient une autre augmentation plus technique du plafond des ressources propres afin de couvrir les aléas et de conserver une marge suffisante.

Si l'ampleur de cet emprunt mutualisé est assurément inédite, il ne s'agit pas pour autant d'un « saut fédéral » : les considérants de la décision indiquent bien qu'il s'agit d'une « réponse exceptionnelle » et son article 5 précise que la Commission est autorisée à recourir à l'emprunt « à la seule fin de faire face aux conséquences de la crise de la covid-19 ». Le texte précise également que les fonds empruntés par la Commission à titre exceptionnel ne pourront pas financer des dépenses opérationnelles de l'Union.

La ratification de la décision du Conseil conduit par ailleurs à approuver l'introduction d'une nouvelle ressource propre, applicable à compter du 1^{er} janvier 2021, à savoir la contribution nationale calculée sur la base des déchets d'emballages en plastique non recyclés.

Le taux de cette contribution est fixé par le texte à 0,80 euro par kilo mais 17 États membres bénéficieront d'une réduction forfaitaire annuelle de leur contribution, dès lors que leur revenu national brut est inférieur à la moyenne de l'Union.

Pour la France, selon les informations recueillies auprès de la direction du Budget, le coût brut de cette contribution est évalué à 1,2 milliard d'euros en 2021 et 2022, puis 1,1 milliard d'euros de 2023 à 2027. Toutefois, cette contribution viendra en déduction de la contribution nationale assise sur le revenu national brut. La direction du Budget évalue ainsi à 69 millions d'euros par an le surcoût net pour la France de l'introduction de cette nouvelle ressource propre.

S'agissant de l'éventuelle introduction de nouvelles ressources propres, la décision du Conseil apparaît davantage comme un point de départ que comme un aboutissement : seule cette nouvelle contribution sur les déchets plastiques figure en effet dans le texte qui est soumis à notre approbation.

M. Patrice Joly, rapporteur. – Comme l'a rappelé Jean-François Rapin, la décision du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne fait partie intégrante du « paquet budgétaire », qui inclut à la fois le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et l'instrument de relance.

La décision sur les ressources propres, quelle que soit sa date d'entrée en vigueur, sera réputée applicable au 1^{er} janvier 2021. Toutefois, l'emprunt qui sous-tend le plan de relance ne pourra être levé qu'une fois la décision ratifiée par tous les États membres. La date d'entrée en vigueur de la décision sur les ressources propres revêt ainsi une importance toute particulière pour la mise en œuvre de l'instrument de relance. D'où une urgence que nous avons ressentie lors l'audition du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) à laquelle nous avons procédé mardi.

Urgence d'avoir cette base juridique. Urgence aussi à adopter les autres textes nécessaires à la mise en œuvre de l'instrument de relance dans les meilleurs délais. En effet, l'accord politique d'ensemble a été retardé en raison du différend avec les Hongrois et les Polonais sur le mécanisme de conditionnalité au titre du respect de l'État de droit.

Ce retard a des implications très concrètes. Le règlement sur la facilité pour la reprise et la résilience, qui constitue le dispositif majeur de l'instrument de relance européen, ne sera examiné en séance plénière par le Parlement européen que début février. Tant que ce règlement n'est pas adopté, les États membres ne peuvent pas notifier leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience à la Commission européenne.

Et compte tenu des délais d'examen de ces plans, les premiers crédits européens au titre de cette facilité pour la reprise et la résilience, soit 13 % du total dévolu à la France, ne devraient pas être versés avant le mois de juin 2021.

Nous avons compris, lors de la discussion que nous avons eue avec le SGAE, que la première tranche de versement du mois de juin permettrait à l'État de se rembourser, en qualifiant de dépenses éligibles des dépenses déjà effectuées en 2020. C'est un point que la commission des finances devra, nous semble-t-il, préciser d'ici l'examen du projet de loi en séance publique, pour que nous ayons une vision bien claire des montants réellement engagés à l'échelon national en plus des crédits européens.

Je voudrais apporter quelques précisions sur ce volet dépenses et sur les sommes que la France pourrait percevoir de la part de l'Union européenne au titre de l'instrument de relance.

L'Union européenne a beaucoup communiqué sur le volume d'ensemble de 750 milliards d'euros de l'emprunt. C'est évidemment un montant symboliquement important. Le SGAE nous a rappelé qu'il avait fait l'objet d'âpres négociations et qu'il correspondait aux besoins évalués à

l'époque. Reste à savoir maintenant s'il sera suffisant compte tenu de l'évolution de la pandémie à laquelle nous assistons, et au regard des plans annoncés par des États tiers, comme celui des États-Unis, à hauteur de 1 900 milliards de dollars.

Je veux toutefois souligner que ce montant global comprend deux grandes enveloppes distinctes, qui n'ont pas la même nature.

La première enveloppe est une enveloppe de prêts, que les États frugaux sont parvenus à faire gonfler au cours des négociations. Elle est en effet passée de 250 milliards d'euros dans la proposition initiale de la Commission à 360 milliards d'euros. Nous avons eu confirmation que la France, qui peut se refinancer sur les marchés à un coût moindre, ne sollicitera pas de prêt dans ce cadre. Cette enveloppe n'est pas mutualisée : ce sont les États membres bénéficiaires qui rembourseront les frais afférents à leur quote-part.

La deuxième enveloppe est une enveloppe de dotations budgétaires, que les négociations ont ramenée de 500 milliards à 390 milliards d'euros. Sur ces 390 milliards d'euros, la France pourrait percevoir environ 46 milliards d'euros : 40 milliards d'euros au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, 4 milliards au titre de REACT-EU, destiné à atténuer les effets immédiats de la crise de la covid-19, et 2 milliards au titre des programmes complétés par l'instrument de relance, notamment le programme-cadre pour la recherche et l'innovation, Horizon Europe.

Le montant de 40 milliards est toutefois à considérer avec précaution : il pourrait varier à la hausse ou à la baisse. Afin de bien prendre en compte les effets de la crise de la covid-19, 30 % des engagements au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, qui seront débloqués en 2023, seront ajustés en fonction de la perte cumulée de PIB en 2020 et 2021.

C'est cette enveloppe de 390 milliards d'euros qui fera l'objet d'un remboursement mutualisé. Et pour éviter une hausse des contributions nationales difficilement supportable, ce remboursement entraînera certainement une pression en faveur de l'introduction de nouvelles ressources propres.

D'ores et déjà, l'étude d'impact annexée au projet de loi précise que, du fait du Brexit, de l'augmentation en euros courants du budget européen et des pertes de droits de douanes liées à l'évolution de la situation économique en raison de la pandémie de covid-19, « la contribution de la France au budget de l'Union européenne devrait s'élever à environ 206,9 milliards d'euros pour l'ensemble de la période 2021-2027 (29,5 milliards d'euros en moyenne par an). Elle supportera donc une augmentation d'environ 54 milliards d'euros supplémentaires – par rapport à la précédente programmation pluriannuelle portant sur 2014-2020 (...) avant création de toute nouvelle ressource propre ».

Le remboursement de l'emprunt exceptionnel débutera au cours du CFP 2021-2027 mais il interviendra pour l'essentiel à partir de 2028. Il conduira encore à pousser le montant des contributions nationales à la hausse, toutes choses égales par ailleurs, sauf si on parvient à introduire de nouvelles ressources propres. C'est la voie qui apparaît clairement privilégiée mais elle n'est pas acquise : chaque nouvelle ressource propre devra être approuvée au Conseil à l'unanimité puis ratifiée par les différents États membres.

Les négociations qui se sont déroulées l'an passé ont montré la difficulté de l'exercice. Je mentionnerai, à cet égard, trois sujets qui sont tranchés dans la décision sur les ressources propres.

La première de ces difficultés est la suivante : alors que le départ du Royaume-Uni de l'Union offrait une fenêtre de tir, il n'a pas été possible de supprimer les rabais dont continueront à bénéficier cinq États membres : l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède.

Deuxième difficulté : la France privilégiait la suppression de la ressource TVA, mais cette ressource a finalement été maintenue et simplifiée grâce à la suppression du taux d'appel réduit dont bénéficiaient trois États membres. Le taux d'appel de la ressource sera désormais uniforme et fixé à 0,30 %, contre 0,25 % auparavant.

Troisième difficulté : alors que la France soutenait l'abaissement à 10 % du taux de frais d'assiette et de perception des droits de douanes prélevés par les États membres, c'est l'inverse qui s'est produit. Le taux se trouve relevé de 20 % à 25 %, sous la pression notamment de la Belgique et des Pays-Bas.

Ces exemples illustrent la difficulté des négociations à venir.

M. Jean-François Rapin, président. – Je voudrais évoquer maintenant plus particulièrement les prochaines étapes concernant l'éventuelle introduction de nouvelles ressources. Comme je l'ai dit en introduction, cette perspective est évoquée dans les considérants mais elle ne figure pas dans le texte de la décision que nous aurons à approuver. Elle est en revanche détaillée de manière précise dans une annexe à l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 conclu entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen.

Trois étapes sont prévues par cette feuille de route, dont la portée juridique fait l'objet de débats. Un point est certain : elle contraint d'une part la Commission à formuler des propositions et, d'autre part, le Conseil et le Parlement européen à les examiner.

La première étape concerne l'année 2021 avec la mise en place de la nouvelle contribution sur les déchets non recyclés, applicable à partir du 1^{er} janvier, puis la présentation d'ici juin de trois propositions de nouvelles ressources propres par la Commission européenne : une proposition de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; une proposition de redevance numérique ; et enfin, une proposition de ressource liée au système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne. Ce système serait revu et éventuellement étendu à l'aviation et au transport maritime.

La deuxième étape aura lieu en 2022 et 2023, en vue de mettre en place ces trois nouvelles ressources propres d'ici le 1^{er} janvier 2023, sous réserve toutefois de leur approbation par les différents États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Le Conseil devra délibérer d'ici le 1^{er} juillet 2022, ce qui signifie très concrètement que les travaux préparatoires devraient aboutir pendant la présidence française du Conseil.

La troisième et dernière étape concerne les années 2024 à 2026 et la formulation retenue dans l'accord interinstitutionnel apparaît plus incertaine. La Commission devrait s'efforcer de présenter d'ici juin 2024 des propositions de nouvelles ressources propres additionnelles, qui pourraient inclure une taxe sur les transactions financières, une contribution financière liée au secteur des entreprises ou une nouvelle assiette commune pour l'impôt sur les sociétés. Le Conseil en délibérerait d'ici le 1^{er} juillet 2025, en vue de leur mise en œuvre d'ici le 1^{er} janvier 2026.

Il nous apparaît clair, à Patrice Joly et moi-même, que les années 2021 et 2022 apparaissent décisives et que nous devons nous mobiliser et rester attentifs. C'est cette étape qui déterminera réellement l'évolution de la contribution française et le coût réel de l'instrument de relance pour notre pays.

Des incertitudes et des zones d'ombre subsistent concernant l'aide que recevront finalement les différents États membres et la mise en œuvre concrète de l'instrument de relance, notamment sa déclinaison au niveau national. Je forme le vœu que la commission des finances puisse apporter des éclaircissements d'ici la séance publique. Je me félicite à cet égard que la conférence des Présidents ait accordé à notre commission un temps de parole.

Politiquement, compte tenu de l'attente entourant la mise en œuvre des fonds européens de relance pour faire face à la crise de la covid-19, il apparaît compliqué pour les Parlements nationaux de rejeter cette décision et de bloquer le processus. Mais nous devons nous préparer à être force de propositions en vue des débats à venir sur les ressources propres. Nous vous proposerons donc certainement une nouvelle communication dès que les propositions de la Commission européenne seront connues.

Nous avons essayé, avec Patrice Joly, dans un temps court, d'analyser ce sujet. Nous avons décidé de n'auditionner que le SGAE, la commission des finances rencontrant notamment par ailleurs la direction du budget. Reste ainsi en suspens la question des 13 % de préfinancement au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Il s'agit, en effet, de connaître précisément la nature des dépenses qui seront remboursées par ces crédits européens. S'agit-il de crédits du plan de relance annoncé ou plus généralement de dépenses déjà engagées pour lutter contre la crise du covid ? La question devra être posée au ministre du budget qui est auditionné tout à l'heure par la commission des finances.

Mme Christine Lavarde. – Je vous remercie pour votre présentation exhaustive. Je reviens sur la question des remboursements de crédits qui impliquent *de facto* des co-financements nationaux et européens. Pour les autres fonds européens, il y a un devoir d'information des citoyens. Concernant ces crédits au titre de l'instrument de relance, ils constitueraient un remboursement rétroactif de dépenses engagées par les États, notamment relatives à la croissance verte. J'imagine ainsi que les projets retenus concerneraient des sujets comme la rénovation thermique des bâtiments, et constitueraient par conséquent des projets financés par la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Je crains que les collectivités ou les universités, en tout cas les parties prenantes recevant des fonds européens, doivent redéposer des dossiers, ou communiquer sur l'origine des fonds. Je souhaitais savoir si l'audition du SGAE vous avait permis de savoir comment allait se passer ce processus de remboursement de crédits.

M. Jean-François Rapin, président. – Le SGAE nous a confirmé ce chiffre de 13 % de préfinancement au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et le fait que l'État serait le destinataire des fonds. En revanche, on ne connaît pas la nature des dépenses qui pourront être appelées en remboursement.

M. Patrice Joly, rapporteur. – Je confirme que la nature des dépenses ouvertes au remboursement ne nous a pas été communiquée. Il faudrait poser la question au ministre du budget lors de son audition par la commission des finances.

M. André Gattolin. – Je vous remercie pour cette présentation. Il y a effectivement beaucoup de subtilités dans ce texte. Il est ainsi écrit que le montant de l'emprunt peut aller jusqu'à 750 milliards d'euros. Il s'agit d'un plafond, au-delà duquel il faudrait passer par une nouvelle procédure. Je suis inquiet de l'effet de ciseau entre les dépenses et les recettes. Concernant les dépenses de remboursement, prévues dans l'article 5 de la décision du Conseil, et au regard de l'analyse du Conseil d'État, l'exposé des motifs du projet de loi indique que « le remboursement du principal et des intérêts de l'emprunt est à la charge du budget de l'Union européenne et commencera avant la fin du CFP 2021-2027 ». Nous commencerons donc à payer une partie des intérêts avant 2027. D'ailleurs, la Commission informera de manière régulière et exhaustive le Conseil et le Parlement européen sur la gestion de l'emprunt. En tant que parlement national, nous devons nous mettre en lien avec nos collègues du Parlement européen.

Pour ne pas augmenter la charge des contributions nationales, il faudra mettre en œuvre des ressources nouvelles. Dans le considérant 8 de la décision du Conseil, de nouvelles ressources sont envisagées, dont la taxe sur les transactions financières. Celle-ci est pour le moment limitée à certain nombre d'États, mais il faudra l'imposer. Cette taxe devrait générer une ressource estimée entre 7 à 14 milliards d'euros par an. Il va y avoir des discussions entre États, qui risquent d'être difficiles. Le

texte indique, en effet, que les ressources propres doivent être durables et pérennes, alors que la taxe sur les déchets plastiques notamment est vouée à disparaître.

Par ailleurs, un certain nombre d'États conservent des rabais. L'Allemagne a fait un sacrifice au travers de la suppression des rabais sur la TVA, contrairement au Danemark, à la Suède, aux Pays-Bas et à l'Autriche. Un tel compromis avait été trouvé pour signer l'accord, mais il risque de faire débat et nécessitera des explications auprès de l'opinion publique, alors que la contribution nette française va considérablement augmenter.

M. Patrice Joly, rapporteur. – La question évoquée est celle de la souveraineté fiscale dont certains États peinent à se dessaisir. Les problématiques autour de la taxe sur les transactions financières valent pour les autres taxes. Le SGAE est plutôt optimiste sur le sujet des ressources propres. Toutefois, les élections nationales qui auront lieu dans les États membres pourront être sources de crispation. Toutefois, nous avons un peu de temps devant nous, notamment pour la taxe sur les transactions financières, dont la mise en œuvre est envisagée pour 2026.

M. Jean-François Rapin, président. – Politiquement, ce sujet des ressources propres est fragile. Il sera soumis par tranche aux parlements nationaux. Le refus d'un seul État suffira à faire exploser le dispositif. Le SGAE est optimiste, nous devons l'être également. Pour preuve, les discussions avec la Pologne et la Hongrie ont abouti. Mais cela reste un dispositif sur le fil.

M. André Gattolin. – Je souhaitais préciser que ces ressources propres ne seront pas soumises chaque année aux parlements, mais à plutôt à trois reprises lors des années à venir, conformément aux différentes vagues de ressources propres envisagées par l'Union.

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

M. Didier Marie. – Je vous remercie pour cette présentation d'une décision qui nous arrive dans un délai contraint. L'Europe est à un tournant. Je tiens à saluer le rôle du Parlement européen qui a beaucoup œuvré sur ce sujet des ressources propres. Il n'a pas totalement obtenu gain de cause, mais a fait avancer le débat. Je salue l'augmentation et la diversification prévues de l'assiette des ressources propres qui vont permettre de financer le plan de relance et apporter un soutien aux États membres. Je regrette, toutefois, que la moitié de ce plan de relance prenne la forme de prêts, ce qui n'était pas l'objectif de départ.

Je regrette également que cette question des ressources propres ait été promue dans ce contexte de crise, et non pas par volonté politique. Par ailleurs, elle ne concerne que de faibles montants et une assiette très étroite. Il faut aller plus loin. Je salue la mise en œuvre de la contribution sur les plastiques non recyclés, mais quel montant va-t-elle générer et quelle sera son évolution ? C'est une contribution qui, par définition, devrait s'éteindre. Concernant la taxe carbone aux frontières ou la taxe numérique, ce sont des avancées, mais nous avons là encore besoin de précisions. Il y a, par ailleurs, des manques : la taxe sur les transactions financières, un impôt sur les sociétés avec une assiette consolidée, une taxe sur le marché unique pour les multinationales. Les questions de fond sont celle de l'autonomie financière de l'Union européenne pour mener ses politiques publiques, et celle du rééquilibrage entre l'impôt payé par les citoyens – avec la contribution nationale qui va augmenter pour la France - et la nécessité d'un impôt payé par les sociétés bénéficiant pleinement du marché unique mais insuffisamment mises à contribution.

Sur la question des rabais, la France a plaidé pour leur remise en cause, mais elle n'a été que partiellement entendue. Les États frugaux continuent de bénéficier de rabais. Les frais d'assiette ont été fixés à hauteur de 25 %, supérieurs à ceux existant précédemment. Il faut aller plus loin sur les ressources propres et peser sur nos exécutifs nationaux pour mener une politique volontariste. Il faudra aussi veiller à l'effectivité des décisions mises en œuvre, car ceci reste politiquement très fragile. J'exprime donc ma vigilance tout en approuvant la décision.

M. Jean-François Rapin, président. – J’approuve à 90 % les constats que vous venez de dresser. Il faut garder en tête l’objectif, à savoir qu’un euro de ressources propres obtenu par l’Europe équivaut à un euro de baisse des contributions nationales. Il semble être respecté. Selon le SGAE, la contribution nette sur la première vague de ressources propres, à savoir la taxe sur les déchets plastiques, annoncée à 100 millions d’euros, a finalement été réévaluée à 69 millions d’euros. Nous verrons ainsi le respect de ce principe à l’usage.

M. Patrice Joly, rapporteur. – Sur la taxe numérique, le SGAE est plutôt optimiste, en considérant que les géants du numérique auraient intérêt à avoir un cadre harmonisé au niveau de l’Union européenne. Je trouve que c’est un peu optimiste. Nous verrons également quelle sera la nouvelle posture des États-Unis.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci Monsieur le rapporteur. Je donne la parole à Pierre Laurent.

M. Pierre Laurent. – Plus on avance dans la maîtrise des chiffres, plus le brouillard se dissipe sur les annonces. Quand on regarde les chiffres, en comparant ce que la France va obtenir par rapport à ce à hauteur de quoi elle va contribuer, cela permet de relativiser grandement les annonces faites.

S’agissant des ressources propres, les montants sont faibles. La question est de savoir vers quelle politique on veut aller. Le calendrier est significatif : les ressources propres les plus importantes sont les trois dernières dans le temps, et également celles qui peuvent générer le plus de ressources. On discute ainsi la taxe sur les transactions financières depuis des années et c’est pourtant celle qui semble le plus difficilement atteignable. Nous sommes loin du compte. Pour ces raisons, le groupe CRCE votera contre ou s’abstiendra lors de la séance.

M. Jean-François Rapin, président. – Je respecte les avis de chacun des membres de la commission. En séance, je serai porteur d’un avis d’ensemble de la commission. Nos analyses ne sont pas si éloignées. Concernant le vote, comme j’ai pu en discuter avec le rapporteur général de la commission des finances, s’il y avait un vote défavorable à émettre, il aurait dû être émis dès le plan de relance ou le CFP. Dire non à cette décision maintenant, ce serait contre-productif et marginaliserait le Sénat.

M. Didier Marie. – On peut certes considérer que ce n’est pas assez, mais si le vote est défavorable sur cette décision, il n’y aura pas de plan de relance. Nous appelons de nos vœux le déploiement de certaines politiques publiques nouvelles au niveau de l’Union européenne. Nous voterons en faveur de ce projet de loi, même si nous émettrons des réserves sur l’ambition de ce projet.

M. Jean-François Rapin, président. – S’il n’y avait pas de ressources propres, il faudrait financer le plan de relance par des contributions budgétaires nationales supplémentaires.

M. Pierre Laurent. – Certes, mais il s’agit d’un bras de fer en Europe auquel la France doit participer. On ne peut pas envisager le débat comme cela. Il faut faire valoir notre point de vue.

M. Jean-François Rapin, président. – Je comprends, je serai porteur, en séance, des inquiétudes des membres de la commission.

M. Pascal Allizard. – Je vous remercie pour la présentation de ce texte. Toutefois, cette docilité budgétaire m’étonne un peu. Nous parlons d’augmentation de TVA, de contribution sur les plastiques non recyclés, de droits de douanes, de taxe carbone aux frontières. Il s’agit de fiscalité supplémentaire. Parallèlement, on nous explique que la France a plus intérêt à recourir à un emprunt européen, qu’à un emprunt national. Mais je ne suis pas certain – au vu de la hausse attendue de fiscalité – que cet emprunt européen soit favorable aux contribuables français.

Par ailleurs, le texte prévoit de nouvelles ressources propres. Il s'agit d'une seringue financière pour nous imposer encore plus de fédéralisme. C'est une vraie question politique et non budgétaire. On s'y engage sans consultation des populations, qui vont subir une pression fiscale supplémentaire. Il s'agit d'une intégration supplémentaire déguisée qui ne m'apparaît pas acceptable, ni sur le fond ni sur la forme.

En outre, s'agissant de la question des « rabais sur rabais », je ne comprends pas que la France accepte cette compromission. On ne sait plus à 10 milliards d'euros près ce que ça coûtera durablement à la France. C'est pour moi assez inquiétant, surtout au vu des faibles bénéfices attendus pour la France.

Enfin, concernant les trois vagues de ressources propres, il faut veiller à ce qu'elles ne se transforment pas en tsunami populaire.

Pour ces raisons, je m'abstiendrai sur ce texte en séance, et je vais faire campagne pour l'abstention.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci cher collègue. La parole est à Laurent Duplomb.

M. Laurent Duplomb. – J'aime citer Montesquieu : « *j'aime les gens de mon pays parce qu'ils ne sont pas assez savants pour raisonner de travers* ». Quand le Président de la République a annoncé cet emprunt en le décrivant comme fabuleux, j'ai eu une certaine méfiance. En effet, si les États ont accepté un emprunt commun, alors que leur situation économique divergeait, avec des niveaux de déficit, d'endettements publics différents, c'est en raison d'éléments incitatifs qu'ils sont obtenus lors des négociations.

Au fil du temps, ces raisons ressortent à la lumière du jour. Ainsi cinq pays ont obtenu des rabais. La France versera ainsi des taxes plus élevées ou paiera une contribution au budget de l'Union plus importante. Cela va à l'encontre d'une intégration efficace et équilibrée.

Par ailleurs, je me pose la question de savoir ce qu'il y a dans le texte sur le droit d'encadrement de la Commission européenne sur la politique des États membres. Je me souviens du cas de la Grèce. La Commission européenne avait aidé la Grèce mais au prix d'encadrement des salaires et des retraites notamment... Est-on sûr que les États membres n'ont pas signé des clauses qui contraignent nos comptes publics ?

M. Jean-François Rapin, président. – Le droit de regard sur nos comptes publics appartient d'abord à notre commission des finances. Il n'y a pas de droit de regard direct de la Commission européenne.

M. André Gattolin. – Il y a un droit de regard *ex ante* sur les propositions des plans de relance qui seront validés par la Commission, mais il ne s'agit pas d'une conditionnalité des fonds publics, comme prévu dans le mécanisme européen de stabilité (MES), qui a été utilisé pour la Grèce et l'Italie. Ce MES impose des réformes structurelles aux États ; c'est pourquoi la France refuse d'avoir recours à ce mécanisme.

M. Jean-Yves Leconte. – Je partage les réserves émises par mes collègues, et notamment celles exprimées par Didier Marie. Quand on a lancé l'euro en 1992, on pensait que la monnaie conduirait à une intégration politique, mais ce fut un échec. Désormais, on fait le pari que l'emprunt commun permettra des avancées politiques. Mais s'il n'y a pas de volonté politique d'aller vers du fédéralisme, cela ne fonctionnera pas. Pour ce faire, il faudra des vraies ressources propres, avec des transferts de ressources des États vers l'UE. Ce n'est pas avec la taxe plastique ou de nouvelles taxes qui pèseront directement sur le pouvoir d'achat des Européens, que le processus avancera.

M. Jean-François Rapin, président. – Sur les ressources, se pose effectivement la question de leur pérennité, l'assiette de certaines étant, par nature, amenée à diminuer. Néanmoins, nous sommes sur une période transitoire et exceptionnelle. D'autres taxes, comme celle sur les transactions financières, permettraient peut-être d'avoir des ressources plus durables.

M. Philippe Bonnecarrère. – J'ai une approche plus favorable à ce projet de décision. À côté de l'aspect budgétaire, il y a l'économie réelle qui est plus importante. Face à un choc sanitaire, économique et social aussi considérable, le système a tenu grâce notamment à l'action de la Banque centrale européenne (BCE) et aux accords économiques. Le gain économique du plan de relance est considérable et crédibilise la capacité de nos économies à faire face à des chocs de grande ampleur. Le « quoi qu'il en coûte » français n'aurait pas pu exister s'il n'y avait pas eu la BCE et le plan de relance. J'ai ainsi une approche plus favorable à ce texte que mes collègues intervenus précédemment.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, chers collègues. L'exercice du président, en séance, ne sera pas simple, mais je veillerai à retranscrire la position de la commission, en tenant compte de vos avis et inquiétudes exprimés ce matin. Je vous en remercie.

Questions diverses

M. Jean-François Rapin, président. – Le ministre en charge des affaires européennes m'a adressé un courrier dans lequel il m'informe de son projet de mettre en place un comité composé d'élus – nationaux, européens et locaux – et de représentants des corps intermédiaires ; ce comité serait associé au travail préparatoire que le Gouvernement a engagé en vue de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, qui débutera dans un an pour un semestre. Il a prévu que j'en sois membre *ès qualité*, ainsi que le Président de la commission des affaires étrangères, tout comme nos deux homologues à l'Assemblée nationale. Il indique aussi avoir sollicité le Président de chacune des deux chambres pour qu'il désigne en outre un représentant par groupe parlementaire de leur assemblée. Je tenais à vous en informer : je vous encourage en effet à vous porter candidat dans vos groupes respectifs pour rejoindre ce comité de suivi de la Présidence française de l'Union européenne car il me semblerait opportun que notre commission y compte plusieurs de ses membres.

Par ailleurs, je voulais vous rendre compte de la réunion du Bureau de notre commission qui s'est tenue mercredi dernier. À la suite des remarques formulées en décembre par notre collègue Jean-Yves Leconte sur les modalités de l'examen par notre commission de la conformité au principe de subsidiarité des projets de textes européens, le Bureau a décidé, sans alourdir la procédure, de mieux associer les membres de la commission à l'examen des textes en subsidiarité en leur envoyant à tous la note préparatoire aux réunions du groupe de travail, pour qu'ils puissent, s'ils le souhaitent, faire valoir leurs arguments à leur représentant dans ce groupe de travail qui comprend un représentant par groupe politique.

Jeudi 28 janvier 2021

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

Institutions européennes

Audition de S. E. M. Jorge Torres-Pereira, ambassadeur du Portugal en France

M. Jean-François Rapin, président. – Le 1^{er} janvier dernier, le Portugal a pris en charge la présidence du Conseil de l'Union européenne, qui reviendra à la France dans un an. L'Allemagne vous a passé le relais dans un contexte très difficile, marqué par le retrait d'un État membre, le Royaume-Uni, et par la pandémie de covid-19 qui continue de faire des victimes à travers l'Union européenne, de paralyser nos économies et de malmenier nos sociétés. Votre pays est particulièrement frappé en ce moment et je vous assure de toute notre empathie, le nôtre n'étant pas épargné non plus.

L'enjeu sanitaire s'impose, de fait, en haut de l'agenda de votre présidence, et vous entendez y faire face avec l'espoir, la confiance et la crédibilité que donnent les programmes et les instruments financiers dont l'Union s'est dotée pour tracer un chemin commun de sortie de crise. Votre ambition est que ce premier semestre soit le début d'une nouvelle dynamique pour l'Europe autour des transitions climatiques et numériques ; votre pays annonce aussi son souci particulier de veiller à renforcer la dimension sociale de ces deux transitions, afin d'y entraîner tous les Européens.

Les résultats de l'élection présidentielle que vient de connaître votre pays confirment qu'il s'agit là d'une préoccupation essentielle : la forte abstention des électeurs et le score historique du candidat populiste attestent bien de la priorité que l'Union doit donner à la cohésion sociale et à l'adhésion démocratique des peuples au projet européen. La crise politique que traverse l'Italie est aussi une source de préoccupation pour l'Union et la mise en œuvre du plan de relance.

Nous vous remercions d'être venu ce matin au Sénat nous présenter les priorités de la présidence portugaise. Les sujets à évoquer sont multiples et mes collègues auront certainement de nombreuses questions à vous poser. Pour ma part, je souhaite d'emblée vous en poser une : j'ai relevé que, concernant l'action extérieure de l'Union européenne, votre programme prévoyait de contribuer au renforcement des relations de l'Union avec l'Inde et avec l'Afrique. Qu'en est-il du Brésil, autre puissance économique émergente à laquelle votre pays est particulièrement lié par l'histoire?

M. Jorge Torres-Pereira, ambassadeur du Portugal en France. – Je suis très honoré de venir m'exprimer devant vous, au moment où le Portugal prend la présidence tournante de l'Union européenne, pour vous présenter les priorités du prochain semestre.

Notre priorité sera évidemment la reprise économique, que nous devons mener de front avec les transitions verte et numérique. Le paysage économique sera très différent après la crise. Cette dernière nous offre sans doute une opportunité, paradoxalement, de mener des transformations sociales, économiques, écologiques et numériques profondes.

Notre deuxième objectif est de renforcer le socle social de l'Union européenne. La crise nous montre l'importance de cette dimension. Les transitions écologique et numérique auront elles-mêmes un impact social important, et nous devons nous y préparer.

Notre troisième objectif sera de défendre l'autonomie stratégique de notre continent, dans le cadre d'une Europe ouverte au monde. C'est pourquoi nous voulons continuer à nouer des partenariats avec les différents acteurs.

Plusieurs événements forts seront organisés. Nous devons faire en sorte que les mécanismes financiers que nous venons de créer dans le cadre du plan de relance puissent commencer à être mobilisés au plus vite : cela suppose que les pays membres lancent leurs plans nationaux de relance très vite afin que les premiers déboursements européens interviennent à la fin du semestre.

Nous organiserons un sommet social à Porto qui réunira les représentants de la société civile, des partenaires sociaux et des institutions européennes, afin de trouver les moyens de donner plus de force à l'économie sociale de marché, qui fait partie de l'ADN de l'Union européenne. Nous devons aussi réfléchir aux conséquences sociales des transitions verte et numérique : quelles adaptations des compétences pour les jobs du futur ? Comment parvenir à une transition juste et inclusive ?

Nous voulons aussi rééquilibrer notre rapport avec d'autres grands acteurs géopolitiques. De même que le semestre passé s'est tenu un sommet Union européenne-Chine et que notre relation avec les États-Unis fait l'objet d'une attention privilégiée, nous souhaitons développer nos relations avec un autre grand acteur, l'Inde : un sommet Union européenne-Inde sera organisé à Porto en mai. Il ne s'agit pas de s'inscrire dans une compétition géopolitique entre acteurs. Simplement, le renforcement des liens avec ce pays constituait déjà un axe de notre présidence en 2000. On observe toutefois un regain d'intérêt pour la zone indo-pacifique : certains États membres développent d'ailleurs leur propre stratégie nationale pour cette zone, et nous sommes en train de discuter d'une stratégie européenne.

Maintenant que nous sommes tombés d'accord sur le budget européen et sur l'instrument Next Generation EU, et que l'accord avec le Royaume-Uni a été signé, nous disposons de tous les instruments pour agir. Nous voulons construire d'abord une Europe plus résiliente : sur le plan économique, évidemment, mais aussi sur le plan sanitaire, la crise ayant illustré la nécessité d'une Europe de la santé impliquant un renforcement des coopérations en la matière. L'Europe doit aussi être résiliente en ce qui concerne ses valeurs afin de défendre l'État de droit, la démocratie, la liberté des médias, etc. Nous poursuivrons les analyses pays par pays engagées au dernier semestre : dans les six prochains mois, cinq États membres devront ainsi présenter leur situation nationale à cet égard, avec, le cas échéant, des sanctions au titre de l'article 7 du traité sur l'Union européenne.

Nous comptons faire avancer l'Europe du numérique en avançant dans l'élaboration du *Digital Services Act (DSA)* et du *Digital Markets Act (DMA)*. Un nouveau câble sous-marin reliant Sines au Portugal et Fortaleza au Brésil sera inauguré très prochainement. Dans le même esprit, il importe que l'Europe se dote d'une politique spatiale compétitive. Je rappelle que l'Agence spatiale européenne est coprésidée en ce moment par la France et le Portugal.

En ce qui concerne l'Europe verte, nous aurons comme objectif de finaliser la loi européenne sur le climat, de réaffirmer le *leadership* de l'Europe dans la lutte pour réduire les émissions de CO₂, tout en préparant la prochaine conférence de l'ONU sur le climat (COP 26), qui devait se tenir à Glasgow en novembre. L'Europe verte, c'est aussi l'Europe bleue, en raison du nexus océan-climat. Nous devons être attentifs à protéger la biodiversité et les ressources marines.

Je ne reviendrai pas sur l'Europe sociale que j'ai déjà évoquée et je terminerai par l'Europe globale. L'Union européenne entend défendre le multilatéralisme et est ouverte à des partenariats avec des tiers. Depuis le traité de Lisbonne, l'agenda international est déterminé par le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est aussi vice-président de la Commission, et non plus par le pays exerçant la présidence, mais nous pouvons néanmoins mettre l'accent sur certains axes : le sommet avec l'Inde ou le *reset* des relations transatlantiques, avec l'espoir d'un renforcement des liens entre l'Union européenne et l'OTAN.

Nous serons aussi tournés vers l'Afrique, à travers l'organisation d'événements, de forums, destinés à préparer la prochaine rencontre entre les leaders européens et africains, dans l'idéal en présentiel.

Par rapport à l'Amérique latine, l'agenda sera dicté par les accords commerciaux avec le Chili, le Mexique et les pays du Mercosur. Selon nous, la crédibilité de l'Union européenne, qui a finalisé un accord avec le Mercosur après dix ans de négociation, serait remise en cause si elle n'honorait pas sa parole. Laisser cet accord dormir sur une étagère ne semble pas une bonne idée. Il est toujours possible de trouver des solutions imaginatives pour obtenir des garanties additionnelles sur le climat ou la protection de la forêt amazonienne, afin de ratifier l'accord. Nous voulons faire en sorte que les choses avancent. Nous pensons aussi que notre relation avec le Brésil s'inscrit principalement dans le cadre de l'accord avec le Mercosur. Nous aurons plus d'influence sur la politique climatique des pays d'Amérique latine au sein de l'accord qu'en dehors. Celui-ci comporte déjà des clauses sur le climat qui auront valeur contraignante. Il sera aussi possible de les clarifier par le biais de déclarations additionnelles.

Enfin, la Conférence sur l'avenir de l'Europe sera lancée dès que la question de sa présidence aura été tranchée. Nous espérons qu'elle pourra se conclure lors de la présidence française, au premier semestre 2022.

M. Jean-François Rapin, président. – Avez-vous envisagé, à cet égard, une stratégie au Portugal pour conduire les discussions à l'échelle de l'État ?

M. Jorge Torres-Pereira. – Le Portugal a déjà mené des consultations citoyennes avant les élections européennes. Nous avons l'expérience de ces échanges avec la société civile. L'enjeu de la Conférence sur l'avenir de l'Europe devrait d'ailleurs être, selon nous, de réduire la distance entre l'Union européenne et les citoyens afin que ces derniers se sentent davantage associés et impliqués. En revanche, nous ne serions guère enthousiastes si la discussion s'orientait vers des modifications institutionnelles : les citoyens attendent plutôt des réponses à la hauteur de la crise sanitaire et économique.

M. Jean-François Rapin, président. – Je laisse la parole à M. Louis-Jean de Nicolaÿ, président du groupe d'amitié France-Portugal.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Vous avez évoqué le défi d'une Europe plus verte, plus juste et plus numérique. Comment cette ambition se concrétisera-t-elle ? Dans quels textes ? Selon quel calendrier ? La négociation avec le Parlement européen devrait s'achever sur la loi climat.

Le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », qui devrait être présenté par la Commission au mois de juin, devrait comporter de nouveaux objectifs de réduction des gaz à effet de serre. Il appartiendra à la présidence portugaise d'en lancer les travaux. Le Sénat a voté récemment une proposition de loi visant à réduire l'empreinte carbone du numérique. L'Europe peut-elle à son tour se saisir de ce sujet ? Il faudra aussi faire avancer la négociation sur les deux textes présentés par la Commission en matière numérique: le *Digital Services Act* et le *Digital Markets Act*.

Estimez-vous que le renforcement du pilier européen des droits sociaux adopté à Göteborg en novembre 2017 sera de nature à accélérer la convergence sociale ? Êtes-vous favorable à l'instauration d'un salaire minimum dans l'ensemble du territoire européen pour éviter tout *dumping* ?

M. Jorge Torres-Pereira. – Une des fonctions de la présidence tournante est de prendre les dossiers en l'état et d'essayer de les faire progresser pour le pays suivant. Nous avons bon espoir de pouvoir conclure ce semestre sur la loi Climat. Nous voulons notamment organiser une conférence sur les changements climatiques et une conférence sur l'hydrogène vert, ainsi qu'une conférence ministérielle sur la politique maritime intégrée, qui nous permettra notamment d'évoquer le transport maritime vert ou *green shipping*. Toutes ces démarches visent à enrichir substantiellement le paquet « Climat » durant ce semestre. Nous sommes déjà en train de préparer la COP26 à Glasgow.

Le salaire minimum est une proposition de la Commission qui n'est pas du tout facile à mettre en œuvre. Les États membres ont en effet des positions différentes, les pays de l'Europe du

Nord considérant que le salaire est l'aboutissement d'une négociation entre les partenaires concernés. La fixation d'un salaire minimum n'est donc pas dans leur culture. Par ailleurs, certains pays d'Europe trouvent que ce serait une atteinte à leur compétitivité. Le Portugal souhaite être un courtier honnête et essaiera de trouver une façon de faire avancer ce dossier. Quoi qu'il en soit, nous veillerons à ce que la dimension sociale que l'on souhaite donner à l'Union européenne ne soit pas complètement prise d'assaut par cette crispation sur l'instauration d'un salaire minimum. Nous aimerions que le sommet social de Porto permette de fixer le cap d'une vision plus sociale de l'Europe. La réunion des leaders européens qui aura lieu le lendemain réaffirmera les principes de Göteborg, avec, si tout se passe bien, un contenu concret.

Mme Gisèle Jourda. – J'ai lu très attentivement le programme de la présidence portugaise, *Le temps d'agir : pour une reprise juste, verte et numérique*. J'ai conduit une mission liée à la pollution des sols après une exploitation minière ou industrielle. Je n'ai malheureusement pas trouvé dans vos objectifs la reprise et la remise en selle de la directive de 2007 sur la protection des sols, abandonnée faute de consensus. Pour répondre au défi environnemental, la présidence portugaise envisage-t-elle de se mobiliser sur la question de la protection des sols ?

Au vu des événements au Haut-Karabakh, de la situation en Ukraine et des conflits gelés en Géorgie et en Moldavie, quelles sont les ambitions de la présidence portugaise concernant cette région ? J'ai bien noté que des relations seront nouées avec la Russie, ce qui est positif au niveau des relations internationales, mais j'aurais aimé avoir un éclairage plus précis sur vos orientations en matière de partenariat oriental.

M. Didier Marie. – Vous avez répondu à la question du salaire minimum, mais *quid* de l'égalité hommes-femmes ? La situation des femmes s'est très fortement dégradée pendant la crise sanitaire et économique. Envisagez-vous, lors du sommet de Porto, des initiatives particulières ? Vous avez évoqué le plan de relance et les capacités d'emprunt de l'Union européenne. Se pose en parallèle la question des nouvelles ressources propres. La première mesure prise est l'instauration de la taxe sur les plastiques. Vous aurez également à discuter d'une mise en place opérationnelle de la taxe d'ajustement carbone aux frontières et de la taxe sur le numérique à l'horizon de 2022. Il vous faudra aussi engager des travaux pour mettre en œuvre une taxe sur les transactions financières. Quelle est la position du Portugal sur le sujet et comment souhaitez-vous faire progresser cette idée ? Enfin, vous avez évoqué les accords commerciaux, mais vous ne nous avez pas encore parlé de l'accord avec nos anciens partenaires britanniques. Vous allez devoir travailler à la mise en œuvre de l'accord commercial avec le Royaume-Uni. Comment envisagez-vous votre présidence sur cette question ?

Mme Catherine Fournier. – Vous avez évoqué l'Europe des valeurs. L'un de nos proches voisins est la Russie. L'actualité toute récente nous a montré que la répression et l'oppression étaient encore très fortes dans ce pays. Depuis 2014, nos relations commerciales sont houleuses. Comment l'Union européenne pourrait-elle faire pour renouer avec ce grand pays ? La Russie ne pourrait-elle pas être un partenaire commercial de l'Union européenne, comme le Brésil – dans le cadre du Mercosur – dont le régime est aussi relativement totalitaire ? En s'immiscant par le biais commercial, l'Europe ne pourrait-elle pas avoir une action positive et faire évoluer certaines mentalités brutales en Russie ?

M. Jorge Torres-Pereira. – J'ignore les détails relatifs à la protection des sols. Si cette question n'a pas été retenue explicitement dans le programme, c'est qu'elle n'est peut-être pas mûre. Je vais me renseigner et je tâcherai de vous faire parvenir une réponse plus détaillée.

En ce qui concerne le partenariat oriental, la réunion n'aura pas lieu en février ni peut-être même ce semestre. Comment réunir en ce moment autour d'une même table les représentants de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan ? Qui représentera la Biélorussie ? Bref, il va falloir patienter un peu.

La question de l'égalité hommes-femmes est dans le *mainstreaming* de toutes les discussions. Bien évidemment, ce dossier sera traité dans le cadre du volet social.

Sur les ressources propres et les taxes qui en découleraient, ce qui nous préoccupe actuellement c'est que les États membres ratifient la décision « ressources propres ». Certains pays sont plus lents que d'autres à le faire. Tant qu'ils ne l'auront pas tous fait, il sera impossible d'augmenter le plafond et le périmètre des ressources propres. Les différentes taxes que vous avez évoquées sont dans le *pipeline*. Les positions nationales ne sont pas toutes les mêmes. Notre mission, au titre de la présidence du Conseil de l'Union européenne, sera de dégager des consensus pour avancer dans la mise en œuvre de ces différentes taxes. Quelques-unes trouveront rapidement une concrétisation – je pense à la taxe sur les plastiques –, mais d'autres sont plus techniques et complexes à mettre en œuvre, comme la taxe sur les transactions financières.

Quant au Brexit, le plus important est de s'assurer que l'accord de retrait et que l'accord commercial et de coopération avec le Royaume-Uni sont appliqués correctement. C'est un objectif qui suffit amplement pour ce semestre. C'est un Portugais qui endossera le rôle de tout premier chef de la délégation de l'Union européenne au Royaume-Uni. La volonté du Portugal a toujours été de nouer une relation plus dense, complexe et étroite avec le Royaume-Uni. Mais à partir du moment où le Royaume-Uni a refusé d'inclure dans l'accord certains sujets comme la politique étrangère, la sécurité extérieure et la coopération en matière de défense, il ne me paraît pas judicieux de nous montrer, du moins pour l'instant, trop demandeurs. On verra bien comment nous arriverons par la suite à un vrai partenariat.

Mme Fournier m'a interrogé sur l'Europe des valeurs et la Russie. Hier, le ministre des affaires étrangères du Portugal, M. Santos Silva, en visioconférence avec les élèves de Sciences Po, a affirmé qu'il ne pensait pas qu'il y aurait ce semestre de développement positif dans la relation avec la Russie. Nous sommes tous conscients que la stabilité et la sécurité en Europe auraient beaucoup à gagner si nous parvenions à nouer de meilleures relations avec la Russie, mais les derniers événements n'aident pas beaucoup les promoteurs d'un dialogue plus intense. Le Haut représentant européen aux affaires extérieures et vice-président de la Commission se rendra à Moscou dans les prochaines semaines, à l'invitation du ministre Sergueï Lavrov. Depuis les événements en Crimée, la Russie n'avait plus de contact officiel avec les instances européennes. Nous aimerions que cette visite soit un message porteur d'espoir, mais c'est difficile, d'autant que les opinions des différents membres de l'Union européenne sont assez complexes.

Mme Marta de Cidrac. – Vous avez notamment évoqué comme priorité de la présidence portugaise la promotion du modèle social européen, Monsieur l'Ambassadeur. Comptez-vous inclure dans cet élan l'enjeu de la jeunesse européenne, cette « génération covid » qui souffre beaucoup de la crise sanitaire ?

M. Dominique de Legge. – Quelles sont les intentions de la présidence portugaise en matière de coopération dans le domaine de la défense, un sujet sur lequel la France souhaite avancer, malgré un contexte international tendu ?

Par ailleurs, quelles initiatives pourriez-vous prendre dans le domaine des migrations ?

Mme Colette Mélot. – Le covid-19 a mis à l'épreuve le programme de mobilité des jeunes européens. Il s'agissait pourtant d'un programme phare de l'Union, dont le budget venait d'être rehaussé. Je crains malheureusement qu'il soit difficile de trouver des solutions, mais je tenais à attirer votre attention sur ce point. La question de la mobilité avec le Royaume-Uni se pose également après le Brexit.

M. Jorge Torres-Pereira. – Le pilier social de notre présidence réservera une place très importante à la jeunesse. Nous voulons faciliter la mobilité des jeunes européens pour leur offrir davantage d'opportunités, notamment en termes d'emplois. Une meilleure reconnaissance professionnelle des qualifications entre les États membres constituerait une aide précieuse pour la liberté de circulation, de même qu'une meilleure collaboration entre universités. La mobilité des

étudiants est en effet plus facile que celle des professeurs, qui ont peur d'interrompre leur progression de carrière en s'éloignant de leur pays.

Partisan de l'autonomie stratégique européenne, le Portugal est aux côtés de la France dans beaucoup d'initiatives concrètes en matière de défense, je pense notamment à l'initiative européenne d'intervention. Nous sommes présents au Sahel et prêts à assumer la responsabilité d'une réponse sécuritaire et de défense.

Les discussions se poursuivront au sein de l'Union sur les nouveaux moyens financiers dont nous nous sommes dotés pour assurer la croissance du secteur industriel de la défense européenne. Nous sommes évidemment intéressés par l'augmentation de nos atouts capacitaires, dans une perspective de complémentarité, et non de rivalité avec les États-Unis. Le Portugal est à la fois très engagé dans l'Europe de la défense et très attaché à l'Alliance atlantique comme pilier fondamental de la défense collective des Européens. Nous aimerions que le renouvellement de l'administration à Washington permette des relations plus étroites entre l'Union européenne et l'OTAN.

En matière d'immigration, la présidence allemande a essayé d'agir, mais elle a malheureusement échoué. Le nouveau paquet « Migration et asile » présenté par la Commission constitue un incroyable effort de synthèse des positions très divergentes des États membres. Si des dispositifs comme la *blue card* peuvent très certainement être conclus ce semestre, les pays les plus concernés par l'immigration ne veulent pas que le paquet soit « saucissonné ».

Une entente est toutefois en train de se dessiner sur la dimension extérieure du problème. Si nous arrivons à progresser dans les partenariats avec les pays d'immigration ou de transit, nous enclencherons peut-être une sorte de cercle vertueux avec les pays les plus réticents. Je ne suis pas très optimiste, mais nous allons essayer ! L'ambassadeur pour les migrations du Quai d'Orsay compare le paquet à une cathédrale gothique : si l'on déplace un peu trop les piliers, l'édifice devient instable... Nous devons travailler en ayant conscience de cette difficulté, en évitant de modifier à l'excès les équilibres complexes de la proposition de la Commission.

M. Jacques Fernique. – Je reste un peu sur ma faim en ce qui concerne le climat, le Mercosur et l'enjeu des ressources propres. Mais je voudrais surtout vous poser une autre question, Monsieur l'Ambassadeur. La crise du covid a accentué le déséquilibre déjà ancien entre Bruxelles et Strasbourg, qui n'est plus vraiment la capitale de la démocratie européenne. La présidence portugaise compte-t-elle laisser faire ou réagir ? Dans cette deuxième hypothèse, quelles actions comptez-vous mener ? Quels signaux forts entendez-vous adresser ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Monsieur l'Ambassadeur, vous reconnaissez le numérique comme lieu d'une transition essentielle et vecteur de compétitivité stratégique pour l'Europe, au même titre que la transition verte. L'Europe est toutefois très dépendante des plateformes américaines, dont l'utilisation des données soulève des questions éthiques et démocratiques. L'Europe a-t-elle l'ambition et la volonté d'inventer un nouveau modèle numérique plus en phase avec la transition écologique et ses valeurs ? Est-il possible de nous extraire de notre dépendance envers les Gafam et d'adopter une véritable stratégie de souveraineté numérique européenne ?

M. Jorge Torres-Pereira. – Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre question sur Strasbourg, Monsieur le Sénateur. Évidemment, dès que la situation sanitaire le permettra, les travaux parlementaires reprendront normalement à Strasbourg, comme avant le covid.

J'espère que l'encadrement juridique des services numériques concernera aussi les plateformes et que nous irons vers une meilleure autonomie stratégique de l'Europe. Nous devons faire les efforts financiers nécessaires pour avoir une mobilité autonome, une informatique quantique et une intelligence artificielle européennes.

Les dépendances que nous avons identifiées lors de la crise sanitaire nous conduisent à vouloir opérer des changements, notamment pour les approvisionnements stratégiques. C'est bien compréhensible. Je ne crois pas toutefois que la constitution de « champions européens » soit une panacée. L'idée selon laquelle on ne peut combattre les grands conglomérats chinois ou américains qu'en créant des groupes aussi monolithiques en Europe est une erreur, me semble-t-il, et un risque pour la compétitivité. La richesse de l'innovation en Europe passe par ces réseaux complexes entre petites, moyennes, grandes entreprises et centres de recherche ou universités. C'est en consolidant ce modèle que nous gagnerons en crédibilité économique, et donc géopolitique.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous vous remercions pour vos réponses précises, Monsieur l'Ambassadeur, et vous adressons tous nos encouragements pour ce semestre de présidence portugaise, qui s'annonce aussi riche qu'incertain en raison de la crise sanitaire.

Nous sommes nombreux à partager vos inquiétudes sur le démarrage du système de ressources propres de l'Union. Pour la France, nous espérons que le projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 14 décembre 2020, examiné la semaine dernière à l'Assemblée nationale et la semaine prochaine au Sénat, sera adopté au plus vite.

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 4 février 2021

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président,
puis de M. André Reichardt, vice-président -

Questions sociales, travail et santé

Allégations nutritionnelles et allégations de santé : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de M. Pierre Médevielle

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, notre réunion de ce matin sera particulièrement en phase avec l'actualité puisque nous allons parler santé, sujet au cœur des préoccupations actuelles de nos concitoyens. D'abord sous l'angle alimentaire, ensuite sous l'angle de la réponse à la pandémie.

Nous allons d'abord nous pencher sur la sécurité alimentaire, et plus spécialement sur les allégations figurant sur les denrées alimentaires, qu'il s'agisse d'allégations de santé ou d'allégations nutritionnelles. Mandaté par notre commission, notre collègue Pierre Médevielle a travaillé depuis plusieurs mois sur ce sujet qui mérite notre attention : en effet, un règlement européen de 2006 a posé les bases d'une réglementation en ce domaine, mais celle-ci reste inachevée. Nous devons donc pousser la Commission à compléter l'édifice pour mieux protéger les consommateurs, tout en tenant compte des attentes des exploitants du secteur agro-alimentaire. Je lui cède la parole pour qu'il nous présente son rapport.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Mes chers collègues, selon le règlement (CE) n° 1924/2006, on entend par allégation nutritionnelle tout message qui affirme, suggère ou implique qu'une denrée alimentaire possède des propriétés nutritionnelles bénéfiques particulières. Celles-ci peuvent être liées à la valeur énergétique ou l'apport calorique de cette denrée, mais aussi aux substances qu'elle contient. On peut citer en exemple : « sans matière grasse », « source de fibres » ou « riche en vitamine C ». Il s'agit d'allégations quantitatives factuelles que l'on peut vérifier assez facilement.

Les allégations de santé sont, quant à elles, définies comme celles qui affirment, suggèrent ou impliquent l'existence d'une relation entre, d'une part, une catégorie de denrées alimentaires, une denrée alimentaire ou l'un de ses composants et, d'autre part, la santé. Par exemple, on peut citer « le calcium est nécessaire pour une structure osseuse normale ».

Le règlement (CE) n° 1924/2006 encadre l'utilisation de ces deux types d'allégations pour, d'une part, assurer la qualité de l'information ainsi fournie au consommateur, et d'autre part, garantir des conditions de concurrence identiques aux exploitants du secteur alimentaire sur le marché intérieur.

Pour atteindre ces objectifs, les allégations font l'objet d'une autorisation pour pouvoir être utilisées. Cette autorisation est conditionnée au respect d'un certain nombre de critères généraux concernant la formulation de l'allégation et l'étiquetage de la denrée alimentaire, mais aussi des critères spécifiques relatifs à la composition de cette denrée. Ainsi, la quantité du nutriment ou de la substance présente dans la denrée alimentaire doit permettre d'atteindre l'effet nutritionnel ou physiologique allégué. De plus, la composition globale du produit doit respecter un profil nutritionnel défini, notamment en ce qui concerne sa composition en matières grasses, sucre ou sel. Il s'agit d'éviter que l'allégation ne masque l'impact nutritionnel global d'un aliment. Enfin, les allégations de santé sont autorisées après avis scientifique de l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA en anglais), rendu à la suite d'une évaluation répondant aux exigences les plus élevées.

La liste des allégations nutritionnelles autorisées a été annexée à ce règlement de 2006. Seule la Commission peut décider de la modifier et toute modification fait l'objet d'un règlement adopté via une procédure de comitologie. Elle n'a été modifiée qu'une seule fois, à la marge, en 2012.

Pour ce qui concerne les allégations de santé, on distingue tout d'abord les allégations fonctionnelles ou génériques : elles décrivent ou mentionnent le rôle d'un nutriment ou d'une substance dans la croissance, le développement et les fonctions de l'organisme. Elles peuvent également faire référence aux fonctions psychologiques ou comportementales d'un nutriment ou d'une substance. Enfin, elles peuvent faire état d'un impact sur le contrôle du poids sans faire référence au rythme ou à l'importance de la perte de poids. Ces allégations génériques, qui étaient déjà utilisées au moment de l'adoption du règlement de 2006, devaient être transmises à la Commission avant le 31 janvier 2008 pour évaluation. La Commission a alors reçu plus de 44 000 allégations. Celles-ci ont pu être regroupées en 4 637 allégations, qui ont été transmises à l'EFSA pour avis. Les allégations autorisées, après avis de l'EFSA, sont recensées dans l'annexe du règlement (UE) n° 432/2012, adopté via une procédure de comitologie.

Cette liste peut être complétée d'allégations fonctionnelles reposant sur des preuves scientifiques nouvellement établies ou contenant éventuellement une demande de protection de données. Il revient à l'exploitant du secteur alimentaire d'en faire la demande. Celle-ci est alors transmise à la Commission par l'intermédiaire de l'autorité compétente de l'État membre (la DGCCRF en France). L'EFSA va ensuite procéder à une évaluation scientifique de cette demande. Si l'EFSA rend un avis favorable, la Commission statue sur la demande, après avoir consulté les États membres, en tenant compte de cet avis et de tout autre élément qu'elle jugerait légitime et pertinent. En cas d'avis défavorable, une décision est prise dans le cadre d'une procédure de comitologie.

Enfin, une dernière catégorie d'allégations de santé est instituée par le règlement de 2006. Il s'agit des allégations « relatives à la réduction d'un risque de maladie » ou « se rapportant au développement et à la santé infantiles ». Elles font l'objet d'une procédure plus encadrée. La demande d'autorisation est transmise par l'exploitant du secteur alimentaire à la Commission par l'intermédiaire de l'autorité compétente de l'État membre (la DGCCRF en France). La demande est ensuite transmise à l'EFSA pour avis. En cas d'avis favorable, celui-ci doit mentionner notamment une proposition de libellé pour l'allégation de santé ainsi que les conditions spécifiques éventuelles d'utilisation. Sur la base de cet avis, la Commission prépare un projet de décision. Lorsque celui-ci n'est pas conforme à l'avis de l'EFSA, la Commission en fournit les raisons. Il est ensuite statué sur le projet de décision dans le cadre d'une procédure de comitologie.

Il est important de souligner que, dans le cadre de cette procédure d'autorisation, l'EFSA n'évalue pas la sûreté de la denrée alimentaire, mais seulement la véracité de l'allégation.

En mai 2020, la Commission a rendu public un résumé de l'évaluation du règlement (CE) n° 1924/2006 fait par ses services. Cette évaluation fait apparaître deux difficultés particulières : l'absence de définition des profils nutritionnels et la nécessité de critères d'évaluation relatifs aux produits à base de plantes. C'est ce qui a conduit notre commission à se saisir du sujet.

Tout d'abord, les États membres n'ont pas réussi à s'accorder sur la définition des profils nutritionnels qui était prévue en 2009, et, pourtant, les allégations restent néanmoins utilisées. Ainsi, une denrée alimentaire contenant une quantité de sucre non négligeable peut continuer à afficher une allégation nutritionnelle. Je rappelle que notre commission avait adopté une proposition de résolution européenne, le 12 mars 2009, à l'initiative de notre ancien collègue Jean Bizet, pour contester la fixation d'un seuil général en acides gras saturés, au motif que tous les acides gras saturés ne sont pas de mauvais acides, et pour rappeler que l'effet sur la santé dépend de la dose totale absorbée par le consommateur et non de la dose unitaire par produit. Notre commission s'inquiétait notamment des conséquences pour les fromages français qui, compte tenu des seuils envisagés, ne pourraient plus prétendre à bénéficier d'une allégation.

L'autre question soulevée par l'évaluation de la Commission européenne est celle des plantes. En effet, les allégations de santé portant sur les plantes devaient être évaluées selon la procédure mise en place par l'EFSA pour répondre aux exigences du règlement (CE) n° 1924/2006. Or la Commission a décidé de mettre en attente d'évaluation les allégations de santé fonctionnelles relatives aux produits à base de plantes, transmises avant 2008. Ces allégations relatives aux plantes continuent pourtant à être utilisées sans avoir été évaluées.

Par ailleurs, la procédure d'évaluation de l'EFSA a été critiquée par les exploitants du secteur alimentaire, notamment ceux commercialisant des compléments alimentaires ou des ingrédients de spécialité, qui estiment que les exigences sont trop élevées. En effet, l'EFSA demande des preuves *in vivo* sur l'homme car le règlement de 2006 prévoit que les allégations de santé ne devraient être autorisées qu'après une évaluation scientifique répondant aux exigences les plus élevées. Or, il est difficile de montrer un effet bénéfique d'une denrée alimentaire sur des personnes en bonne santé, qui sont la cible des allégations. De ce fait, le nombre d'allégations de santé autorisées a considérablement diminué puisque, sur les allégations génériques transmises avant 2008, seules 229 ont été autorisées. Les exploitants du secteur alimentaire estiment que ce faible nombre d'allégations autorisées nuit à la qualité de l'information délivrée au consommateur puisque les produits restent en vente malgré l'absence d'allégation, et que cela ne favorise pas l'innovation.

Une autre difficulté rapportée par les exploitants du secteur alimentaire concerne la mise à jour de la liste des allégations nutritionnelles autorisées. Ils estiment que cette liste doit faire l'objet d'une mise à jour régulière pour tenir compte des évolutions scientifiques qui influencent les recommandations en matière d'alimentation.

Enfin, selon les exploitants du secteur alimentaire, les autorités compétentes des États membres n'appliquent pas avec la même rigueur les dispositions du règlement de 2006. Ainsi, les autorités italiennes permettent aux fabricants de produits contenant des probiotiques d'utiliser une allégation de santé qu'ils assimilent à un descripteur générique. Rappelons que la Commission européenne n'a pas souhaité inclure les probiotiques dans la liste de substances concernées par les allégations nutritionnelles et que l'EFSA n'a validé scientifiquement aucune allégation de santé relative aux probiotiques.

Sur le fondement de ces analyses, il me paraît nécessaire de revoir les conditions de mise en œuvre et d'application de ce règlement de 2006, sans pour autant le remettre en cause globalement. Cinq points particuliers doivent selon moi retenir notre attention.

La première difficulté à résoudre concerne les profils nutritionnels. L'idée serait de disposer enfin de profils nutritionnels dont la mission essentielle doit être de conditionner l'emploi des allégations. Une définition transversale pourrait être privilégiée. Des exemptions devront être prévues pour prendre en compte le cas particulier des aliments consommés en faible quantité mais apportant des nutriments indispensables, comme les huiles, ou les produits dont la fabrication répond à un cahier des charges particulier.

Le deuxième sujet concerne les allégations relatives aux produits à base de plantes. Pour éviter que ces produits ne continuent à afficher des allégations qui n'ont pas été évaluées, il est nécessaire de définir une procédure d'évaluation adaptée. Celle-ci permettra de prendre en compte l'usage traditionnel des plantes mais, en contrepartie, devra inclure une évaluation permettant de garantir la sécurité du consommateur.

Troisième point qui mérite notre attention : s'il n'est pas question de remettre en cause le fondement scientifique des allégations, il ne faut pas pour autant décourager l'innovation. Je propose donc que la Commission prévoie de revoir régulièrement la liste des allégations nutritionnelles autorisées pour tenir compte des évolutions scientifiques en ce qui concerne les recommandations alimentaires. De plus, l'EFSA doit pouvoir organiser des consultations préalables à toute demande d'autorisation d'utiliser une allégation. Cela lui permettrait de préciser ses demandes aux exploitants

du secteur alimentaire pour éviter que ceux-ci ne dépendent des sommes importantes pour présenter des dossiers qui n'ont aucune chance d'aboutir.

Mon quatrième point concerne la concurrence. Un des objectifs de ce règlement est d'harmoniser les conditions d'utilisation des allégations au sein de l'Union. Or, on s'aperçoit que cet objectif n'est pas atteint. Les autorités compétentes des États membres chargées de contrôler l'application du règlement de 2006 sont plus ou moins souples. Comme je le disais précédemment, en Italie, les allégations sur les probiotiques sont assimilées par l'autorité nationale à des descripteurs génériques, que les exploitants du secteur alimentaire peuvent utiliser tant que la Commission ne s'est pas prononcée sur cette question. Autre exemple : l'allégation « sans sucres » peut être utilisée selon les conditions prévues par le règlement de 2006 ou selon celles prévues par un autre règlement, le règlement (CE) n° 1333/2008, qui est moins restrictive. J'appelle donc la Commission à clarifier ces situations ambiguës.

Enfin, et je crois que c'est là un élément fondamental : il faut développer l'éducation à l'alimentation, tout au long de la scolarité. Pour cela, il sera possible de s'appuyer sur les moyens financiers du programme santé de l'Union européenne pour 2021-2027.

Ce sont tous ces points qui figurent dans les conclusions du rapport que je vous présente et que je propose de mettre en avant dans la proposition de résolution européenne et l'avis politique que je vous soumetts. Je vous remercie.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, Monsieur le rapporteur. Je donne la parole à Jacques Fernique.

M. Jacques Fernique. – Je ne suis pas un spécialiste de la question, mais j'ai échangé avec mon collègue Joël Labbé au sujet de la problématique des allégations de santé concernant les plantes. On a toute une économie de petits producteurs et opérateurs en vente directe pour lesquels cette question a une incidence importante. Autant pour les médicaments et les nouvelles molécules, il existe des brevets et donc un intérêt à financer des études scientifiques pour prouver les allégations, autant pour les plantes, la situation est différente. En effet, ces plantes sont souvent utilisées dans une logique de prévention et il est donc difficile de prouver leur effet avec des sujets en bonne santé. La mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales du Sénat avait émis la recommandation d'avoir, au niveau européen, un cadre d'évaluation gradué en ce qui concerne les allégations de santé sur les plantes. Il était demandé que ce cadre intègre la reconnaissance de leur usage traditionnel ainsi que les connaissances liées aux avancées scientifiques.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – J'ai beaucoup parlé avec Joël Labbé sur cette question dans le cadre de la mission herboristerie et c'est un sujet délicat. Concernant les allégations, il importe de contrôler et de vérifier ce qui peut être écrit ou dit pour éviter les abus commerciaux, d'autant que la frontière est ténue entre l'information et la publicité. L'évaluation n'est pas facile mais il convient de ne pas laisser les fabricants utiliser des arguments trop commerciaux. Concernant les plantes, on accepte souvent le mot « traditionnellement utilisé » mais le souci de traçabilité existe également, comme dans le cadre des médicaments.

Des listes de plantes autorisées ont été arrêtées. Il est vrai qu'elles ont pu être contestées par la mission d'information sur l'herboristerie. Mais certaines plantes sont dangereuses et nécessitent une connaissance. Dans le cadre de la délivrance des plantes, pour certaines en herboristerie et pour d'autres en pharmacie, on ne peut pas laisser n'importe qui s'installer sans un minimum de connaissances parce qu'il y a eu des accidents. Ayant ce souci de traçabilité et de sécurité alimentaire, il faut encadrer les listes et définir une catégorie de plantes pouvant être utilisées pour leur qualité nutritionnelle.

Mme Catherine Fournier. – Merci au rapporteur pour cette présentation. Chers collègues, je voulais revenir sur les propos introductifs. Vous savez que le nord de la France est

producteur de pommes de terre, et que, contrairement aux médicaments, la production reste nationale. Au-delà des difficultés relevées dans votre rapport, relatives au profilage nutritionnel et aux plantes, quels ont été, jusqu'à maintenant, les blocages institutionnels et économiques dans la mise en œuvre du règlement européen n° 1924-2006 ? Au vu du succès du marketing nutritionnel et d'un certain hygiénisme, pensez-vous que nous puissions mettre en place un profilage nutritionnel européen et une politique éducative ? Car finalement, nombre de nos produits français artisanaux sont souvent très riches en termes nutritionnels. L'essentiel est de les manger avec modération et de mettre en œuvre une politique éducative en termes de nutrition. Il ne suffit pas de dire quel produit est bon ou lequel contient trop de matières grasses. Le tout est de savoir si on en mange de manière raisonnée et au bénéfice de notre santé. Je vous remercie.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Concernant le blocage économique tout d'abord, les fabricants contestent que, pour les allégations de santé, des preuves *in vivo* sur l'homme soient demandées. Ces procédures sont différentes des autorisations de mise sur le marché de médicaments qui coûtent très cher mais ce sont tout de même des dossiers extrêmement onéreux pour un très faible pourcentage de réussite. Il est toujours difficile de prouver l'efficacité d'un produit sur l'homme sain. Des expériences sont parfois faites : je pense à la canneberge qui était censée empêcher les bactéries de s'accrocher aux voies urinaires, mais elles n'ont pas résisté à tous les tests qui ont été faits. Si on écoutait les fabricants, il n'y aurait que des produits miracles en vente.

Là où je vous rejoins tout à fait, c'est sur la politique d'éducation alimentaire. Nous avons beau avoir des outils tels que le Nutri-Score, la définition d'un profil nutritionnel est très difficile. J'ai discuté avec le ministre de la santé de Tahiti dont 67 % des habitants présentent une obésité morbide alors que les produits y sont étiquetés comme chez nous. Nous devons donc absolument, au niveau des écoles primaires, des collèges et des lycées, introduire une éducation diététique et alimentaire. La méconnaissance est trop grande et s'accompagne, dans certains milieux sociaux, d'une excessive consommation de féculents. Nous devons absolument développer cette éducation dans les écoles, ainsi que dans les familles, ce qui implique des programmes de communication du ministère de la santé. Tous les pays occidentaux sont concernés par ces problèmes sévères puisque la tendance à la mauvaise nutrition est à la hausse.

M. Pierre Laurent. – Merci pour ce rapport. Est-ce que les règlements européens, qui s'imposent sur l'étiquetage, s'imposent aussi en matière de publicité commerciale ?

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Le point le plus sensible est que nous ne sommes pas parvenus à harmoniser les conditions de concurrence et à effectivement appliquer ce règlement dans l'Union européenne. Nous n'avons pas pu établir de profils nutritionnels, concept nouveau visant à classer les aliments selon certains critères et notamment selon leur contribution nutritionnelle. Si ces profils nutritionnels ne sont pas établis par la Commission, ils ne peuvent conditionner l'emploi des allégations.

Mme Marta de Cidrac. – Je vous remercie pour ce rapport, qui me permet de découvrir un certain nombre d'éléments intéressants. J'avais une question sur l'alinéa 31 de l'avis politique portant sur les allégations sur les plantes, qui précise que les produits à base de plantes peuvent avoir des conséquences sur la santé. Dans l'alinéa 32, est indiqué qu'« aucune allégation portant sur les plantes ne peut être autorisée, faute de preuves cliniques suffisantes ».

Je me demande ainsi - étant donné qu'il existe des interactions entre ces différentes substances et les médicaments -, si cela obligerait le médecin à interroger ses patients sur leur prise de compléments alimentaires. Cela n'ouvre-t-il pas le champ à une opposition entre médecine traditionnelle et phytothérapie ?

Comme ces plantes peuvent avoir des incidences sur la santé, le médecin n'est-il pas responsable des conséquences de la prise de ces produits à base de plantes chez ses patients ?

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Le médecin connaît généralement les habitudes alimentaires de son patient, mais je doute qu’il sache le contenu de son panier de courses. C’est pour cette raison qu’il importe de réserver les allégations à un usage de santé, encadré par le médecin.

Mme Marta de Cidrac. – Ma question portait plus particulièrement sur les plantes que l’on peut acheter dans des rayons de supermarchés et sur l’éventuelle responsabilité des professionnels de santé.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Effectivement, il y a des « procès » permanents sur l’usage illégal de la pharmacie dans les supermarchés, qui souhaitent, comme cela peut être fait à l’étranger, vendre des médicaments. On est dans le cadre de l’automédication, dont le médecin et le pharmacien ne sont pas forcément au courant. En principe, ces médicaments vendus, en automédication, ne sont pas des médicaments dangereux. Ainsi la valériane, l’aubépine, la passiflore sont des sédatifs, consommés sans problèmes, sans incident.

M. Jean-François, Rapin, président. – Il y a des médicaments en allopathie plus dangereux que des plantes et l’herboristerie.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Il faudrait une liste de plantes autorisées harmonisée au niveau européen, d’autant que la vente sur internet complique la traçabilité et le contrôle des produits.

Mme Marta de Cidrac. – J’avais une autre question précise, concernant le cannabis. Il y a aujourd’hui des médicaments à base de cannabis qui sont autorisés. Abordez-vous cette question dans l’avis politique ?

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Non, il s’agit d’un médicament avec autorisation de mise sur le marché.

M. Pierre Louault. – Je pense qu’il faut être prudent dans ces réglementations européennes. Chaque pays a des traditions alimentaires, avec des habitudes. Attention à ne pas dire que le fromage ou le vin sont toxiques. L’obésité vient de mauvaises habitudes alimentaires. Il faut que l’Europe soit vigilante, notamment sur les compléments alimentaires mais préserve nos traditions alimentaires. Il faut travailler sur l’éducation alimentaire, mettre en garde sur les excès. Mais je crains que les technocrates dictent ce qu’il est bon de manger et qu’on s’oriente vers une nourriture « parfaite » pour les Européens.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Tout à fait. Je suis le gardien des traditions alimentaires. La FNSEA s’inquiète d’une dévalorisation des produits bruts : fromages, fruits... Il n’y a pas de produit idéal. Tout est question de quantité, de qualité et de variété. Je pense qu’il faut conserver des tables bien garnies, avec des bons produits.

M. Daniel Gremillet. – Merci au rapporteur. Il s’agit d’un sujet très important. Et je pense effectivement qu’il faut faire attention à ne pas tomber dans la standardisation alimentaire. De nombreuses études sur les matières grasses végétales ou animales, par exemple, montrent qu’on peut être dans une situation de fragilité en faisant disparaître la variété alimentaire existant dans l’Union européenne qui nous vaut une longue espérance de vie. Je voulais pointer la frontière fragile entre la question des allégations de santé et celle de la publicité. L’enjeu de la publicité l’a emporté sur celui de la santé.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Effectivement, il y a un enjeu sur la frontière entre publicité et communication sur ces allégations. Il faut encadrer les fabricants dans leurs actions de communication et de publicité sur leurs produits.

M. Ludovic Haye. – Merci, Monsieur le rapporteur pour la qualité de votre travail. Je souhaiterais parler de deux sujets : l'éducation alimentaire et l'économie. S'agissant de l'éducation alimentaire, il faut d'abord l'introduire dans les familles pauvres, avant l'école. Les goûters dans les écoles ont été supprimés, mais les parents qui donnaient des chips et du soda continuent de le faire, de même que ceux qui donnaient des fruits. C'est presque plus l'éducation des parents qui est à faire. Il faut, je pense, en rester à l'information, et conserver une « liberté gastronomique ». On sous-titre tout par « ne pas manger trop gras, trop salé, trop sucré » mais on ne peut pas enlever le gras du foie gras ! L'obésité est un vrai sujet de santé publique. De nombreuses maladies découlent d'une mauvaise alimentation.

Le second point que je souhaitais aborder concerne le budget alimentaire. Aujourd'hui on nous dit de manger bien et bio, mais il faut le pouvoir. On mange en fonction de ses moyens. On connaît les bons produits qui sont, d'ailleurs, dans nos supermarchés à hauteur d'homme, contrairement aux produits transformés de moins bonne qualité qui se trouvent en bas des rayons. On mange ce qu'on peut et non ce qu'on veut. Il y a une vraie injustice dans le choix de l'alimentation.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Sur le premier point, je vous répondrai de façon humoristique : « le confit n'est pas gras », comme le dit un célèbre film ! Plus sérieusement, l'éducation est importante dans les familles, mais indispensable à l'école également. Il faut agir aux deux niveaux, en communiquant sur des règles simples, telles que ne pas associer les sucres avec les graisses. Il suffit parfois de peu puisque l'on peut continuer à très bien manger tout en ayant un repas diététique avec notamment des protéines.

Concernant le budget, dans le cadre de la loi Egalim, nous avons travaillé avec la direction générale de l'alimentation sur l'article 2 qui prévoit 50 % de produits de qualité à partir de 2022 dans la restauration collective. Nous avons réalisé des évaluations qui nous avaient permis de constater que les produits bios représentaient 20 % de coûts supplémentaires et les produits carnés 15 % de coûts supplémentaires. Ces dépenses supplémentaires sont prises en charge par les mairies pour les écoles, par les départements pour les collèges, et par les régions pour les lycées. Nous nous sommes rendu compte que dans certaines cantines de restauration collective, les employés faisaient le choix de conserver un repas au même prix, quitte à avoir une moindre qualité. De tels choix personnels, qui peuvent certes être influencés par des contraintes budgétaires ne sont pas du ressort de l'Union européenne.

Mme Véronique Guillotin. – Merci, Monsieur le rapporteur, pour la qualité et l'intérêt de ce rapport. Ce sujet est essentiel pour plusieurs raisons, d'abord sur le plan culturel. On ne mange pas la même chose dans chaque pays. Il n'est pas souhaitable qu'on arrive à une alimentation policée. L'aliment fait appel à notre histoire, à notre mode de vie et à notre milieu social. C'est un objet de convivialité et un besoin vital qui peut être comblé assez facilement. Mais c'est également un médicament puisque l'on sait que « bien manger » constitue le premier médicament.

Il faut toutefois être vigilant sur les allégations. Elles sont probablement nécessaires, mais il faut faire attention à ce que des messages simples ne deviennent pas simplistes, ce qui pourrait être contreproductif. Nous avons de plus en plus de messages d'information dans nos boîtes mais pour autant, les gens mangent-ils mieux ? Je n'en suis pas sûre. Avons-nous moins de malbouffe, moins de diabète, moins d'obésité ? Absolument pas, car l'afflux d'informations nécessite de l'éducation. Il faut une éducation à la maison oui, mais surtout une éducation dès le plus jeune âge et dans le milieu scolaire afin d'apprendre à décrypter ce qui est écrit. Les messages sont aujourd'hui plus des messages à visée commerciale que nutritionnelle.

Il faut pouvoir comprendre ces allégations afin de les intégrer dans sa vie quotidienne, dans ses habitudes et dans sa culture. Plus la communication est abondante, moins il est facile pour certains de comprendre, ce qui peut conduire à une certaine fracture sociale. En effet, l'obésité est plus importante chez les personnes qui sont en plus grande difficulté sociale. Ce n'est pas toujours lié à un manque de moyens financiers. Ainsi, au petit-déjeuner, le repas le moins cher, avec du pain et un bol

de lait, est le repas le plus nutritionnel. Ce type de petit-déjeuner garantit un meilleur équilibre que des corn-flakes qui coûtent probablement dix fois plus cher. La question de l'éducation est essentielle.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Effectivement, la déclaration nutritionnelle sur les produits permet de mieux informer de la qualité d'un produit. Je pense à l'exemple du miel, dont certains pots venaient d'Europe centrale et ne comportaient pas d'indications alors qu'il s'agissait de mélanges de miel, retravaillés dans de l'eau chaude sucrée avec un produit souvent de qualité douteuse. Désormais, la provenance du miel est indiquée, comme la provenance des viandes. S'agissant de la distinction entre un « mauvais aliment » ou un « bon aliment », on touche les limites d'un système comme l'application Yuka. Ainsi, une confiture avec 46 % de sucres sera déclarée de bonne qualité tandis qu'à 50 %, elle sera déclarée de qualité médiocre. J'ai des doutes quant à la pertinence de la distinction pour 4 points de pourcentage de différence. Il faut toujours être très prudent face aux allégations et face aux étiquetages.

M. Didier Marie. – Je vous remercie, Monsieur Médevielle, pour votre rapport. À partir d'un texte technique difficile d'appréhension, on touche en fait à un sujet de société et de santé publique. C'est également une question économique et culturelle liée à nos modes de vie. Beaucoup de familles achètent des produits transformés en supermarché. Cela nécessite, comme indiqué par nos collègues, une éducation à l'alimentation, qui passe par les familles et l'école et exige une communication mise en œuvre par l'État. Cela interroge également les liens entre l'industrie agroalimentaire et les producteurs, et la concurrence au sein de l'industrie agroalimentaire guidée par une maximisation des profits.

Selon moi, la réponse doit être globale sur le plan de l'éducation et de la réglementation. L'harmonisation des données est très importante. La réglementation est importante pour contraindre l'industrie agroalimentaire, sinon la loi du plus fort continuera à s'appliquer et les consommateurs continueront de mal manger. Il s'agit d'un vrai problème de société au sein de l'Union européenne.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Il s'agit bien de l'objet de ce rapport d'aboutir à une harmonisation et d'éviter une concurrence préjudiciable aux consommateurs. Il faut continuer à travailler, mais des progrès ont été réalisés, sur le plan de qualité et de la diversité des aliments consommés.

M. André Reichardt. – Je voulais remercier Pierre Médevielle pour la qualité de ses travaux, qui m'a permis de découvrir l'ampleur du sujet. Je suis préoccupé par l'aspect financier de ce dossier, et la volonté de profits qui peut égarer certains acteurs. Par ailleurs, je voulais vous faire part d'une nouvelle étude, publiée sur les réseaux sociaux, qui semble conclure que le vin protège de la covid-19. Le président de l'Université de médecine de Taiwan confirmerait des travaux de chercheurs américains affirmant que les polyphénols perturbent la manière dont le virus se propage. Les tanins du vin inhiberaient deux enzymes clés du virus.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – S'agissant des polyphénols, je recommande d'attendre les résultats d'autres études.

M. Patrice Joly. – Je remercie également le rapporteur d'avoir travaillé sur ce sujet important à titre individuel et collectif. On essaye de toucher la raison, mais c'est une erreur. Je suis ce que je mange, disent le philosophe et l'anthropologue. Ce sujet nous renvoie à un style de vie, un mode de vie. Il faut s'appuyer sur la santé et les représentations, qu'il convient de déconstruire. Pensons par exemple à Mc Donalds, et à ce que cela symbolise dans l'imaginaire des enfants.

Par ailleurs, je pense qu'il faut accompagner certains produits par des financements adéquats, dans la mesure où ils permettent d'éviter des dépenses de santé.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Le repas est effectivement considéré différemment selon les pays. En Scandinavie, il s’agit de s’alimenter, dans d’autres pays comme le nôtre, c’est un moment d’échange.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. Ce sujet était essentiel et son importance est reflétée par vos nombreuses prises de parole. Je propose que les documents que la Commission adoptera soient transmis au groupe d’études « alimentation » de la commission des affaires économiques qui les lira avec intérêt.

La commission des affaires européennes autorise la publication du rapport d’information et adopte à l’unanimité la proposition de résolution européenne disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l’avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

AVIS POLITIQUE

sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires

La commission des affaires européennes du Sénat,

Vu l’article 114 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne,

Vu le règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires,

Vu le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l’information des consommateurs sur les denrées alimentaires,

Vu le règlement (UE) n° 432/2012 de la Commission du 16 mai 2012 établissant une liste des allégations de santé autorisées portant sur les denrées alimentaires, autres que celles faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu’au développement et à la santé infantiles,

Vu le règlement (CE) n° 1047/2012 de la Commission du 8 novembre 2012 modifiant le règlement (CE) n° 1924/2006 en ce qui concerne la liste des allégations nutritionnelles,

Vu le document de travail des services de la Commission du 20 mai 2020 résumant l’évaluation du règlement (CE) n° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires en ce qui concerne les profils nutritionnels et les allégations de santé portant sur les plantes et préparations de plantes, et du cadre réglementaire général d’utilisation dans les denrées alimentaire, SWD(2020) 95 final,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 83 (2008-2009) sur le projet de règlement tendant à fixer les profils nutritionnels pour les denrées alimentaires et le rapport n° 336 (2008-2009) du 8 avril 2009 de M. Jean Bizet, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, sur le projet de règlement tendant à fixer les profils nutritionnels pour les denrées alimentaires,

Vu le rapport n° 727 (2017-2018) du 25 septembre 2018 de M. Joël Labbé, fait au nom de la mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales, des filières et métiers d'avenir,

Considérant l'importance de garantir la sécurité des consommateurs et la qualité de l'information qui leur est fournie, tout en favorisant l'innovation ;

Considérant la nécessité de fonder scientifiquement les allégations nutritionnelles ou de santé portant sur les denrées alimentaires ;

Estime que le règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires reste valable dans sa globalité et doit être mis en œuvre complètement ;

Appelle à une meilleure mise en œuvre dudit règlement en conditionnant l'emploi d'une allégation à un profil nutritionnel favorable, en harmonisant les règles relatives aux allégations concernant les produits à base de plantes, en intégrant les dernières connaissances scientifiques en matière de nutrition et en développant l'éducation à l'alimentation ;

- Sur l'établissement des profils nutritionnels

Considérant que l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1924/2006 dispose que la Commission devait définir au plus tard le 19 janvier 2009, par une procédure de comitologie, des profils nutritionnels spécifiques que les denrées alimentaires ou certaines catégories de denrées alimentaires doivent respecter avant de donner lieu à des allégations nutritionnelles ou de santé, ainsi que les exemptions possibles ;

Considérant que, compte tenu des divergences d'opinion entre les États membres, ces profils nutritionnels n'ont pas pu être établis ;

Considérant que l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1924/2006 prévoit que des allégations nutritionnelles relatives à la réduction de la teneur en matières grasses, acides gras saturés, acides gras trans, sucres et sel, peuvent être autorisées par dérogation, bien que cette teneur soit supérieure à celle prévue par les profils nutritionnels ;

Considérant que l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1924/2006 prévoit également que peuvent être autorisées des allégations nutritionnelles dans le cas où la teneur pour un nutriment particulier excède celle prévue par le profil nutritionnel à condition qu'apparaisse à proximité de l'allégation, sur la même face et avec la même visibilité la mention : « Forte teneur en ... » ;

Considérant que la présence d'une allégation sur un produit incite fortement le consommateur à l'acheter ;

Considérant que conditionner l'autorisation d'utiliser des allégations à un profil nutritionnel favorable risque d'inciter les consommateurs à se priver de nutriments indispensables au bon fonctionnement de l'organisme, notamment certains corps gras ;

Considérant que conditionner l'autorisation d'utiliser des allégations à un profil nutritionnel favorable risque d'inciter le consommateur à rechercher certains nutriments indispensables dans des produits particulièrement transformés où ces nutriments

auraient été ajoutés, au détriment de produits de première transformation où les nutriments recherchés sont présents naturellement, et d'aboutir ainsi à une remise en cause d'autres objectifs sanitaires et environnementaux des politiques publiques européennes ;

Juge que l'établissement des profils nutritionnels est indispensable pour permettre au règlement (CE) n° 1924/2006 d'atteindre son objectif, à savoir assurer un niveau élevé de protection du consommateur en empêchant un produit alimentaire jugé trop riche en matières grasses, acides gras saturés, acides gras trans, sucres et sel de porter une allégation, et que cet objectif demeure pertinent ;

Demande l'établissement de profils nutritionnels en conformité avec le règlement (CE) n° 1924/2006 ;

Considère que ces profils nutritionnels doivent s'appliquer à une large gamme de produits et être facilement compris par les exploitants du secteur alimentaire ;

Recommande un système transversal combinant deux scores complémentaires et non compensatoires, l'un correspondant aux apports nutritionnels conseillés d'un nombre défini de nutriments qualifiants et l'autre correspondant aux limites à ne pas dépasser pour un nombre défini de nutriments disqualifiants ;

Demande que des dérogations soient prévues, conformément au règlement (CE) n° 1924/2006, pour permettre de tenir compte des recommandations scientifiques relatives à la consommation de certains nutriments ;

- Sur les allégations portant sur les plantes

Considérant la nécessité que le règlement (CE) n° 1924/2006 favorise des conditions de concurrence équitables sur le marché intérieur ;

Considérant que les allégations portées aujourd'hui sur les produits à base de plantes le sont sans aucune validation scientifique, ce qui peut induire en erreur le consommateur ;

Considérant que le règlement (CE) n° 1924/2006 ne prévoit pas d'évaluation de la sécurité des denrées alimentaires pour lesquelles une allégation est demandée ;

Considérant que selon la partie utilisée de la plante, les modalités de préparation et le dosage, les conséquences sur la santé des consommateurs peuvent être différentes ;

Considérant que, dans le respect des modalités d'évaluation prévues par le règlement (CE) n° 1924/2006 et des lignes directrices de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA), aucune allégation portant sur les plantes ne peut être autorisée, faute de preuves cliniques suffisantes ;

Demande à ce que soit établie une liste des plantes autorisées pour être vendues comme complément alimentaire au sein de l'Union européenne ;

Souhaite que cette liste précise la partie de la plante utilisée, le mode de préparation et le dosage maximal autorisé ;

Recommande que soit étudiée la possibilité de développer une procédure spécifique d'évaluation des allégations portant sur des produits à base de plantes permettant de justifier l'allégation sur la base d'un usage traditionnel mais incluant également une évaluation de la sécurité des denrées alimentaires affichant l'allégation ;

- Sur les évaluations de l'AESA

Considérant les investissements importants qu'implique une demande d'autorisation d'allégation pour les entreprises du secteur alimentaire, qui sont généralement de taille moyenne ;

Invite l'AESA à compléter ses lignes directrices en tenant compte de la nature du produit pour lequel l'allégation est demandée et des effets escomptés sur la santé ;

Souhaite que l'AESA, dans des conditions garantissant son impartialité, puisse organiser des consultations préalables lui permettant de présenter ses attentes aux exploitants du secteur alimentaire qui souhaitent soumettre une demande d'allégation ;

- Sur la liste des allégations nutritionnelles autorisées

Considérant la liste des allégations nutritionnelles autorisées figurant à l'annexe du règlement n° 1924/2006, revue à la marge en 2012 ;

Estime que cette liste doit tenir compte des innovations et de l'état des connaissances scientifiques dans le domaine de l'alimentation et souhaite en conséquence qu'elle soit mise à jour régulièrement ;

- Sur la politique éducative en matière alimentaire

Considérant la nécessité d'une éducation du consommateur à l'alimentation pour lui permettre d'apprécier au mieux les informations qui lui sont fournies ;

Considérant les crédits alloués dans le cadre financier pluriannuel au programme santé de l'Union européenne pour 2021-2027 ;

Encourage le renforcement des politiques d'éducation à l'alimentation au sein des établissements scolaires ;

- Sur les conditions de concurrence au sein des États membres

Considérant les différences d'appréciation du règlement (CE) n° 1924/2006 par les États membres et les distorsions de concurrence en résultant ;

Considérant l'utilisation de descripteurs génériques en remplacement d'une allégation qui n'a pas été autorisée ;

Considérant l'ambiguïté de la législation européenne quant aux conditions d'utilisation de certaines allégations nutritionnelles, telle que l'allégation « sans sucres » définie de manière différente dans les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 sur les additifs alimentaires ;

Appelle la Commission européenne à garantir des conditions de concurrence équitable entre les producteurs de denrées alimentaires dans l'ensemble du marché intérieur, notamment en se prononçant au plus vite sur les demandes d'autorisation d'utilisation de descripteurs génériques et en s'assurant que les conditions d'utilisation des allégations nutritionnelles prévues par le règlement (CE) n° 1924/2006 ne sont pas contestables au titre d'un autre règlement européen.

Questions sociales, travail et santé

Lutte contre les menaces transfrontières graves pour la santé : communication et propositions de résolution portant avis motivé de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey

M. Jean-François Rapin, président. – Nous allons maintenant aborder le second point de notre ordre du jour : la réponse européenne aux menaces transfrontières graves pour la santé. Ce n'est pas un sujet sur lequel l'Union européenne était très avancée. C'est pourquoi elle envisage de nouvelles règles pour mieux lutter contre les pandémies du type de celle que nous traversons.

Le 14 janvier, notre commission avait décidé de confier à nos collègues Pascale Gruny et Laurence Harribey, rapporteuses sur la santé pour notre commission, le soin d'examiner de plus près trois propositions de règlement européen destinées à renforcer la coordination européenne, notamment en cas de crise sanitaire, car leur conformité au principe de subsidiarité semblait discutable. Nous sommes tous convaincus qu'il faut construire l'Europe de la santé mais cela n'interdit pas de réfléchir à la répartition des tâches entre l'Union et les États membres à ce sujet.

Au terme de leur travail, Pascale Gruny et Laurence Harribey nous soumettent aujourd'hui plusieurs avis motivés pour dénoncer la violation du principe de subsidiarité.

Mme Pascale Gruny, rapporteure. – À la suite de la pandémie de covid-19, la Commission européenne a souhaité renforcer l'action de l'Union dans le domaine de la santé, pour répondre à une crise sanitaire future.

Le rapport que Laurence Harribey et moi vous avons présenté en juillet dernier et dont vous aviez autorisé la publication contenait un certain nombre de propositions en ce domaine. Ce rapport avait été transmis à la Commission européenne, et nous pouvons constater aujourd'hui une convergence de vue sur de nombreux sujets.

Premier point, le programme « santé » de l'Union européenne, inclus dans le cadre financier pluriannuel pour 2021-2027, a été doté d'un budget de 5,1 milliards d'euros. Si la Commission prévoyait initialement un financement à hauteur de 10,397 milliards d'euros, les chefs d'États ou de gouvernement l'avaient réduit à seulement 1,7 milliard d'euros lors du Conseil européen extraordinaire du 21 juillet dernier. Ce n'est qu'à la suite des discussions avec le Parlement européen que ce montant a finalement été porté à 5,1 milliards d'euros, soit dix fois le montant alloué au programme « santé » dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020. Il s'agit donc là d'un vrai progrès !

Ce programme permettra de renforcer les capacités de l'Union en matière de prévention, de préparation et de réaction face aux menaces transfrontières graves pour la santé. Les financements serviront au déploiement de moyens sanitaires d'urgence, à la collecte de données et à la surveillance dans un cadre davantage coordonné et intégré. Il s'agira également de garantir la disponibilité, dans l'Union, de personnel médical, ainsi que de réserves ou de stocks de produits pertinents.

Le programme prévoit également de développer la coopération entre États membres, particulièrement dans les régions frontalières.

Enfin, il financera des mesures structurelles permettant de surmonter les difficultés pointées dans le cadre du semestre européen. Ces fonds pourront ainsi permettre d'améliorer les capacités de réorganisation des établissements de soin en cas d'urgence sanitaire, ainsi que la résilience, l'accessibilité et l'efficacité des systèmes de santé des États membres.

Deuxième point, la Commission a fait des propositions pour sécuriser l'approvisionnement de l'Union en médicaments et dispositifs médicaux, tant en période d'urgence

que pour répondre aux difficultés structurelles que connaît l'Union. La proposition de règlement COM(2020) 725 final vise à étendre les compétences de l'Agence européenne des médicaments pour répondre à une urgence de santé publique, de sorte que cette Agence puisse surveiller et atténuer les effets des pénuries de médicaments et de dispositifs médicaux, d'une part, et assurer le développement en temps utile de médicaments sûrs et efficaces, d'autre part. Cette proposition de règlement reprend certaines de nos recommandations notamment :

- pérenniser et renforcer les moyens de l'Agence européenne des médicaments ;
- établir une liste de médicaments critiques ;
- et développer l'implication des fabricants de dispositifs médicaux.

En revanche, la stratégie pharmaceutique pour l'Union, présentée par la Commission le 25 novembre dernier, nous apparaît peu ambitieuse au regard de nos propositions, de celles du Gouvernement français ou du Parlement européen. En effet, l'un des objectifs de cette stratégie est d'assurer la souveraineté sanitaire de l'Union de manière pérenne et de répondre ainsi aux déséquilibres structurels que présente le marché du médicament. Pour cela, la Commission propose de lancer une étude en vue de recenser les causes des pénuries. Cette étude pourrait déboucher sur un renforcement des obligations d'approvisionnement continu de l'industrie. La Commission préconise aussi de diversifier les chaînes de production et d'approvisionnement et de constituer des stocks stratégiques. Elle encourage les États membres à coordonner leurs politiques nationales de prix et de remboursement pour permettre des procédures de passation de marché conjointes.

Pour notre part, nous avons proposé des actions plus interventionnistes pour favoriser la croissance des entreprises du médicament et des dispositifs médicaux, en développant l'investissement et la soutenabilité des filières. Nous recommandons également, tout comme le Parlement européen, de prévoir que la capacité à garantir les approvisionnements soit un critère d'évaluation des soumissionnaires aux marchés publics.

De son côté, le Gouvernement français a approuvé la proposition du Parlement européen qui préconise de créer un ou plusieurs établissements pharmaceutiques européens à but non lucratif, notamment pour la production de médicaments matures et jugés indispensables. En outre, dans sa résolution du 25 novembre 2020 sur la stratégie industrielle de l'Union européenne, le Parlement européen a demandé à la Commission de favoriser la relocalisation de la production de produits de santé.

Le débat reste donc ouvert entre les tenants d'un interventionnisme plus poussé afin d'assurer l'autonomie stratégique de l'Union en matière sanitaire, comme le Parlement européen ou le Gouvernement français, et ceux qui souhaitent simplement une meilleure régulation d'un marché fondamentalement concurrentiel, comme la Commission qui ne semble pas prête à aller dans notre sens pour le moment.

Enfin, troisième point, les dispositions encadrant la réaction de l'Union face aux menaces transfrontières graves pour la santé ont montré leurs limites. Consciente de cette situation, la Commission a présenté deux propositions de règlement pour permettre à l'Union de se préparer à une crise sanitaire et se donner les moyens d'y répondre. Il s'agit de la proposition de règlement COM(2020) 727 du Parlement européen et du Conseil concernant les menaces transfrontières graves pour la santé et de la proposition de règlement COM(2020) 726 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement instituant le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies. Dans notre rapport, nous recommandions de renforcer le rôle de ce Centre, notamment ses capacités de surveillance et de traitement des données. Nous recommandions également de favoriser la coordination et la coopération entre États membres, mais dans le respect des compétences des États membres. Or, cette dernière recommandation ne semble pas avoir été complètement entendue, ce qui

explique que nous vous présentions aujourd'hui trois propositions de résolutions portant avis motivé. Laurence Harribey va vous les détailler.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Merci. Pascale Gruny vous a présenté le cadre général dans lequel s'insèrent trois propositions de règlement. En effet, la Commission européenne a présenté, le 11 novembre 2020, une communication intitulée « Construire une Union européenne de la santé : renforcer la résilience de l'Union européenne face aux menaces transfrontières graves », COM(2020) 724. L'intitulé est plutôt encourageant.

Cette communication s'accompagne de trois propositions de règlement, COM(2020) 727, COM(2020) 726 et COM(2020) 725 visant respectivement une mise à niveau de la décision n° 1082/2013/UE relative aux menaces transfrontières graves sur la santé, un renforcement du mandat du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) et une extension du mandat de l'Agence européenne des médicaments (EMA).

Ces trois propositions de règlement présentent un intérêt certain dans le contexte actuel qui appelle à renforcer l'Europe de la santé. Je crois que, sur ce point, tout le monde est d'accord. Cela ne doit toutefois pas nous empêcher de réfléchir à la meilleure ligne de partage des compétences entre l'Union européenne et les États membres en ce domaine d'intérêt vital, et ce d'autant plus que l'Union ne dispose que d'une compétence d'appui dans ce domaine. Or, après analyse, il nous apparaît que ces trois propositions de règlement contiennent des dispositions qui ne sont pas conformes au principe de subsidiarité. Pour les textes relatifs au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies et à l'Agence européenne des médicaments, une seule disposition au sein de chaque texte est en cause. Pour le texte COM(2020) 727 concernant les menaces transfrontières graves pour la santé, les griefs sont plus nombreux.

Commençons donc par ce texte. Pour faire face à de futures épidémies, la Commission européenne estime nécessaire, d'une part, d'améliorer la coordination et la coopération entre États membres, et d'autre part, de développer les capacités de préparation et de réaction de l'Union. Certes, chacun s'accorde sur le fait qu'une plus grande coordination entre les États membres est nécessaire face à une crise qui touche l'ensemble des États membres et justifie donc une action de l'Union. Nous avons tous été témoins des difficultés de cette coordination. Toutefois, cela doit se faire dans le respect des compétences des États membres, comme prévu par les Traités. Je rappelle que l'article 168, paragraphe 7, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne donne le cadre juridique de la politique de santé en prévoyant 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. Les 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 »*. Il s'agit donc de déterminer une limite acceptable pour l'action de l'Union qui présente une valeur ajoutée certaine pour encourager et organiser la coopération entre États membres et limiter le risque d'ingérence dans les politiques nationales. Dès lors, on peut regretter que, dans ses propositions, la Commission ne soit pas plus précise quant à cette limite.

Pour améliorer la coordination entre États membres, la Commission prévoit notamment de renforcer les prérogatives du Comité de sécurité sanitaire. Institué par la décision n° 1082/2013/UE, il est composé de représentants des États membres. La proposition de la Commission prévoit que ce Comité pourra adopter, à la majorité simple, des orientations et des avis sur les mesures prises par les États membres face à une menace transfrontière grave pour la santé. La Commission définira dans un acte délégué les modalités selon lesquelles ces avis seront adoptés. La question est alors de savoir si ces avis lieront les États membres ou pas. Pour nous, il convient donc que la Commission clarifie ce point dans la proposition de règlement et pas dans un acte délégué, pour éviter toute remise en cause des compétences des États membres en matière de santé. Si on fait un parallèle, c'est comme si on autorisait la Commission à légiférer par ordonnance.

De plus, la Commission propose que l'Union établisse un plan de réaction et de préparation contre les crises sanitaires et les pandémies. Les États membres devront faire de même. Le contenu de ces plans sera défini par la Commission *via* un acte d'exécution. Les plans nationaux devront être cohérents avec celui de l'Union, qui devient donc, de fait, « contraignant » comme la Commission l'indique dans sa communication COM(2020) 724. La Commission organisera des évaluations et des audits réguliers de ces plans, avec le soutien du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, pour garantir l'interopérabilité des plans nationaux avec celui de l'Union. Ces évaluations devraient même conditionner le soutien financier de l'Union aux plans nationaux.

L'objectif poursuivi est d'harmoniser les plans de préparation et de réaction des États membres. Cela ne peut se faire sans harmonisation de dispositions législatives et réglementaires au sein des États membres. Or, c'est contraire à l'article 168, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur lequel la Commission fonde pourtant sa proposition.

La participation du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies aux audits des plans nationaux est une disposition reprise dans le texte COM(2020) 726 qui renforce les compétences de ce Centre. Or, le règlement créant ce Centre a été pris sur la base de l'article 152 du Traité instituant les Communautés européennes qui excluait également toute harmonisation de dispositions législatives et réglementaires des États membres. On va donner une compétence au centre qui n'est pas fondée au regard du cadre juridique qui l'a créé. À nos yeux, le Centre n'a pas vocation à participer à des audits visant à rendre conformes les plans nationaux au plan de l'Union. Si cette disposition mérite d'être dénoncée, le texte COM(2020) 726 est globalement conforme à nos recommandations. Le développement et l'interopérabilité des plateformes numériques permettant la surveillance épidémiologique, la possibilité pour le Centre de formuler des avis plus opérationnels et l'institution d'une *task force* sous la responsabilité du Centre pour soutenir sur le terrain la réaction des États membres nous semblent des mesures intéressantes.

Enfin, le texte COM(2020) 725 qui renforce le rôle de l'Agence européenne des médicaments dans la préparation aux crises et la gestion de celles-ci en ce qui concerne les médicaments et les dispositifs médicaux contient également des dispositions qui vont dans le bon sens. Le soutien de l'Agence aux promoteurs d'essais cliniques se déroulant dans différents États membres ou l'institution d'une *task force* visant à fournir gratuitement des avis sur les questions scientifiques ayant trait au développement des traitements et vaccins pour la maladie à l'origine de l'urgence de santé publique sont des mesures essentielles pour accélérer le développement de traitements ou de vaccins.

Toutefois, une disposition a retenu notre attention au regard du principe de subsidiarité. La Commission prévoit qu'elle pourra prendre les mesures nécessaires, dans la limite de ses compétences, pour atténuer les effets des pénuries réelles ou potentielles. Les États membres devront respecter ces mesures. Pour nous, la nature de ces mesures doit être précisée. Si celles qui pourraient concerner les restrictions à l'exportation concernent bien le fonctionnement du marché unique et ressortent donc de l'Union européenne, celles qui concerneraient la gestion des stocks au niveau national relèvent de la compétence des États membres.

Nous vous présentons donc trois propositions de résolution portant avis motivé que nous vous proposons d'adopter. L'enjeu est de préciser un certain nombre de choses pour éviter que le vide juridique de ces règlements provoque un grignotage de la compétence communautaire sur celle des États membres et un conflit entre compétence communautaire et compétence des États membres.

M. Jean-François Rapin, président. – Avant de passer la parole à mes collègues, je souhaitais souligner que notre groupe subsidiarité a bien fonctionné puisqu'il avait pointé ce sujet de partage de compétences entre l'Union et les États membres. Vous l'avez d'ailleurs bien mis en exergue dans les propositions de résolution.

Je pense que votre travail va s'accroître dans les semaines et les mois à venir sur les sujets sanitaires que l'on n'a pas encore assez appréhendés au sein de cette assemblée. La recherche médicale va être un vrai sujet à défendre, certes par les États membres, mais aussi au niveau européen. On le voit dans la dimension budgétaire nouvellement accordée à ces sujets. Lundi, mes homologues des autres États membres et moi-même échangerons dans le cadre de la COSAC avec Mme Stella Kyriakides, la Commissaire européenne à la santé, d'ailleurs difficile à rencontrer. J'avais notamment demandé, en vain, dans le cadre de la « commission d'enquête Covid », qu'on puisse l'auditionner. Je vais toutefois suggérer qu'elle vienne devant le Sénat français, devant la commission des affaires sociales en même temps que devant notre commission.

La recherche médicale évolue rapidement, avec le risque de se faire dépasser par des grands groupes mondiaux, notamment chinois ou russes. Il ne faut pas négliger la recherche russe qui a toujours été à très haut niveau mais qui a aujourd'hui la capacité de rendre l'Union européenne dépendante de ses produits. Il s'agit d'une question d'avenir, mais finalement d'avenir très proche. Je suis donc convaincu que vos rapports vont se multiplier sur ce sujet, sur lequel, en tant que Président, je vous solliciterai.

Comme le montrent vos résolutions, nos institutions seront également peut-être amenées à évoluer. Ces trois propositions de résolution indiquent une violation du principe de subsidiarité. Cependant, on peut se poser la question de savoir si, à terme, on a raison de dire que la compétence des États membres n'est pas respectée. Ne devrions-nous pas avoir une vision beaucoup plus élargie de ce que va être la santé demain pour ne pas être dépendant des autres ? Ces questions méritent toute notre attention.

Nous avons reçu Michel Barnier il y a quelques jours, devant le groupe politique des Républicains. Nous avons discuté des perspectives vaccinales européennes. L'Europe est décriée pour ne pas avoir rempli sa mission, mais j'estime qu'elle a assumé son rôle en ne laissant pas des États membres de côté et en réalisant des commandes groupées au nom de l'Union. Toutefois, une fois les commandes faites, l'Union européenne n'a pas été dans la capacité d'assumer une logistique à l'échelle des États membres. Il y a ainsi une réflexion à mener sur la capacité de l'Europe à organiser et mettre en place cette politique vaccinale jusqu'au sein des États membres.

Je reviens également sur le volet nutritionnel de ces questions de santé, qui a été abordé par notre collègue Pierre Médevielle. La question de l'harmonisation est essentielle. Vous l'aurez compris, c'est un sujet qui ne me laisse pas indifférent au vu de ma profession mais surtout en raison des enjeux d'avenir proche qu'il va susciter.

M. André Reichardt. – Je voudrais d'emblée féliciter les deux rapporteuses pour la qualité de ce travail. Je rejoins naturellement les propositions de résolution qui ont été présentées. Je suis sénateur d'une région transfrontalière, l'Alsace, et j'ai encore le souvenir cuisant des dysfonctionnements de la première partie de la crise sanitaire que nous vivons. En mars dernier, la propagation du virus a commencé à Mulhouse avec ce rassemblement évangéliste, puis elle s'est déplacée vers le Bas-Rhin et en Moselle.

À ce moment-là, nous avons eu le sentiment que l'Europe était complètement absente. Les hôpitaux croulaient sous les malades. Des lits étaient disponibles à 5-10 km, dans le Bade-Wurtemberg, mais les malades n'y étaient pas transportés et étaient conduits dans d'autres régions françaises. Il a fallu que les conseils départementaux s'en préoccupent. L'Agence régionale de santé (ARS) était totalement dépassée. Je souhaite ainsi plus d'Europe dans ce domaine, à tout le moins dans les conditions évoquées par les rapporteuses.

Je veux également mettre l'accent sur un élément qui me paraît également fondamental dès lors que l'on parle de souveraineté nationale : l'implication des collectivités territoriales, d'une part, et, d'autre part, la nécessité d'une plus grande déconcentration. L'ARS n'a pas été à la hauteur dans une grande région comme la nôtre, le Grand Est, dans laquelle la situation est très

disparate selon les territoires. Il est donc indispensable qu'une approche plus territorialisée se mette en place, avec un travail à conduire entre les collectivités territoriales européennes. Dans la pratique, durant la crise, ces liens entre collectivités territoriales ont permis de transférer des malades au-delà des frontières.

L'Europe doit donc pouvoir faire mieux, en respectant toutefois le droit et le principe de subsidiarité. Je vous remercie.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je souhaite, tout d'abord, féliciter les rapporteuses et je veux évoquer un sujet peut-être annexe mais qui me paraît fondamental. J'ai, en effet, été stupéfaite par l'absence de l'Union européenne dans cette crise sanitaire sans précédent et je veux alerter sur les conséquences de la crise sur les libertés de nos citoyens transnationaux. J'ai été la première à demander des tests sur des personnes en provenance de Wuhan et j'ai déploré le manque de masques. On est aujourd'hui dans la même situation avec les vaccins. Mais la crise a également des conséquences très graves pour des centaines de milliers d'Européens qui ne peuvent pas avoir accès à leur territoire national.

L'Europe a favorisé les échanges, et je m'en félicite. Mais aujourd'hui des milliers de citoyens habitent hors de leur pays et les Français ne peuvent revenir en France. Beaucoup d'étudiants paniqués m'appellent. Des familles ne savent pas comment faire pour organiser le retour de leurs enfants, et ne disposent d'aucune information valable. Des couples attendent depuis des mois pour se marier. On constate des situations de détresse extrême. Je souhaite qu'on demande à l'Union européenne d'avoir une position proactive sur ce sujet.

M. Jean-François Rapin, président. – Je me permets de signaler qu'hier a été publiée une excellente tribune sur Figaro vox concernant la situation des Français de l'étranger.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je n'étais pas au courant, merci Monsieur le Président.

M. Didier Marie. – Je remercie nos rapporteurs pour ce travail. En présentant ces propositions de résolution portant avis motivé, la commission est dans son rôle pour obtenir des éléments nécessaires de la part de la Commission européenne.

Ces résolutions conduisent à s'interroger sur la répartition des compétences entre Union européenne et États membres sur les politiques sanitaires. L'Union européenne, absente durant la crise, a révélé les failles du système européen. Si la Commission européenne a semblé absente sur ces sujets, c'est car elle n'en a pas les compétences. La santé représente en effet une compétence d'appui et non partagée. L'Union européenne a fait le maximum de ce qu'elle pouvait faire, en mutualisant les commandes de vaccins et en organisant un minimum de coopération entre les États membres.

S'agissant des propositions de résolution portant avis motivé, la question est de savoir si nous souhaitons que l'Union européenne se dote d'une compétence en matière sanitaire, propre ou partagée avec les États membres.

La situation sanitaire a montré les carences de l'Union européenne, et notre dépendance à l'égard de l'Asie et notamment de la Chine, s'agissant par exemple des produits actifs.

La crise a également révélé une insuffisance des stocks de médicaments, de matériel comme les blouses ou les gants, fabriqués en Indonésie. Les États membres ont pris conscience de ces difficultés, à l'aune de la crise alors qu'elles existaient pourtant depuis longtemps.

Il faut interroger aujourd'hui l'Union européenne et les États membres sur la politique de santé. Je suis partisan d'aller plus loin. La difficulté est que les traités ne le permettent pas, il faudra trouver une solution, « un trou de souris », pour améliorer la situation sans modifier les Traités.

Je suis ainsi tout à fait favorable pour soutenir ces propositions de résolution portant avis motivé, mais également pour continuer à s'interroger sur l'Europe de la santé.

M. Pierre Laurent. – Tout d'abord je vous remercie pour ce rapport qui clarifie les choses. Les recommandations proposées, dans les propositions de résolution portant avis motivé, sont parfaitement justifiées et utiles à ce stade. Je veux ajouter qu'on a tous conscience qu'on vient d'entrer dans un champ totalement nouveau qui pose beaucoup de questions. Il va falloir progresser et avoir une toute autre ambition. La question s'adresse à l'Union européenne comme aux États membres, à commencer par le nôtre. En effet, il y avait des failles dans la mobilisation européenne mais il y en a eu aussi dans notre capacité nationale à faire face à la pandémie. C'est également vrai pour d'autres pays européens. L'ambition nouvelle qu'il va falloir afficher, il faudra la démontrer au plan national, européen et probablement également au plan mondial.

Le fait que l'Union européenne engage maintenant un programme ambitieux d'Europe de la santé, même si on peut juger qu'il est encore trop modeste, est effectivement une bonne nouvelle et un véritable progrès. Mais je pense qu'on sera confronté à une autre question : est-ce que les règles actuelles, les fondements actuels de l'Union européenne vont nous permettre de répondre aux enjeux sanitaires ? Ces enjeux sanitaires ne vont pas seulement nous mettre devant un niveau d'ambition sanitaire nouveau mais ils vont bousculer les objectifs et les règles actuelles de l'Union européenne. Par exemple, sur les vaccins, nous sommes confrontés aux questions de mise en commun d'accès aux brevets, de liberté de production, qui sont des questions que les règles de concurrence actuelles de l'Union européenne ne résolvent pas. Nous sommes face à des enjeux qui sont d'une autre nature et qui réinterrogent beaucoup de fondamentaux.

Le débat qui s'est déroulé hier dans l'hémicycle sur la manière dont a été gérée l'entreprise qui va finalement produire ses vaccins dans une ville écossaise nous conduit à nous interroger sur les raisons de notre échec. Cette entreprise respecte toutes les règles, en les contournant. Le sujet de l'Europe de la santé est fondamental évidemment pour la sécurité humaine, mais il va également conduire à répondre à des questions nouvelles. J'espère que nous serons capables d'aborder les choses avec cette ambition tout en ayant conscience que certes, l'Europe est interrogée, mais que nos politiques nationales le sont aussi.

Agnès Pannier-Runacher a indiqué à deux reprises en répondant à nos questions, que la France a diminué de moitié la production de médicaments sur son territoire entre 2005 et 2015. Ainsi, si l'on veut parler haut à la table européenne, il va falloir aussi qu'on hausse le niveau d'ambition sanitaire de notre propre pays, en matière de recherche et en matière industrielle. Il faudra le faire en étant vigilant sur la manière dont se construit cette Europe de la santé, selon un mode de coopération efficace. Les questionnements pointés par les propositions de résolution me paraissent donc justifiés puisqu'il s'agit de garder cette vigilance tout en avançant vers une toute autre ambition en la matière.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous prie de m'excuser, mais je dois rejoindre l'hémicycle pour participer à la discussion générale sur le projet de loi « ressources propres », qui débute actuellement en séance. Je veux dire à Pierre Laurent, avant de laisser parler les rapporteuses et de m'éclipser, qu'il s'agit d'une histoire de modèle. On peut critiquer notre modèle sanitaire et notre modèle social, mais en matière sanitaire on a quand même gardé une forme de *leadership* pendant de nombreuses années. Cependant, je ne sais pas si nos homologues européens sont prêts à adopter ce genre de modèle. Il y a une diversité de modèles sanitaires à l'échelle des vingt-sept et cela nécessitera une certaine harmonisation avant d'arriver à des schémas plus élargis.

Mme Pascale Gruny, rapporteure. – Je pense que nous sommes d'accord pour un équilibre entre, d'une part, le respect du principe de subsidiarité et, d'autre part, la nécessité de travailler davantage avec les autres États membres. C'est dans cet équilibre que réside toute la complexité. Les Français qui sont parfois considérés comme anti-européens, déplorent aujourd'hui qu'il n'y ait pas assez d'Europe. On se compare toujours aux pays voisins, où l'herbe paraît plus verte.

André Reichardt a parlé d'une approche territoriale. Le rôle des collectivités a été mis en avant dans notre rapport et le programme de santé de l'Union prévoit le développement des coopérations frontalières. Didier Marie a souligné qu'il fallait agir à l'échelon européen. Or, la proximité est aussi très importante. Il faut jongler comme cela tout le temps, entre la déconcentration et les difficultés des ARS, et la compétence donnée à l'Union selon un schéma commun aux autres États membres.

S'agissant de la question de la fermeture des frontières, les étudiants, heureux d'être partis à l'étranger, se sentent en effet un peu emprisonnés du fait que les frontières sont fermées.

Sur les vaccins, plutôt que de souveraineté nationale, l'on devrait parler de souveraineté européenne : il faut développer les partenariats, sur le modèle d'Airbus dans un tout autre domaine. Cela fait des années que j'appelle à développer la recherche au niveau européen, au lieu de dépenser des sommes à cet effet un peu partout, assorties d'un peu de partenariat. Toutefois, il faut faire très attention parce que ce sont des sujets géopolitiques, sources de conflit.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Je suis d'accord avec ces propos. Quand on dit qu'il faut plus d'Europe, c'est souvent dans les cas où l'Europe n'a pas compétence. J'ai fait un parallèle, qui vaut ce qu'il vaut, avec ce qui s'était passé au début des années 1990 sur la question de l'Europe de la défense. Je ne sais pas si vous vous souvenez de ce débat entre François Mitterrand et le Chancelier, le premier appelant à plus d'Europe de la défense. Et son homologue lui répondait avec un petit sourire narquois que s'il n'y avait pas eu l'échec de l'Europe de la défense en 1954, on n'en serait sans doute pas là. En réalité, les compétences européennes arrivent avec la nécessité de faire. Didier Marie l'a bien expliqué, et Jean-François Rapin aussi : c'est évident aujourd'hui que l'Europe de la santé devient un enjeu stratégique et qu'il faut bouger les lignes. Si on trouve un « trou de souris » pour essayer d'augmenter la valeur ajoutée de l'Europe en matière de santé, on sera amené à développer des compétences en matière de recherche, marché unique et coopération transfrontière. Mais cela n'épuise pas la question d'une politique européenne de la santé.

Il faut donc, à mon avis, aller vers une compétence partagée en matière de santé, d'autant que c'est le moyen de faire intervenir le politique, le Parlement européen et les parlements nationaux, ce que ne permet pas automatiquement une politique de coopération renforcée. Il me semble en effet qu'on est à la croisée des chemins. J'aimerais revenir sur ce que disait le président Rapin : la question est de savoir si les États sont prêts à cette Europe de la santé. En effet, on ne peut pas dire, en même temps, qu'il faut plus d'Europe et qu'il faut une stratégie européenne en matière de santé et affirmer qu'il y a quelque chose d'anormal à voir une entreprise française pharmaceutique s'implanter en Écosse. Si on joue la carte européenne, il faut la jouer jusqu'au bout, tout en ayant une véritable maîtrise de la politique au niveau européen.

J'aimerais également revenir sur ce que disait André Reichardt parce que cela me semble fondamental, sur la coopération transfrontière et territoriale. En effet, il faut articuler la dimension locale avec la dimension européenne : plus les collectivités coopéreront entre elles, plus la question de l'articulation entre souveraineté nationale et souveraineté européenne se posera dans une perspective positive. Du travail s'annonce sur ces sujets, au-delà de nos propositions de résolution présentement débattues : il faudra bien trancher la question de la compétence de l'Europe en matière de santé. Je vous remercie.

Mme Catherine Fournier. – Je souhaitais revenir sur la politique de la santé européenne et sur les propositions de résolution que vous avez proposées relatives à la gestion de la pénurie de médicaments. Je crois que seule l'Europe est en capacité de travailler sur ce sujet. La souveraineté, c'est la fabrication *intramuros* de médicaments. Seule l'Europe est en capacité de faire face à la puissance des sociétés pharmaceutiques d'envergure mondiale. Chaque pays pris individuellement ne le pourra pas. Quelles sont nos capacités de négociation ? Qu'a-t-on à mettre dans la balance ? Plus nous perdons nos capacités de production, moins nous avons à mettre dans la balance pour des négociations.

L'Europe s'atteler à réintroduire la fabrication de certains médicaments pour qu'elle puisse peser dans des négociations éventuelles. On l'a vu dans le cadre de la Covid, ce sont les produits de bases – les *princeps* – qui ont manqué. Ils sont produits par la Chine, l'Inde et les États-Unis. L'Europe doit produire elle aussi les *princeps*, quitte à s'attaquer aux lobbys de l'industrie pharmaceutique. Ces derniers tomberont bien un jour, comme ceux des tabacs, car les produits de santé ne sont pas un produit commercial comme les autres.

Mme Pascale Gruny, rapporteure. – Je suis tout à fait d'accord avec ces propos. Le risque est d'arriver à une crise beaucoup plus grave où nous ne pourrions plus soigner les Européens et, par conséquent les Français. Il s'agit d'un travail très important à faire sur un sujet où l'humain est au centre des préoccupations. La réponse à apporter doit être rapide, mais en respectant le principe de subsidiarité.

M. André Reichardt, président. – Le président m'a confié le soin de clore nos débats et de soumettre au vote ces propositions de résolutions européennes portant avis motivé.

La commission des affaires européennes adopte à l'unanimité les trois propositions de résolutions portant avis motivé, n° 343, n° 344 et n° 345, disponibles en ligne sur le site du Sénat.

Jeudi 11 février 2021

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

Institutions européennes

Suivi des résolutions européennes du Sénat - Audition de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes

M. Jean-François Rapin, président. – Nous accueillons aujourd'hui le secrétaire d'État chargé des affaires européennes pour un exercice désormais rituel : chaque année, nous sollicitons l'audition du ministre en charge de ce portefeuille assurer un suivi des résolutions européennes adoptées par le Sénat durant l'année parlementaire écoulée. C'est un moment important pour notre commission, qui contribue au contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement en matière européenne. Et cette audition contribuera à alimenter le rapport que je proposerai bientôt à la commission pour présenter publiquement ce bilan.

Comme chaque année, nous nous proposons donc de faire avec vous, Monsieur le Ministre, un point sur le sort qu'ont connu les résolutions européennes qui sont l'instrument prévu à l'article 88-4 de la Constitution pour permettre 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 que ces textes ne soient définitivement adoptés.

Ce sont 852 textes européens qui ont été soumis à notre commission des affaires européennes au cours de l'année parlementaire 2019-2020. L'examen de ces textes, qui n'ont pas tous une portée politique, a donné lieu à dix-sept résolutions européennes du Sénat. Le temps nous manquera pour toutes les évoquer aujourd'hui. Aussi, nous nous focaliserons sur une partie d'entre elles. Je vous suis reconnaissant, Monsieur le Ministre, d'avoir accepté d'entrer avec notre commission dans ce dialogue approfondi, déjà en partie alimenté par les fiches de suivi des résolutions, fiches que je remercie le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) d'avoir établies.

Je vous propose de structurer notre échange en deux temps. D'abord, un débat général sur trois résolutions européennes, que je vais commencer par évoquer avant que vous n'apportiez, au nom du Gouvernement, des éléments de réponse sur les sujets qu'elles abordent. Il s'agit du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, de la réforme de la politique agricole commune (PAC) et de la modernisation de la politique européenne de la concurrence. Les rapporteurs concernés pourront ensuite vous interroger s'ils souhaitent des compléments. Dans un second temps, nous aurons un débat plus interactif, grâce à des questions et réponses, qui vous permettra, Monsieur le Ministre, de répondre aux rapporteurs qui vous interrogeront sur quatre autres résolutions, respectivement relatives au Fonds européen de défense (FEDef), à la lutte contre la fraude sociale transfrontalière, à l'évaluation des technologies de santé et à la lutte contre la cybercriminalité.

La première résolution que nous souhaitons aborder concerne le texte relatif au CFP 2021-2027. Elle a été présentée par mon prédécesseur Jean Bizet et notre ancien collègue Simon Sutour en juin 2020, juste après la publication par la Commission européenne de sa nouvelle proposition de CFP qui doublait quasiment la mise et proposait un instrument de relance de 750 milliards d'euros, financé par un endettement commun, pour répondre à la pandémie. Le Sénat a ainsi marqué son soutien de principe à cette réponse d'inspiration franco-allemande, tout en s'inquiétant de son financement. Le Conseil européen du 21 juillet 2020 a validé son architecture globale et s'est accordé sur les grandes lignes du budget et du plan de relance. Je ne reviendrai pas sur les inévitables compromis qu'a impliqués la négociation, même si nous regrettons fortement que les rabais n'aient pu être supprimés à la faveur du départ du Royaume-Uni... Mon collègue Patrice Joly,

qui est désormais rapporteur avec moi sur ce sujet, vous interrogera certainement. Pour ma part, je souhaite simplement vous demander comment le Gouvernement entend se positionner dans la négociation en cours sur l'attribution des fonds de la réserve d'ajustement Brexit : cette ligne de près de 5 milliards d'euros, dont la répartition est actuellement débattue, est destinée à compenser les effets du Brexit, et nombreux sont ceux qui veulent leur part du gâteau !

La deuxième résolution européenne que nous souhaitons évoquer est relative à la réforme de la PAC. Sur ce sujet, le Sénat a adopté trois résolutions européennes depuis que la Commission a publié, en 2018, sa proposition, la dernière de ces résolutions datant de juin 2020. La négociation a bien avancé depuis : l'enveloppe financière a été arrêtée, les ministres de l'agriculture ont trouvé un accord en octobre 2020 sur les orientations de la prochaine réforme, et le Parlement européen a adopté dans la foulée les trois projets de règlement, largement amendés, ouvrant la voie aux négociations en trilogie. Pourtant nous restons sur notre faim : de nombreuses interrogations et ambiguïtés demeurent à ce stade, en particulier sur l'articulation entre la future PAC 2021-2027 et la transition verte, avec le fameux Green Deal. Nous attendons toujours que la Commission publie les études d'impact des stratégies intitulées « Biodiversité » et « De la ferme à la table ». Nous savons que le ministère américain de l'agriculture estime leur impact à une réduction de 12 % de la production agricole de l'Union européenne à l'horizon 2030. Que deviendrait, dans un tel contexte, l'objectif de souveraineté alimentaire européenne ? Monsieur le Ministre, nos résolutions n'ont-elles pas suffisamment alerté le Gouvernement sur ce point ?

Enfin, je vous propose d'évoquer en première partie la modernisation de la politique européenne de concurrence. Sur ce sujet, le Sénat a adopté une résolution ambitieuse en juillet 2020, fondée sur le rapport d'information très documenté de nos collègues Alain Chatillon et Olivier Henno au nom du groupe de travail sur la stratégie industrielle commun aux commissions des affaires économiques et des affaires européennes. Le Sénat appelait à une réforme d'ampleur de la politique européenne de cette politique. La large consultation ouverte par la Commission sur ce sujet nous avait donné l'espoir qu'une évolution profonde pouvait s'envisager. Depuis, nous assistons à certaines avancées, la révision de lignes directrices et d'interprétations, l'annonce d'assouplissements dans la mise en application des règles européennes de concurrence ainsi que des propositions d'encadrement plus substantielles, mais limitées au seul champ du numérique. Nous craignons toutefois qu'une véritable modernisation d'ensemble de la politique de concurrence, y compris ex ante, n'intervienne finalement jamais : nous savons combien cet exercice est difficile dans la mesure où la modernisation des règles de concurrence exigerait l'unanimité des États membres. Pouvez-vous nous dire si cette réforme est toujours à l'agenda et si la France reste mobilisée en ce sens ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes. – Merci de votre accueil, pour un exercice en effet rituel pour votre commission. Pour moi, c'est la première fois, et je le découvre donc avec vous. Je suis très heureux de revenir à cette occasion de manière plus approfondie sur un certain nombre de sujets qui font l'objet de résultats récents ou de négociations en cours.

Vous avez adopté des résolutions européennes sur le CFP 2021-2027 et sur le plan de relance européen en janvier et en juillet 2020. Je rends hommage au travail du président Bizet et du sénateur Sutour à cet égard.

La nouvelle période budgétaire européenne a commencé le 1er janvier dernier. Nous nous sommes particulièrement mobilisés, collectivement, pour défendre nos priorités, et ce pendant plus de deux années de négociations, puisque le paquet budgétaire a été présenté par la Commission en mai 2018.

Pour faire face à la pandémie et à ses conséquences, qu'il était impossible d'anticiper au moment de la proposition de la Commission, un plan de relance a été bâti progressivement, par l'initiative franco-allemande du 18 mai 2020, puis par l'accord politique des 27 chefs d'État ou de

gouvernement, le 21 juillet dernier. C'est en anticipation du Conseil du 21 juillet que vous aviez souligné les positions du Sénat sur la relance européenne.

À l'issue de ce Conseil, qui a duré plusieurs jours, et de la négociation avec le Parlement européen cet automne, l'Union européenne s'est dotée d'un plan de relance européen et d'un budget européen pour la période 2021-2027 qui représentent ensemble 1 824 milliards d'euros, soit près de 2 % – 1,8 % exactement – du revenu national brut, ou de la richesse produite par l'Union européenne, ce qui est un niveau historique. Le plan de relance doit être déboursé au cours des trois prochaines années, soit pendant la première partie du cadre budgétaire. Sur ces trois années, le cumul de ses crédits et de ceux du CFP représente un doublement du budget ordinaire de l'Union européenne par rapport à la période précédente en niveau annuel. Cet effort européen était nécessaire face à la crise que nous traversons. Je n'en souligne pas moins son caractère très ambitieux et significatif. Je crois que cela correspond aux priorités que vous exprimiez.

Vous aviez à cœur que les nouvelles priorités de l'Union ne remplacent pas les politiques traditionnelles – certains utilisent le mot « traditionnel » pour évacuer ces priorités progressivement, ce n'est pas la position que le Gouvernement français, sous votre impulsion et muni de vos recommandations, a suivie.

La PAC est la première politique de l'Union européenne par son montant, par la chronologie et par son ambition historique, depuis maintenant 58 ans. Cela suffirait à en rappeler toute l'importance. Elle était attaquée en mai 2018 dans la proposition initiale de la Commission, qui prévoyait une baisse d'environ 15 milliards en euros courants, soit un montant très significatif par rapport à la période budgétaire précédente. Pas plus que le Sénat, ni d'ailleurs que l'Assemblée nationale, le Gouvernement n'a accepté cette proposition. Nous l'avons donc combattue, pour relever le niveau d'ambition et de financement de cette politique.

Les résultats obtenus montrent que notre objectif a été atteint. Au total, nous avons même légèrement augmenté en euros courants l'enveloppe totale consacrée à la PAC sur les sept prochaines années : plus de 385 milliards d'euros, à comparer aux 380 milliards d'euros d'exécution budgétaire sur la période précédente. Si l'on additionne l'effort central du budget pour la période 2021-2027, un complément qui a été négocié sur le deuxième pilier et le plan de relance européen, on aboutit à une stabilisation des revenus des agriculteurs, via les paiements directs, pour les sept prochaines années. C'est un combat central mené par la France tout au long de ces deux années de négociations. Par notre mobilisation, nous avons obtenu un résultat important, nécessaire et satisfaisant, même si la réforme de la PAC ne se résume pas à la question de son enveloppe budgétaire.

D'autres priorités étaient mentionnées dans vos résolutions, notamment sur la politique de cohésion, dont les crédits ont également augmenté pour les régions françaises, notamment outre-mer. Je pense aussi au Fonds européen de défense (FEDef) qui, s'il n'a pas atteint le niveau d'ambition que nous aurions souhaité, a été créé, au moins, et est doté de 8 milliards d'euros pour la période 2021-2027. Je pense encore au programme ITER, si important pour la recherche sur l'énergie nucléaire d'avenir, dont le montant a augmenté également – pas tout à fait autant que nous l'aurions souhaité, je le reconnais. De plus, un fonds consacré aux questions de santé a été créé, pour un montant total de 5 milliards d'euros. La pandémie montre bien la pertinence de cette idée. Ce fonds permettra de compléter les financements européens d'acquisition des vaccins.

En même temps que ce budget, l'Union a adopté un plan de relance de 750 milliards d'euros, dont 390 milliards d'euros de subventions budgétaires et 360 milliards d'euros de prêts. Sur les 390 milliards de subventions budgétaires, un peu plus de 40 milliards, probablement 45 milliards environ, sont destinés à la France, via l'État ou via les régions, selon les enveloppes. L'instrument central est l'aide à la relance dans les États membres, pour un montant de 672,5 milliards d'euros. S'y ajoutent une augmentation temporaire des fonds de cohésion, pour 47,5 milliards d'euros, un renforcement, dans l'enveloppe totale de la PAC, du deuxième pilier, pour 7,5 milliards, un abondement de 17,5 milliards du fonds de transition juste en matière écologique, dont dix

départements français bénéficieront directement, un programme de soutien à l'investissement privé, à la suite de ce qu'on avait appelé le « plan Juncker » et, pour finir, le renforcement de quelques actions devenues clefs en période de crise – le programme de recherche « Horizon Europe » et le programme de protection civile qui complète les actions sanitaires, notamment en permettant l'achat de respirateurs, de masques et d'équipements médicaux, qui forment une réserve d'urgence, répondant à une ancienne proposition de Michel Barnier.

Vos résolutions évoquent aussi les ressources. L'accord européen n'a pas permis de réaliser l'ambition commune du Sénat et du Gouvernement de baisser le taux de perception des droits de douane qui sont une forme – disons-le – de rabais pour certains pays, notamment la Belgique et les Pays-Bas.

M. Jean-François Rapin, président. – Au contraire, il augmente !

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Nous n'avons pas non plus réussi à mettre un terme au rabais, tout court, pour cinq pays. Je le regrette. Nous avons mené ensemble un combat gagnant, essentiel, qui, j'en suis convaincu, marquera l'Europe durablement, au-delà de cette crise : celui de la dette commune et de la capacité de relance européenne. Comme si c'était une forme de contrepartie, le maintien des rabais n'a pas été le combat gagnant de cette fois-ci – mais je crois qu'il peut l'être la prochaine fois ! Le débat sur les ressources propres sera aussi une occasion de remettre en cause l'ensemble du système de financement, et de ses aberrations, dont font partie les rabais. Cela prendrait effet après 2027, mais se prépare très en amont, dès aujourd'hui.

Le CFP et la récente décision sur les ressources propres ont introduit symboliquement une première étape : la contribution sur les emballages plastiques, dès 2021. Nous savons qu'elle n'est pas véritablement une ressource propre, mais plutôt une forme de bonus-malus. Surtout, la feuille de route négociée entre les chefs d'État ou de gouvernement, actée à 27, a été renforcée et précisée par la négociation avec le Parlement européen, avec une obligation, dont la Commission s'acquittera dans les prochaines semaines, de présenter des actes législatifs européens dès le premier semestre 2021 sur deux ressources-clefs sur le plan politique et budgétaire : le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et la taxe sur les services numériques.

Les co-législateurs européens que sont le Conseil et le Parlement européen se sont engagés à aboutir d'ici fin 2022. Il y a urgence, donc, afin que ces deux ressources propres entrent en vigueur dès le 1er janvier 2023. Est-ce certain ? Pas encore. Possible ? Nous n'avons jamais été aussi proches depuis 40 ans de créer de nouvelles ressources propres, essentielles et justes, parce qu'elles font payer des contributeurs qui, aujourd'hui, n'apportent rien aux politiques publiques européennes alors qu'ils bénéficient largement de notre marché unique. Je pense en particulier à des entreprises non-européennes dans le secteur du numérique, ou à celles qui exportent des produits dans l'Union européenne ne respectant pas encore toutes nos exigences environnementales, de par le prix du carbone dont elles bénéficient. Ces deux ressources sont aussi fondamentales pour le futur remboursement du plan de relance. Je souhaite d'ailleurs vous remercier, Monsieur le Président, ainsi que l'ensemble de votre commission, pour le large soutien, que je sais exigeant et vigilant, apporté par le Sénat au projet de loi autorisant la ratification de la décision sur les ressources propres. La promulgation a été faite avant-hier et nous avons transmis hier l'instrument de ratification aux autorités européennes pour que la France soit l'un des premiers États membres à assurer la ratification de cette décision.

Nous finalisons notre plan de relance national, qui doit aussi être notifié formellement au niveau européen. Nous associons à ce travail, via le SGAE et en lien avec la ministre Jacqueline Gourault, les collectivités territoriales qui sont autorités de gestion des fonds européens, pour définir précisément les lignes directrices de ce plan. J'espère que, concrètement, de manière sonnante et trébuchante, les fonds européens du plan de relance arriveront dès le mois de mai en France et dans les autres pays européens. Ce n'est pas encore acquis, car nous devons nous assurer que les 39 parlements nationaux concernés dans les 27 États membres ratifient la décision sur les

ressources propres. Ce processus, qui dure en période ordinaire deux ans, doit être mené en cinq mois. C'est long, et c'est très court par rapport à l'habitude !

M. Jean-François Rapin, président. – À propos, pour l'arrivée des fonds, le SGAE nous avait parlé du mois de juin. Vous évoquez le mois de mai. Le SGAE nous a annoncé que 13 % de l'enveloppe seraient distribués en prépaiement, mais pour servir à rembourser des avances faites par l'État...

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Les 13 % correspondent au préfinancement qui a l'avantage de pouvoir être décaissé dès que la ratification par les 27 est faite. La Commission a évidemment besoin, pour aller sur les marchés emprunter l'argent nécessaire au plan de relance, que les 27 aient achevé cette ratification. En attendant, elle se prépare en temps masqué, en quelque sorte. Mais le financement lui-même ne peut se faire qu'après cette ratification, qu'on espère au mois de mai ou début juin. Dès la ratification acquise, même si tous les plans de relance nationaux n'ont pas été validés, la Commission peut assurer le préfinancement, c'est-à-dire décaisser ces fameux 13 % de l'enveloppe totale de 750 milliards d'euros, et notamment des 390 milliards d'euros de subventions. Pour la France, cela représente un montant d'environ 5 milliards d'euros.

Cet argent, la Commission ne l'affecte pas. Elle le verse aux autorités nationales en fonction des enveloppes auxquelles elles ont droit. Nous avons démarré le plan de relance avant ce versement, celui-ci vient, d'une certaine façon, en remboursement. Nous avons déjà dépensé 11 milliards d'euros...

M. Jean-François Rapin, président. – Si on utilise ces 5 milliards d'euros pour rembourser une partie des 60 milliards d'euros dépensés au titre du plan de relance français, on perd 5 milliards d'euros sur l'ensemble du plan !

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Ils sont défalqués des quelque 45 milliards d'euros que la France touchera : bien sûr, le préfinancement ne constitue qu'une partie de ce que la France touchera en 2021. En principe, en 2021, nous toucherons plus d'un tiers de l'enveloppe totale. Nous discutons avec Jacqueline Gourault pour que, dans la partie du plan de relance national de 100 milliards d'euros qui est territorialisée et, parfois, contractualisée avec les régions, on indique à ces dernières – c'est une exigence de leur part comme de l'Union européenne – ce qui relève du financement européen et du financement national. Certes, c'est une question de présentation – du point de vue économique, l'important est que nous recevions les 40 milliards d'euros d'argent européen. Cela permettra aux régions de savoir ce qui provient de l'Europe, en complément des fonds de cohésion, à travers le plan de relance européen.

M. Jean-François Rapin, président. – Les 5 milliards d'euros prévus dans l'enveloppe budgétaire européenne pour un fonds d'ajustement au Brexit comportent 300 millions d'euros qui seront versés à la France. S'agit-il aussi de montants contractualisés ? Les dépenses d'ajustement au Brexit ont généralement été effectuées par les régions.

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Ce point est en train d'être clarifié dans le règlement du Fonds d'ajustement au Brexit. En principe, une latitude assez grande sera laissée à chaque État membre. Là aussi, la Commission regarde les choses en deux temps. Elle définit, par les critères qu'elle a inscrits dans ce règlement, ce qui revient à chaque secteur et à chaque État, avec une forme d'enveloppe nationale. Ensuite, libre aux États membres, en fonction des secteurs concernés et des investissements qui ont été faits, par exemple, par leurs collectivités, ou par leurs ports, de contractualiser.

M. Jean-François Rapin, président. – En faisant sauter le verrou de juillet 2020 ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Lequel ?

M. Jean-François Rapin, président. – Les dépenses éligibles à ce fonds ne sont prises en compte qu'à partir de cette date. Vous devez l'avancer !

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – En effet. Nous l'avons fait, déjà, pour le plan de relance qui fait commencer au 1er février 2020 la période d'éligibilité des dépenses.

En l'état, le projet de règlement de ce Fonds n'est pas satisfaisant du point de vue français. Les critères de répartition sectorielle ne sont pas mauvais, qui donnent notamment une priorité importante au secteur de la pêche, ce qui correspond à la priorité que nous avons affichée et répond à la logique même du Fonds d'ajustement au Brexit, qui est d'aider les secteurs et les régions les plus touchés. Mais, du point de vue de l'intérêt français pris dans son ensemble, l'enveloppe dont bénéficierait la France nous paraît trop limitée. Nous travaillons donc sur les critères. Évidemment, comme le montant global est fixe, grossir une tranche du gâteau oblige à en rétrécir une autre !

M. Jean-François Rapin, président. – Cela pourrait compenser en partie la tristesse liée au fait que le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) n'a pas été bien servi.

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – En effet : il a été rattrapé mais, par rapport à notre ambition, le résultat n'est pas totalement satisfaisant. Sur la pêche, les enveloppes prévues sont importantes, toutefois.

J'en viens à la résolution adoptée en juin 2020 sur la PAC et les mesures à prendre en temps de crise. Ce texte faisait le constat de la fragilité du secteur agricole européen, français en particulier, en temps de crise, et de la nécessité pour l'Union européenne de lui venir en aide en adaptant ses règles, notamment dans le domaine de la concurrence. Comme le ministre de l'agriculture, Julien Denormandie, je partage votre conviction. Indépendamment des mesures d'urgence, le chantier de fond n'est pas achevé. Il s'agit de l'adaptation des règles de concurrence à la politique agricole et aux négociations commerciales dans le secteur agricole.

La Commission avait proposé, sous notre impulsion, dès le mois d'avril, une plus grande flexibilité des instruments de la PAC face à la crise, avec la prolongation du délai de dépôt des demandes d'aide ainsi que des avances de paiement plus élevées : on était passé à 70 % au lieu de 50 % pour les paiements directs, et à 85 % au lieu de 75 % pour les paiements liés au développement rural. L'Union a également développé des mesures d'urgence financière, en renforçant le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) au titre du plan de relance, et en se dotant d'un paquet de mesures de marché, que nous avons obtenues après quelques semaines au printemps dernier : une activation des aides au stockage privé, en particulier pour les produits laitiers et la viande, une dérogation aux règles de concurrence face à la crise pour certains secteurs, et de la flexibilité pour la gestion de plusieurs programmes, notamment dans la viticulture, car celle-ci souffrait d'une forme de double crise, combinant les effets de la crise économique et ceux des mesures commerciales américaines. Cette crise a donné lieu à un plan de soutien national, présenté par le Premier ministre et Julien Denormandie cet été, mais aussi à des mesures de soutien européennes.

Nous demandons à la Commission de suivre attentivement ces mesures de marché et d'en envisager de nouvelles si nécessaire. Pour la viticulture, c'est un combat qui n'a pas encore trouvé son aboutissement. Nous devons obtenir des mesures marquant un soutien financier accru au niveau européen, en complément des efforts nationaux que nous portons, même si notre premier combat est évidemment d'obtenir la levée des tarifs imposés par les Américains contre le secteur de la viticulture par une mesure de rétorsion dont nous contestons la légalité et le fair-play dans une relation entre alliés.

Vous avez évoqué les négociations liées à la réforme de la PAC. Notre conviction est que cette politique reste centrale. Elle doit apporter sécurité et qualité alimentaire et défendre nos standards sanitaires et environnementaux, y compris en matière d'accords commerciaux, en maintenant des coûts raisonnables. L'équilibre qui a été trouvé au Conseil en octobre 2020 reprend une large partie

des demandes de la France, que le Sénat avait portées. Dans le cadre des trilogues, qui sont encore en cours, entre le Parlement et le Conseil, nous sommes particulièrement vigilants en matière d'architecture environnementale, comme pour les règles de la conditionnalité ou les seuils minimaux de dépenses environnementales. La simplification du modèle de mise en œuvre, des souplesses de gestion financière et l'introduction d'un droit à l'erreur font également partie des priorités que la France défend, tout comme les aides couplées, en lien avec le développement des surfaces de protéines végétales et la préservation des mécanismes d'aide aux zones en situation de handicap naturel.

Notre mobilisation, appuyée par de nombreux parlementaires nationaux et européens, nous a permis d'obtenir, à la fin de l'année 2020, dans la dernière ligne droite des négociations avec le Parlement européen, le maintien du budget du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Posei), si important pour l'agriculture de nos outre-mer, et qui a été remis en cause jusqu'à la fin de l'année dernière.

En matière de règles de concurrence, notre position, comme la vôtre, est de rendre possible l'extension d'accords interprofessionnels permettant la constitution de fonds de mutualisation pour prévenir différents risques sur la santé animale, sur le plan économique ou sur le plan environnemental. Nous souhaitons également mieux intégrer les coûts de production dans les dispositions relatives au partage de la valeur et renforcer ainsi l'encadrement des relations contractuelles, notamment dans le secteur du lait.

En matière de commerce international et d'accords commerciaux, nous devons être aussi vigilants que possible. Nous devons être offensifs, car conquérir des marchés internationaux est aussi une condition de vie, ou de survie, de notre agriculture nationale, mais sans accepter des accords commerciaux qui ne respecteraient pas nos standards de qualité environnementale, alimentaire, de production, que ce soit dans le secteur agricole ou industriel.

Sur l'accord le plus connu, avec le Mercosur, qui est sur la table de l'Union européenne depuis un peu plus d'un an, la position de la France est claire et elle n'a pas changé : l'accord existant n'est pas acceptable. Il faudrait le modifier sur la biodiversité et le respect de l'accord de Paris et de nos standards environnementaux, sanitaires et alimentaires.

La PAC sera renforcée sur le plan budgétaire, grâce à une légère augmentation de 1,5 % en valeur par rapport au CFP précédent. Pour la France, cela signifie un montant d'aides directes, avant un éventuel transfert, de 51 milliards d'euros, contre 52,9 milliards sur la période précédente. Le deuxième pilier, lui, connaîtrait une forte augmentation, passant de 9,9 à 11,4 milliards d'euros. Le jeu des transferts, qui est une pratique autorisée et habituelle, nous permettra de stabiliser le montant des aides directes.

Vous avez évoqué, enfin, la résolution relative à la modernisation de la politique européenne de concurrence, adoptée en juillet 2020, sur le rapport des sénateurs Chatillon et Henno. La France, l'Allemagne, mais aussi la Pologne et l'Italie, ont appelé, par leurs ministres de l'économie, à une modernisation et une réforme profonde du droit de la concurrence européen, pour l'adapter aux objectifs de notre politique industrielle et à la concurrence internationale. Le Gouvernement a ainsi soutenu, dans l'esprit de votre résolution, trois initiatives essentielles, entre autres, qui ont été portées par la Commission au cours de l'année 2020, notamment par le commissaire Thierry Breton et la vice-présidente Margrethe Vestager.

Il s'agit, d'abord, d'un projet de révision de la définition du marché pertinent, qui date de 1997. C'était l'un des points clefs de votre résolution. La définition n'était plus adaptée à la concurrence internationale, notamment chinoise, que nous vivons aujourd'hui. Puis, il y a eu la publication, en 2020 également, d'un Livre blanc sur les subventions étrangères et leur régulation. Les subventions étrangères sont un élément de distorsion de concurrence très important sur le marché européen, auquel nous devons répondre et qui ne figurait pas jusqu'à présent dans le panorama de nos règles de concurrence. Enfin, vous avez fait allusion, Monsieur le Président, à la proposition de

règlement relatif aux marchés équitables et contestables dans le secteur du numérique, qu'on appelle le DMA (Digital Markets Act), présentée le 15 décembre dernier, dans un paquet numérique d'ensemble, par Mme Vestager et M. Breton.

Ce texte prévoit la régulation ex ante des grandes plateformes numériques. L'objectif est de garantir que les marchés numériques restent innovants et ouverts à la concurrence et, surtout, que les relations commerciales avec les grands acteurs numériques, que chacun connaît, soient équitables. Il instaure à ce titre un mécanisme de contrôle du respect des règles de concurrence, fondé sur des enquêtes de marché et des obligations supplémentaires pour ces grands acteurs, en fonction de seuils qu'il définit. Nous sommes au début du processus législatif européen, et nous serons très attentifs à ce que les négociations qui s'engagent confortent ces ambitions et, plus précisément, que la Commission puisse bénéficier de très larges pouvoirs d'enquête, adopter des mesures conservatoires et ce qu'on appelle des remèdes comportementaux ou structurels. Concrètement, il s'agit de faire en sorte que la politique de concurrence puisse agir en amont pour imposer des obligations aux plateformes, plutôt qu'en aval. L'activisme de la Commission face à quelques grands acteurs du numérique – Google par exemple – est bienvenu, avec de nombreuses enquêtes de concurrence et, parfois, des amendes très significatives. Mais ces amendes arrivent 5 à 7 ans après la commission des faits. Elles ne réorganisent pas le marché et ne corrigent pas les atteintes à la concurrence. Pour mémoire, en Europe, Google détient 97 % du marché du moteur de recherche : c'est un quasi-monopole.

En ce qui concerne la révision de la communication relative au marché pertinent, le Sénat demandait l'actualisation de la définition du marché et la prise en compte de la concurrence potentielle future. Derrière ce terme se cache l'essentiel de l'enjeu. Nous l'avons vu sur le marché du ferroviaire, par exemple : si l'on regarde le marché actuel, ou des prévisions raisonnables sur 5, 7 ou 10 ans, la concurrence étrangère est assez faible. Mais, comme nous l'avons vécu pour les panneaux photovoltaïques, en quelques années, une concurrence non anticipée d'acteurs chinois ou autres peut balayer un marché européen. Il faut donc prendre en compte la dimension mondiale de la concurrence actuelle, et pas seulement le marché européen ou national. Nous continuons à porter avec vous cette exigence auprès de la Commission.

Le projet de règlement sur les subventions étrangères distortives de concurrence constitue aussi un outil fondamental. Un Livre blanc a été publié par la Commission l'an dernier pour recueillir nos impressions et, dès la fin du premier semestre, un projet de règlement sera soumis au Parlement européen et au Conseil. Si l'on se fonde sur les propositions du Livre blanc, ce règlement pourrait être très ambitieux et permettre, par exemple, d'empêcher l'accès au marché, ou d'imposer des amendes très significatives, à des entreprises non-européennes qui investiraient en Europe et participeraient à des marchés publics européens tout en étant subventionnées par les autorités publiques de leur propre pays. Il y a là un vrai sujet d'équité. On est évidemment plus compétitif quand on est très largement subventionné « à la maison », si l'on peut dire, et qu'on peut casser les prix sur le marché européen. Or, l'Union européenne n'a aucun instrument pour faire face à cette atteinte aux règles de concurrence puisque celles-ci n'ont pas été faites pour cette compétition mondiale, mais pour une compétition intra-européenne.

Mme Pascale Gruny. – En ce qui concerne la PAC, les stratégies de la Commission dans le cadre du Green deal sont fondées sur la décroissance. L'horizon de 2030 n'est qu'à neuf ans. Comment renoncer à 10 % de la surface agricole utile européenne, diminuer de 50 % l'utilisation des pesticides et quadrupler à 25 % les terres converties au bio, sans remettre en cause notre modèle traditionnel d'agriculture et en continuant d'assurer un revenu décent aux agriculteurs ? La renationalisation de la PAC multipliera les distorsions de concurrence et favorisera le dumping social et environnemental, ce qui suscite des inquiétudes.

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Avec le ministère de l'agriculture, nous veillons à ce que le modèle français ne soit pas remis en cause par des objectifs intenables à horizon 2030. Par exemple, nous nous posons la question des pourcentages à appliquer pour développer les éco régimes – entre 20 et 30 % – et nous cherchons à leur donner un caractère

obligatoire au niveau européen, sans lequel la compétitivité de la France par rapport à ses partenaires européens risquerait d'être fragilisée. Les règles européennes sont un atout pour préserver notre modèle. C'est aussi l'approche que nous privilégions sur le glyphosate.

Quant à la renationalisation de la PAC, elle n'est pas la meilleure voie pour défendre l'agriculture française. Si nous commençons à détricoter cette politique intégrée, la première lancée en 1962, cela ouvrirait les vannes. Nous perdriions un levier d'harmonisation des normes agricoles et de soutien financier entre pays européens. Nous créerions, en outre, une compétition interne à l'Europe qui viendrait doubler celle qui existe déjà au niveau international. Cette option n'est que le fruit de fantasmes budgétaires.

Mme Pascale Gruny. – Ma question avait pour objet de préciser les moyens d'empêcher justement une renationalisation de la PAC qui favoriserait les distorsions de concurrence.

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Dans l'exécution du nouveau modèle de la PAC, nous devons veiller à ce que la marge de manœuvre dont disposent les États membres ne soit pas excessive. Certes, elle permet d'éviter les lourdeurs, mais ne cédon pas aux fantasmes budgétaires. La Commission ne doit pas démanteler le caractère intégré de la PAC. Je ne crois pas, d'ailleurs, qu'elle ait choisi cette voie.

M. Patrice Joly. – Je voudrais d'abord évoquer les accords commerciaux, compte tenu des enjeux liés à leur mise en œuvre dans le domaine agricole. Le traité CETA (Comprehensive and Economic Trade Agreement) avec le Canada a bénéficié d'une application provisoire pour certains de ses éléments qui relèvent de la seule compétence de l'Union européenne. En sera-t-il de même pour celui avec le Mercosur ? J'aimerais que vous puissiez préciser ce point.

Au cours des dernières années, la France n'a pas consommé les crédits communautaires qui lui ont été alloués de manière optimale. Quelles dispositions le Gouvernement entend-il prendre pour améliorer la situation ? Pouvez-vous nous en dire davantage sur les négociations en cours avec les gestionnaires territoriaux de ces fonds ?

Pour ce qui est des ressources propres, la Commission doit faire des propositions d'ici la fin du semestre sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Au Parlement européen, le président et le rapporteur de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI) ont demandé une forte liaison entre ce mécanisme et celui du système d'échange de quotas d'émission, notamment en ce qui concerne les modalités de fixation du prix du carbone. Pascal Canfin a mentionné la règle de l'unanimité qui rend difficile l'aboutissement de la négociation. La taxe carbone pourrait surtout être rejetée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) comme mesure protectionniste. Quelle est votre analyse sur ce sujet ? Enfin, la présidence française du Conseil de l'Union européenne doit débiter au premier semestre de 2022. Comment la France entend-elle aborder ces enjeux ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Nous avons beaucoup complexifié le dispositif national de versement des aides, « erreur de jeunesse », sans doute. La Commission propose un nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC. Nous devons nous en saisir de manière efficace et profiter des marges de manœuvre que nous laisse le règlement financier européen pour définir des circuits de financement plus rapides. Les retards de versement valent aussi pour les fonds de cohésion, comme nous l'avons constaté en 2017.

Trois accords commerciaux sont en négociation, si l'on met à part le CETA qui est d'application provisoire. Notre position est très claire sur le Mercosur, dans la mesure où les engagements en matière de biodiversité, de standards alimentaires, sanitaires et environnementaux, et le respect général de l'accord de Paris ne sont pas assurés.

Quant aux projets d'accord avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, il n'y a aucune urgence à les conclure, dès lors qu'ils ouvrent une concurrence potentielle dans les filières du lait et de l'élevage : nous ne les sacrifierons pas à l'aune d'une « religion de l'accord commercial ».

L'accord sur le Brexit a été l'occasion de mettre en place pour la première fois des règles de concurrence équitables, qui prévoient de vérifier le respect de nos standards en matière agricole, environnementale et industrielle, ainsi que pour les aides d'État, ce qui est inédit. Une boîte à outils supplémentaire est désormais à notre disposition, que nous pourrions utiliser dans le cadre d'autres accords commerciaux. Par exemple, nous devons considérer le respect de l'accord de Paris comme une clause essentielle de toute négociation.

Sans fermer la porte à tout accord commercial, nous devons réformer en profondeur le modèle européen, encore trop imprégné de sa logique d'origine, celle de l'ouverture à tout prix et de la baisse des droits de douane la plus rapide possible. Les discussions en cours sur le Mercosur et le Brexit sont l'occasion de relever notre niveau d'exigence.

En ce qui concerne les ressources propres, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières changerait profondément notre modèle commercial, en obligeant tout exportateur vers l'Union européenne à respecter nos standards en matière climatique et environnementale, ou à payer pour se mettre au niveau de nos ambitions.

Cette taxe carbone, qui en réalité n'est pas une taxe, reste cependant difficile à créer sur le plan juridique et technique. Avec le ministère de l'écologie, nous travaillons sur un système en miroir d'échange de quotas, dans lequel les pays exportateurs vers l'Union européenne devront acheter des quotas carbone pour se mettre au même niveau d'exigence que nos propres producteurs. Nous restons convaincus qu'il est possible de rendre ce système juridiquement compatible avec les règles de l'OMC, en raison de sa finalité environnementale. La Commission européenne fera une proposition juridique en ce sens, d'ici la fin du semestre.

De mon point de vue, pour lever les doutes juridiques ou opérationnels qui subsistent, il faudrait commencer par appliquer ce système à quelques secteurs comme le ciment, l'acier, les fertilisants ou l'aluminium, où les processus de production sont suffisamment harmonisés au niveau mondial pour que l'on puisse évaluer facilement le prix du carbone.

Enfin, nous espérons que la présidence française de l'Union européenne servira d'accélérateur et verra l'aboutissement des mécanismes de ressources propres, qu'il s'agisse du carbone ou du numérique. Il s'agit d'une ambition commune que le Parlement et le Conseil de l'Union européenne se sont engagés à faire aboutir avant la fin de 2022.

Mme Gisèle Jourda. – Le secteur viticole a rencontré de nombreuses difficultés pour appliquer certains mécanismes, comme la distillation de crise, qui sont pourtant inscrits dans le fonctionnement européen. Le Posei ne s'applique pas non plus de manière automatique. Comment y remédier ?

M. Claude Kern. – Je constate avec satisfaction que Mme Vestager admet la nécessité de moderniser son action, notamment en matière de concurrence. La détention des données reste un avantage qui est rarement pris en compte. Comment faire face aux nouvelles pratiques de l'économie digitale ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – La Commission a publié le Digital Services Act (DSA) et le Digital Markets Act (DMA) pour tenter de réglementer le partage des données, auxquels il faut ajouter le Data Governance Act (DGA). L'Union européenne est le premier marché sur lequel les fameux Gafam et les géants du numérique captent les données qui nourrissent leur pouvoir. De ce fait, de nombreuses PME françaises transfèrent des données aux États-Unis sans

connaître l'utilisation qui en est faite. Il nous faut trouver un cadre de partage des données le plus protecteur possible, pour éviter que ne se renforce le pouvoir de marché des grandes plateformes.

D'autant que, depuis le Brexit, un risque existe que le Royaume-Uni se mette à pratiquer une forme de dumping réglementaire en matière de données, même si la Cour de justice de l'Union européenne reste très vigilante sur ce point.

La seule réponse durable, même si elle ne peut être que progressive, consisterait à relocaliser nos données en Europe. Des opérateurs très efficaces, comme OVHcloud, dans les Hauts-de-France, ont les capacités pour stocker massivement les données européennes.

Effectivement, il faut également prendre en compte, dans les règles de concurrence, le fait que l'accès aux données donne un pouvoir de marché. Google, par exemple, utilise les données des consommateurs pour privilégier ses propres produits. Les trois textes que j'ai cités prennent en compte ce critère. La France pourra porter des amendements législatifs lors de l'examen du DSA et du DMA prévu dans les mois qui viennent, afin que les nouvelles règles de concurrence prennent davantage en compte le critère de la détention des données.

M. André Gattolin. – On a souvent accusé la Commission d'un trop grand rigorisme sur les aides d'État. Depuis la crise du coronavirus, des souplesses ont été introduites. L'Allemagne intervient massivement pour soutenir ses industries. Grâce aux banques des Länder, son taux d'aide publique est supérieur à celui de la France. Ne risque-t-on pas une distorsion de concurrence, notamment avec l'Allemagne ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Le 13 mars dernier, la Commission a assoupli temporairement les règles d'encadrement des aides d'État. Cette clause de suspension, très importante, bénéficie à tout le monde. L'Allemagne a alors déclaré un montant total d'aides qui représentait 51 % des aides d'État notifiées à la Commission. Dans la mesure où elle représente 25 % du PIB de l'Union européenne, la surreprésentation était conséquente.

Cependant, les premiers éléments dont nous disposons montrent que l'Allemagne n'utilise pas des enveloppes aussi importantes, parce qu'elle a notifié des mécanismes de garantie. Bruno Le Maire rappelait, il y a quelques semaines, que, si la France se classait loin derrière l'Allemagne en matière de plans d'urgence et de relance, elle restait proportionnellement à égalité, voire devant elle, dans l'exécution des dépenses publiques.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Nous travaillons à l'analyse des textes qui concernent la localisation des données, DMA, DSA et DGA. Cependant, l'enjeu est aussi celui du traitement des données. Les problèmes commencent à partir du moment où des données européennes sont transmises à des entreprises qui dépendent d'une législation extra-européenne.

Nous avons mentionné OVHcloud lors d'un débat que nous avons eu au Sénat sur la plateforme de traitement des données de santé : pourquoi avoir fait le choix de Microsoft ? Monsieur le Ministre, allez-vous promouvoir une préférence communautaire afin de créer un écosystème du numérique en Europe ? C'est de cela dont nous avons besoin pour asseoir notre souveraineté en la matière. On constate en effet une certaine complaisance à l'égard des entreprises extra-européennes. Les entreprises françaises se plaignent de ce que leur candidature n'est jamais retenue dans les appels d'offres.

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Le traitement des données est effectivement aussi important que leur localisation. Je vous opposerai un contre-exemple : pour la présidence française de l'Union européenne, nous avons refusé la solution d'hébergement des données que nous proposait le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, car elle était non-européenne, et nous avons privilégié une solution de stockage et de traitement des données française. Cédric O veille

à sensibiliser l'ensemble de nos collègues à ces enjeux. Nous devons faire notre révolution culturelle. Des solutions françaises et européennes existent.

M. Jean-François Rapin, président. – Je voudrais faire trois remarques à l'issue de ce premier temps de nos discussions.

Au regard des différentes conférences des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), la position française sur le Mercosur semble isolée. Nos partenaires sont plutôt favorables à ces accords.

Vous avez mentionné les 5 milliards d'euros prévus au titre du budget de l'Europe de la santé. Celle-ci se concrétise dans les marchés vaccinaux ou bien encore dans la conception des matériels de protection. Nos tentatives d'échanges avec Mme Kyriakides, commissaire européenne à la santé, sont restées vaines. Monsieur le Ministre, nous souhaiterions auditionner la commissaire européenne sur l'Europe de la santé. Pourriez-vous nous soutenir dans cette démarche ?

Quant à l'accord post-Brexit, vous nous avez dit qu'il pourrait être un modèle d'accord commercial. Il faut creuser la question. Sur ce sujet, nous auditionnerons M. Barnier, la semaine prochaine.

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Beaucoup de pays européens souhaitent effectivement avancer sur les accords du Mercosur, notamment le Portugal. M. Riester a rappelé très clairement les exigences françaises à nos homologues.

Auparavant, les accords commerciaux étaient ratifiés de manière quasi-automatique par les États-membres. Or, plusieurs de nos partenaires ont exprimé leur inquiétude face au Mercosur, dont le Luxembourg, l'Irlande et l'Autriche, ce qui est inédit. L'agenda commercial européen change et le Mercosur est un accord emblématique.

La Commission européenne a pris l'initiative d'intégrer les critères de l'accord de Paris dans l'accord avec le Royaume-Uni, ce qui va dans le sens de la position française.

L'Europe de la santé n'est pas qu'un slogan vide de contenu. Elle renvoie à des actions concrètes, qu'il s'agisse des vaccins, de la réserve sanitaire de protection civile avec l'acquisition de masques et de respirateurs, ou bien de notre capacité d'investissement dans la recherche et le développement.

M. Jean-François Rapin, président. – Tout cela avec 5 milliards d'euros ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – L'Europe a investi 2,9 milliards d'euros dans les vaccins, prélevés sur le fonds d'urgence. L'Agence européenne de financement de la recherche médicale s'inspirera de la Barda américaine (Biomedical Advanced Research and Development Authority). Les 5 milliards d'euros ne sont que la première étape d'une démarche plus profonde qui impliquera de trouver des financements supplémentaires. La Commission européenne est parfaitement consciente des enjeux.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous passons à la deuxième séquence de notre réunion. Nous commençons par la résolution relative au FEDef.

Mme Gisèle Jourda. – Monsieur le ministre, c'est une grande satisfaction de vous interroger sur le FEDef. Ce qui semble aller de soi est en réalité un acquis porté depuis 2016, lorsque Yves Pozzo di Borgo et moi-même avons déposé une proposition de résolution européenne sur le sujet. À l'époque, nous avons eu le combat entre les Horaces et les Curiaces ! On nous répondait que le débat n'était pas de saison, alors que Mme Mogherini nous incitait à travailler sur la question. La création du FEDef a été l'occasion pour notre commission de légitimer un combat que nous avons

mené difficilement, sous la houlette notamment de Jean Bizet et Simon Sutour à qui je rends hommage.

Le FEDef introduit une part d'action communautaire dans le domaine du soutien à l'industrie de la défense, alors que l'approche intergouvernementale était auparavant la règle.

La résolution européenne que nous avons initiée avec Cyril Pellevat, l'an dernier, soulignait l'importance du Fonds pour renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne. Elle soutenait un financement important pour ce Fonds qui devait servir de levier. L'enveloppe a été ajustée à la baisse lors des négociations sur le CFP : de 13 milliards d'euros, elle est passée à 8 milliards.

Est-ce là un manque d'ambition des États membres dans le domaine de l'Europe de la défense ? Nos partenaires partagent-ils l'ambition d'une autonomie stratégique européenne ?

Notre résolution soulignait que les États membres devraient être associés au processus décisionnel. Les négociations sont-elles satisfaisantes à cet égard ?

Enfin, la France a soutenu le principe d'une répartition un tiers - deux tiers entre les crédits destinés à la recherche et ceux dédiés au développement capacitaire. Cette répartition a-t-elle été actée et quels sont les premiers projets qui seront financés par ce Fonds ?

M. Dominique de Legge. – Je me réjouis aussi de la création du FEDef, même si ses débuts nous inquiètent un peu, puisqu'on est passé de 13 à 8 milliards d'euros... La priorité qu'il constitue mériterait peut-être d'être confirmée, confortée. Pour cela, vous pouvez compter sur le soutien de notre commission des affaires européennes.

Notre résolution avait surtout trait aux modalités de mobilisation de ce fonds. Nous voulions souligner que les destinataires et les sous-traitants participant à une action financièrement soutenue par le FEDef devaient être établis dans l'Union européenne ou dans un pays associé et qu'ils ne devaient pas être soumis au contrôle d'un pays tiers non associé ou d'une entité de pays tiers non associé. En outre, notre résolution affirmait que les infrastructures, installations, biens et ressources de ces destinataires et sous-traitants devaient 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. Des dérogations pourraient s'avérer nécessaires, mais avons souhaité affirmer cela clairement.

Pouvez-vous nous détailler le contenu de l'accord final trouvé le 14 décembre 2020 entre le Conseil et le Parlement européen sur ce point ? Le communiqué du Conseil indique que, « en principe, le FEDef fournira des incitations financières aux entités établies dans l'Union ou dans un pays associé (...) qui ne sont pas contrôlées par un État tiers non associé ou une entité d'un État tiers non associé ». Au-delà de l'aspect technique, il y a la question de notre indépendance et notre souveraineté. À cet égard, les modalités d'emploi du FEDef me paraissent aussi importantes que sa création, même si certains pays pensent différemment, comme notamment l'Estonie, la Pologne, la Suède, les Pays-Bas, la Bulgarie et le Danemark.

Pourrez-vous nous dire un mot de la coopération militaire avec le Royaume-Uni qui n'est plus membre de l'Union, mais dispose tout de même d'une armée comparable à la nôtre ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Nous visions un peu plus de 10 milliards d'euros, jusqu'à 13 milliards d'euros même, et nous avons fini à 8 milliards en euros courants. C'est moins que ce que nous aurions souhaité, mais il faut le prendre comme une étape essentielle. Pour avoir assisté à la négociation budgétaire en détail, je peux vous dire que peu d'États en faisaient une priorité – mais aucun État n'en contestait le principe. Il faudra faire vivre ce fonds pour montrer son utilité. Il témoigne en tous cas, en matière d'Europe de la défense, d'une avancée absolument cruciale, depuis quatre ou cinq ans, dans un domaine longtemps tabou.

En matière de défense européenne, le Président de la République avait mis en avant trois axes dans son discours de la Sorbonne, il y a presque quatre ans : le pilier politique, le pilier stratégique et le pilier budgétaire. Dans chacun de ces domaines, nous disposons désormais d'un premier outil qui fonctionne : la coopération structurée permanente, une initiative européenne d'intervention et, désormais, le FEDef. Bâtissons sur cette première étape pour montrer que cela fonctionne : nous avons mis plus qu'un pied dans la porte ! Nous avons levé le tabou de la défense européenne.

Je ne crois pas que nos principaux partenaires, et notamment l'Allemagne, manquent d'ambition sur ce sujet. Simplement, nous n'avons pas le même rapport à l'Europe de la défense et à l'autonomie stratégique, ni à nos armées. Cela dit, l'engagement allemand à l'extérieur, y compris au Sahel, a progressé, même si ce n'est pas sur les mêmes missions que nous. Même remarque pour des pays qu'on aurait pu estimer extrêmement loin de nos préoccupations de sécurité et d'engagement militaire, comme l'Estonie, la Suède ou la République tchèque, qui ont rejoint la force Takuba. Il y a un vrai mouvement européen en termes de prise de responsabilités et d'engagement financier. Je ne dis pas que c'est suffisant, ni qu'on doit s'arrêter là, mais nous avons là une sorte de boîte à outils budgétaire et stratégique très importante.

Le contexte est marqué par la nouvelle administration américaine, le Brexit et la transition politique en Allemagne. Ces trois facteurs créent quelques turbulences, et nous aurons un Conseil européen, les 25 et 26 février prochains, où, à notre demande, la question de la défense sera abordée de nouveau. L'enjeu central sera de réaffirmer le concept d'autonomie stratégique, qui a fait l'objet d'un Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, co-présidé par le Président de la République et la chancelière Angela Merkel, vendredi dernier.

Vous avez évoqué une répartition du FEDef par tiers : c'est celle que nous soutenons et qui figure dans le compromis final du 14 décembre. Certains projets font partie de notre action en faveur de la défense européenne depuis 2017. Ils ne sont pas tous conçus à 27 et il y a des projets industriels franco-allemands, dont vous connaissez les difficultés. Les Allemands avaient l'habitude de coopérations, en matière de défense, entre industries allemandes, tandis que les Français avaient une habitude de coopération avec les Britanniques. Nous avons fait le pari, historique, de prendre un virage stratégique absolument nécessaire, alors que le Brexit se profilait, en construisant des coopérations industrielles militaires avec l'Allemagne. C'est difficile, long. Il y aura des tensions, des blocages... Il y en a eu, mais on les a toujours levés. L'armée allemande, vous le savez, est une armée parlementaire qui n'a pas, pour des raisons historiques évidentes, les mêmes capacités d'engagement, le même consensus politique que nos armées françaises. Il ne s'agit pas de saper la capacité d'engagement de l'armée française, mais de renforcer, par l'Europe, la capacité à acheter européen, à développer du matériel militaire européen. Nous ne pouvons le faire que si nous lançons une coopération qui sera longue et difficile, mais qui est indispensable avec l'Allemagne.

Le FEDef pourra financer, typiquement, des projets bilatéraux tels que le système de combat aérien du futur (SCAF) ou le char du futur. D'ailleurs, ces projets associent déjà certains autres pays européens, l'Espagne notamment, pour l'avion du futur. L'appel à projets sera lancé courant 2021, la sélection et les premiers décaissements sont prévus au cours du premier semestre 2022 – sous présidence française de l'Union européenne, donc. Au-delà de ces coopérations spécifiques avec l'Allemagne, il nous appartient de présenter d'autres projets. La France est bien placée pour ce faire puisque nous avons des projets en cours, capacitaires et de recherche. Le FEDef fait donc partie des nouveaux outils européens sur lesquels nous aurons les meilleurs taux de retour, d'un point de vue budgétaire.

L'association d'États tiers a été un sujet de difficultés et de négociations entre États membres. La solution, protectrice, a été de réserver les projets à des entités issues de pays membres de l'Union européenne ou à des pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), comme la Norvège – mais pas le Royaume-Uni. Il est normal, à ce stade, que nous n'ayons pas ouvert

davantage le financement à des puissances lointaines. Si l'on veut parler d'autonomie stratégique européenne ou de préférence européenne, c'est indispensable.

Nous pourrions avoir une discussion avec le Royaume-Uni. Ce pays n'a pas souhaité que nous l'ayons dans le cadre de la négociation de l'accord post-Brexit, mais c'est un sujet qui est devant nous. Nous pourrions avoir des coopérations spécifiques avec lui, mais, s'il souhaite bénéficier d'outils budgétaires européens, cela ne pourra se faire qu'en échange de contributions et en respectant nos règles de décision. Il ne s'agit pas de faire du *cherry picking* ou de l'Europe à la carte et de profiter des avantages sans subir les contraintes.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous passons à l'évocation de la résolution sur l'évaluation des technologies de santé.

Mme Laurence Harribey. – Vous dites que l'Europe de la santé ne doit pas être un slogan. Certes, et l'on voit actuellement beaucoup de développements, un peu comme en matière de défense, d'ailleurs. Or, l'Union ne dispose que d'une compétence d'appui, non d'une compétence partagée, ce qui peut parfois poser quelques problèmes en ce qui concerne le respect des compétences des États membres.

Nous avons adopté une résolution sur l'évaluation des technologies de la santé. Nous y demandions, notamment, que les conditions relatives à la qualité, à la transparence et à l'indépendance des évaluations cliniques soient définies dans le règlement en préparation. Souvent, en effet, la Commission renvoie à des actes délégués la définition d'éléments pourtant essentiels d'une législation, ce qui ne permet pas d'apprécier le respect des compétences des États membres. De la même manière, les trois règlements en cours d'élaboration, sur l'Agence du médicament, le Centre de prévention du contrôle des maladies et les menaces transfrontalières sur la santé renvoient trop souvent à des actes délégués ou à des actes d'exécution. Où en sont les négociations sur ce point ?

Mme Pascale Gruny. – La définition des modalités de remboursement des technologies de santé relève de la compétence des États membres. Dans sa résolution du 25 juin dernier, le Sénat a demandé que ceux-ci prennent en compte les évaluations communes réalisées à l'échelle de l'Union, et qu'ils soient autorisés à effectuer des évaluations complémentaires s'ils l'estiment nécessaire. En effet, il n'est pas acceptable que les résultats des évaluations cliniques communes soient obligatoirement repris par les États membres : la politique de remboursement de ces technologies de santé doit rester de leur ressort. Où en sont les discussions sur ce point ? Sur les trois propositions de règlement évoquées par Laurence Harribey, nous avons émis des avis motivés exprimant notre inquiétude : en matière de santé et en l'état actuel des traités, la compétence doit rester aux États membres – ce qui n'exclut pas le développement de partenariats et le renforcement de la coordination, bien sûr.

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Une discussion législative est en cours au niveau européen. Vous aviez exprimé très en amont la crainte que les procédures d'évaluation ne soient trop contraignantes, alors qu'elles déterminent la politique de remboursement qui relève de chaque État membre. L'Assemblée nationale vous a soutenus, tout comme plusieurs parlements nationaux, allemand et polonais notamment.

Pour l'instant, un consensus se dégage au Conseil sur le refus d'une évaluation trop contraignante et sur le maintien de la subsidiarité nécessaire, pour que nos politiques de remboursement ne soient pas remises en cause et pour que nous puissions continuer de les déterminer au niveau national. Il nous faut rester vigilants sur ce point.

Quant à la nécessité de produire un texte législatif suffisamment précis pour ne pas laisser trop de marges de manœuvre à la Commission sur de tels enjeux, nous y sommes favorables. La confiance n'exclut en effet pas le contrôle.

Je crois à l'Europe de la santé, mais cela ne signifie pas qu'il faut européeniser toutes les politiques de santé. Concentrons-nous sur quelques actions structurantes comme l'acquisition de vaccins et de matériel médical, ou bien encore l'harmonisation de certaines données. Initialement, l'Allemagne, l'Espagne et la France ne savaient pas recenser les cas de Covid de manière harmonisée, ce qui nuisait aux comparaisons qu'il fallait établir.

M. Jean-François Rapin, président. – Venons-en à la fraude sociale et transfrontalière.

Mme Pascale Gruny. – Où en est-on dans les négociations concernant la révision du règlement de coordination du système de sécurité sociale ? Notre résolution réservait la possibilité pour l'autorité judiciaire de l'État d'accueil du travailleur détaché d'écarter le certificat A1 obtenu de manière irrégulière. Elle permettait également la mise en œuvre d'un numéro de sécurité sociale européen. Disposez-vous de chiffres recensant le nombre de fraudes constatées et leur montant ?

Mme Laurence Harribey. – Cette proposition de règlement est encore en discussion et n'a pas pu aboutir sous la présidence allemande. Dès lors que la présidence portugaise a fait de la question sociale une priorité, pouvons-nous encore espérer que les points que nous défendions dans la résolution seront pris en compte ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Le Gouvernement et le Parlement ont porté la réforme sur le détachement de manière consensuelle. La directive qui encadre les paramètres du détachement a abouti. La proposition de révision du règlement 883 de 2004 porte sur la lutte contre la fraude, question tout aussi importante, sur laquelle les négociations n'avancent pas assez vite. Nous nourrissons l'espoir que la présidence portugaise relancera la réflexion sur ce sujet. Sans ce volet, la réforme sur le détachement reste incomplète.

Nous soutenons les idées portées dans votre résolution sur l'exigence du certificat et sur les cas où peut s'appliquer une forme de dérogation. L'exigence de notification préalable de production d'un certificat doit être la plus stricte possible et les quelques cas de dérogation doivent rester limités. C'est sur ce dernier point que la négociation achoppe. Les États membres du centre et de l'est de l'Europe souhaitent, en effet, que les dérogations s'appliquent à l'ensemble des voyages d'affaires et pour une durée allant jusqu'à trente jours, ce qui nous paraît « fraudogène » au plus haut degré.

Une des difficultés du règlement tient à ce qu'il mêle deux sujets sur lesquels les coalitions d'États ne sont pas les mêmes, à savoir la réforme des règles de l'indemnisation du chômage et la lutte contre la fraude au détachement. Nous travaillons sur un certain nombre de dérogations sectorielles, courtes et limitées. Une solution pourrait consister à dématérialiser le certificat, ce qui faciliterait les démarches pour les entreprises. Cela nécessite néanmoins une phase de transition car la numérisation ne pourra pas intervenir avant un ou deux ans.

Un sommet social se tiendra à Porto, le 8 mai prochain, qui sera l'occasion de fixer les priorités de l'agenda européen en matière sociale. Le risque tient à ce que nous en restions à une déclaration d'intentions. Nous exerçons une pression amicale sur la présidence portugaise pour que ce sommet soit l'occasion de renforcer un certain nombre de droits très concrets, qu'il s'agisse des travailleurs des plateformes, de la réforme du salaire minimum européen ou bien encore de la poursuite de la réforme du détachement.

Quant au numéro de sécurité sociale européen, il n'est pas discuté dans le cadre du règlement. J'y suis favorable car il offre un symbole fort d'appartenance et qu'il constitue le seul outil sérieux pour conserver une liberté de circulation, pour encadrer le détachement et pour lutter contre la fraude.

M. Jean-François Rapin, président. – Le dernier point à notre ordre du jour porte sur la lutte contre la cybercriminalité.

M. Ludovic Haye. – L’Union européenne a conclu un accord avec le Royaume-Uni, en décembre dernier. Un certain nombre de sujets restent à traiter dans les relations post-Brexit. Les limites en matière de cybersécurité, notamment, sont floues. Le Royaume-Uni reste un allié important dans le domaine des écoutes et du renseignement. Comment développer davantage la coordination avec les autres pays européens, ce qui reste pour l’instant un vœu pieux ?

La cybercriminalité est un sujet transfrontière qui exige de travailler avec l’ensemble des pays européens. La difficulté des enquêtes tient à la récolte des preuves qui se fait sous des modalités différentes selon les pays. Malgré le travail remarquable qu’accomplit l’agence Europol, au vu des moyens dont elle dispose, des obstacles demeurent. Comment pourrait-on faciliter ce travail d’enquête qui doit être mené le plus rapidement possible ?

M. Clément Beaune, secrétaire d’État. – La Commission a présenté, avec le soutien de la France, un projet de règlement sur l’accès transfrontière aux preuves électroniques. Il constitue un changement de modèle car il crée au sein de l’Union européenne un pouvoir direct de réquisition judiciaire transfrontalier, à destination de fournisseurs de services d’accès à Internet dont le siège n’est pas forcément situé sur le territoire national.

Ce règlement évitera des délais de prescription ou d’ajournement de l’enquête. Il est un élément très puissant d’intégration des pouvoirs d’enquête à l’échelle européenne. Éric Dupont-Moretti est très engagé sur ce point et souhaite avancer au plus vite sur la question de la preuve électronique, tout en respectant la protection des données et l’indépendance de l’autorité judiciaire dans chaque État. J’espère que le règlement aboutira rapidement, avant même le début de la présidence française.

L’accord post-Brexit du 24 décembre prévoit un dialogue régulier en matière de cybersécurité et un engagement à poursuivre la coopération euro-britannique dans les enceintes internationales. Nous devons continuer de travailler à établir une coopération digne de ce nom avec le Royaume-Uni, en matière de sécurité et de défense, dans le respect des règles. Nous y œuvrons.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour cet échange fructueux. Le débat relatif au Conseil européen prévu fin mars se tiendra en séance publique, avant celui-ci, selon la nouvelle formule décidée en Conférence des présidents.

M. André Gattolin. – Permettez-moi d’aborder un dernier sujet. Le ministère des armées semble considérer que l’article 4-2 du Traité de l’Union européenne devrait permettre d’éviter l’application à l’armée de la directive 2003/88 sur le temps de travail. Qu’en pensez-vous ?

M. Clément Beaune, secrétaire d’État. – Le sujet est vital. Il est hors de question de remettre en cause la capacité européenne de souveraineté. Les conclusions de l’avocat général de la Cour de justice de l’Union européenne restent au milieu du gué. Elles n’excluent pas l’application complète de la directive à l’ensemble des armées, mais avec des dérogations larges pour les armées en général, et pour l’armée française en particulier, compte tenu de la nature de ses engagements.

Sous réserve d’inventaire, nous étudions les propositions de l’avocat général qui devraient être suivies d’une décision de la Cour de justice. Les autorités françaises restent mobilisées pour que cette directive ne soit pas un obstacle pour l’armée française dans l’accomplissement de ses missions.

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 février 2021

- Présidence conjointe de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

Institutions européennes

Accord de retrait et accord de commerce et de coopération signés entre le Royaume-Uni et l'Union européenne

Audition de M. Michel Barnier, conseiller spécial de la présidente de la Commission européenne

M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Monsieur le Commissaire, nous sommes très heureux que vous ayez accepté de répondre à l'invitation de nos trois commissions.

Nous avons finalement obtenu un accord, sans doute aussi bon que possible, et de très loin préférable à une absence d'accord. On le doit beaucoup à votre persévérance, à votre détermination, à votre capacité d'entraînement auprès de tous nos partenaires européens et à votre parfaite maîtrise des enjeux de cette négociation. Maintenir jusqu'au bout l'union des pays européens a été un formidable tour de force. Bien évidemment, cet accord *in extremis* laisse de très nombreux points sectoriels à négocier. Dans cette perspective, peut-on raisonnablement espérer que les Vingt-Sept resteront aussi unis qu'ils l'ont été jusqu'à maintenant ?

Par ailleurs, la situation restant très sensible concernant l'Irlande du Nord – on l'a vu récemment avec l'épisode récent des vaccins –, quelle est, selon vous, la solidité de l'accord sur le point critique de l'Irlande ? Du reste, il est frappant de constater la rapidité avec laquelle les problématiques liées aux vaccins ont envenimé les relations du Royaume-Uni avec l'Union européenne. Pour avoir longuement négocié avec les Britanniques, dans quelle disposition d'esprit vous paraissent-ils maintenant ? Sont-ils constructifs ou, au contraire, offensifs, voire revanchards ?

De cette question en procède une autre. D'un côté, nous comptons sur la détermination du Royaume-Uni à poursuivre la relation de défense franco-britannique, basée sur les accords de Lancaster House, dans ses trois dimensions, nucléaire, opérationnelle et capacitaire. Mais, de l'autre, nous sommes plus inquiets quant à leur volonté de rester arrimés à la défense européenne, en dehors du traditionnel cadre otanien.

Certes, le Royaume-Uni fait toujours partie de l'initiative européenne d'intervention, qui regroupe aujourd'hui treize États membres. Emmanuel Macron proposait également, l'an dernier, d'associer le Royaume-Uni au projet franco-allemand de Conseil de sécurité européen. Enfin, la coopération structurée permanente (CSP) vient d'être ouverte aux États tiers. Néanmoins, ni le comportement passé du Royaume-Uni en matière de politique de sécurité et de défense commune, ni les déclarations récentes ne semblent révéler un véritable appétit britannique en la matière. La France devra naturellement chercher, chaque fois que possible, à garder le Royaume-Uni dans le jeu. Mais jusqu'à quel point cela sera-t-il possible ? L'Union européenne devra-t-elle se résigner à conquérir son autonomie stratégique avec une seule des deux armées majeures en Europe ? Dans ce cas, y parviendra-t-elle ?

Monsieur le Commissaire, au-delà des postures, quelle perception avez-vous aujourd'hui de l'état d'esprit des Britanniques ? Seront-ils ambitieux quand viendra le moment de définir exactement la relation future ? Et quand arrivera, selon vous, l'heure de vérité ?

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Monsieur le Commissaire, nous vous savons gré d'avoir su conduire ces négociations avec une diligence véritablement extraordinaire. Le délai de onze mois, dans le contexte de crise sanitaire que nous connaissons et avec un partenaire dont on a pu mesurer la stratégie parfois déconcertante, représente une gageure sans précédent dans l'histoire des négociations commerciales. L'accord qui, jusqu'alors, avait été conclu le plus rapidement par l'Union européenne était celui avec la Corée du Sud, en deux ans et demi. C'est dire à quel point cet accord du 24 décembre fera date.

Il fera également date parce que nos entreprises s'inquiétaient, à raison, des conséquences économiques qu'aurait pu avoir une sortie sèche du Royaume-Uni du marché intérieur. Certes, vous aviez averti que cet accord, pour meilleur qu'il soit qu'une absence d'accord, emporterait de « vrais changements, aux conséquences mécaniques inévitables ». Ces perturbations sont réelles : files d'attente à Calais, retards dans les livraisons de colis, ruptures d'approvisionnement pour certains produits. Quelles sont les principales raisons de ces blocages ? Défaut de communication auprès des entreprises, délais de mise à disposition des formulaires, manque de moyens de contrôle ? Comment peut-on faciliter l'activité des entreprises opérant des deux côtés de la Manche ?

S'agissant d'un accord négocié aussi rapidement, il est clair qu'un point de vigilance particulier sera, pour nous, le contrôle de sa bonne application par les deux parties. Comment l'Union européenne s'organise-t-elle – le cas échéant avec les autorités nationales – pour suivre l'application de l'accord et surtout faire remonter les difficultés de terrain ? Y a-t-il une Task Force pérenne au sein de l'Union européenne à cette fin ? Quelle est l'articulation avec l'échelon national et, pour ce qui nous concerne, avec la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ?

Il serait extrêmement dommageable pour la compétitivité de nos entreprises que les 1 246 pages de cet accord soient respectées scrupuleusement par nous mais méconnues par l'autre partie. Dans un rapport de 2019, notre collègue de la commission des affaires économiques Laurent Duplomb constatait qu'une partie significative des produits agricoles importés ne respectait pas les normes sanitaires requises en France. Dispose-t-on de moyens suffisants pour contrôler le respect par le Royaume-Uni des normes sociales, environnementales ou du régime des aides d'État ? De quels moyens disposera le conseil de partenariat chargé de superviser l'accord ? Comment s'assurer, en somme, qu'un paradis fiscal et réglementaire, un « Singapour-sur-Tamise », ne s'installe aux portes de l'Europe ?

La question est essentielle car, en 2019, le Royaume-Uni était de très loin le premier excédent commercial de la France. Avez-vous connaissance de premières remontées sur les variations de flux commerciaux et l'impact sur le PIB de l'Union européenne et de la France depuis janvier ? Quel est le coût global de mise en œuvre des contrôles douaniers résultant du Brexit ?

L'imbrication des chaînes de valeur entre les entreprises de nos deux pays est extrême. À ce propos, j'aimerais vous interroger sur la règle du pays d'origine : pour être exemptées de droits de douane, les marchandises exportées entre le Royaume-Uni et l'Union européenne doivent contenir un pourcentage minimum de valeur ajoutée sur le sol de l'exportateur. Avez-vous une estimation de la part des marchandises pour lesquelles ces seuils seraient difficiles à atteindre ? Surtout, pouvez-vous nous indiquer quels sont les secteurs dans lesquels ces difficultés sont communes ? Quels sont les moyens d'aider ces secteurs à les surmonter ? Pour un domaine aussi internationalisé que l'automobile, cela semble par exemple poser quelques premiers problèmes.

Enfin, comme nos collègues, nous avons, à la commission des affaires économiques, suivi avec attention les frictions entre l'Union européenne et le Royaume-Uni à propos de

l'exportation des vaccins à partir de l'Irlande. Cela signe-t-il, plus généralement, l'émergence d'une stratégie plus offensive de l'Union européenne en matière commerciale ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Je m'associe au plaisir de mes deux collègues d'accueillir au Sénat celui qui est parvenu, après quatre ans et demi de négociations compliquées par les considérations de politique intérieure britannique et par la pandémie, à conclure avec le Royaume-Uni un accord conforme au mandat qui lui avait été confié. Je suis très heureux de pouvoir aujourd'hui vous remercier et vous féliciter, monsieur le commissaire, d'avoir sauvé l'intégrité du marché unique dont nous mesurons mieux le prix, et d'être parvenu à préserver jusqu'au bout l'unité entre les Vingt-Sept.

Si la conclusion de cet accord à Noël nous a satisfaits, nous n'en sommes pas moins inquiets aujourd'hui. Sa mise en œuvre est compliquée : trop de nos pêcheurs n'ont toujours pas obtenu leurs licences pour pouvoir continuer de pêcher dans la bande des six à douze milles britanniques. En attendant, nous déplorons une surpêche dans les eaux françaises. Des entreprises nous alertent sur la sévérité des contrôles vétérinaires que nous infligeons à nos importations en provenance du Royaume-Uni, car elles craignent en retour des représailles britanniques qui leur feraient perdre durablement des marchés. D'autres, encore, dénoncent la compétition entre les ports européens, dont certains espèrent attirer les flux de marchandises en se montrant plus coulants en matière de contrôles. Comment répondez-vous à ces multiples inquiétudes ? Comment accueillez-vous la demande de la commission environnement du Parlement européen de constituer un groupe de travail mixte entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, susceptible de superviser les contrôles aux principaux points d'entrée dans l'Union européenne ?

Par-dessus le marché, le climat entre Londres et Bruxelles s'est tendu depuis Noël à propos de la question irlandaise qui, bien que ne relevant pas directement de cet accord, a surgi à la faveur des tensions apparues autour des contrôles qui s'organisent désormais en mer d'Irlande. Le protocole nord-irlandais contenu dans l'accord de retrait a heureusement permis d'éviter le rétablissement d'une frontière physique entre les deux Irlande, mais est-il possible d'éviter qu'il ne ravive les divisions entre Irlandais ? La récente crispation sur les vaccins a envenimé la situation : en brandissant la clause de sauvegarde prévue à l'article 16 du protocole, la Commission européenne espérait contrôler les exportations des vaccins produits en Europe vers le Royaume-Uni. Elle a finalement donné du grain à moudre à ceux qui mettent en doute l'applicabilité du protocole. Ces tensions sur la mise en œuvre de l'accord de retrait augurent-elles de chicanes permanentes pour la mise en œuvre de l'accord de coopération récemment conclu ? Compliqueront-elles les négociations qui nous restent à mener sur d'autres volets importants, notamment sur les services financiers ? En somme, quelle est votre appréciation sur l'avenir de la relation eurobritannique ?

M. Michel Barnier, conseiller spécial de la présidente de la Commission européenne. – Je n'oublie pas que j'ai été membre de la Haute Assemblée durant deux ans, notamment président de la commission des affaires européennes, avant de la quitter pour la Commission européenne. Je suis donc très heureux de me trouver en face de vous.

Je suis d'un tempérament montagnard et ces quatre ans et demi de négociations ont été une sorte de longue marche demandant calme, persévérance et respect, tout en bannissant toute forme d'émotion ou de passion.

Si je puis parler de notre pays avec passion, dans cette négociation, l'objectif était de s'en tenir aux faits, aux chiffres, aux bases légales et aux intérêts de l'Union européenne. Il s'agit d'une négociation unique – j'espère qu'elle le restera – qui a montré qu'un pays ayant choisi démocratiquement de quitter l'Union européenne peut le faire. L'Union européenne n'est donc pas une prison : on peut la quitter, si l'on accepte les conséquences de cette décision. Comme tout divorce, celui-ci provoque de graves et nombreuses conséquences humaines, sociales, économiques, financières, techniques et juridiques. Il me semble que ces conséquences sont souvent sous-estimées et généralement mal expliquées.

Face à cet événement provoquant tant d'insécurité juridique, nous avons, en deux étapes, tenté de remettre de la certitude là où le Brexit a créé de l'incertitude. Après avoir traité de la sortie du Royaume-Uni, c'est-à-dire le divorce politique et institutionnel et toutes les difficultés qu'il crée, nous avons abordé, au cours d'une négociation bien plus courte, le Brexit économique, à savoir la future relation économique et commerciale. Ce traité de 1 200 pages concerne plus de quatre millions et demi de personnes – soit environ trois millions et demi d'Européens vivant au Royaume-Uni et un million et demi de Britanniques vivant sur le sol européen – pour lesquelles nous avons garanti la totalité des droits sociaux acquis jusqu'à la fin de l'année dernière. Néanmoins, le Royaume-Uni appliquera désormais, en matière d'immigration, une politique extrêmement différente.

En matière budgétaire, la clef a été que les Britanniques ont accepté de payer à vingt-huit tout ce qui avait été décidé à vingt-huit. Je vise ici la politique agricole commune (PAC), la politique des fonds structurels ou encore la recherche.

Enfin, le sujet le plus sensible et qui comportait le plus de risques et de conséquences est l'Irlande. Il concerne, en effet, bien plus que les marchandises ou le commerce, puisqu'il s'agit des hommes et des femmes ainsi que de la paix dans une île qui a connu un conflit ayant provoqué 4 000 morts. Or, aux termes du *Good Friday Agreement*, l'une des conditions de cette paix fragile est l'absence de frontière, tandis que le marché unique implique des contrôles fiscaux, sécuritaires, sanitaires ou vétérinaires de toutes les marchandises traversant ses frontières. Et ces contrôles sont effectivement à opérer – on le doit au marché unique ainsi qu'aux entreprises et consommateurs qui y vivent.

Après deux ans de négociations avec Theresa May et son successeur, nous sommes parvenus à l'accord prévoyant que le territoire d'Irlande du Nord fait partie du marché unique tout en étant un territoire douanier britannique. Les contrôles s'effectuent ainsi aux limites de l'île par les Britanniques et avec notre coopération. Cette situation est complexe mais opérationnelle et durable.

À ce titre, dans le contexte de la lutte anti-covid et de la vaccination, la Commission européenne a voulu établir un contrôle des exportations de vaccins en activant la clause de l'article 16 du protocole nord-irlandais annexé à l'accord de retrait qui prévoit des mesures de sauvegarde impliquant de nouveaux contrôles en Irlande alors même que je m'étais battu, cinq ans durant, pour éviter toute frontière. Fort heureusement, la présidente de la Commission a reconnu et immédiatement corrigé cette erreur. Nous voulons donc dédramatiser les contrôles que les Britanniques ont accepté de faire, notamment pour préserver les conditions de cette paix et garantir l'intégrité du marché unique. La mise en œuvre de cet accord de retrait, tout comme du nouvel accord de commerce et de coopération, seront respectivement suivis, à partir du 1er mars prochain, par deux services de la Commission européenne. Issus de la Task force que j'ai animée pendant quatre ans, ils seront placés sous l'autorité de la présidente.

Nous avons disposé de neuf mois pour négocier le nouvel accord relatif à la future relation économique et commerciale. Jamais nous n'avons négocié un accord de libre-échange dans un délai aussi court. Cela ne fut possible que parce que nous avons proposé de ne négocier ni tarifs, ni quotas. De fait, nous avons des échanges étroits avec ce voisin immédiat : 15 % des exportations des Vingt-Sept vont au Royaume-Uni tandis que nous sommes destinataires de 47 % des siennes. On voit bien que le Royaume-Uni est dans une position unique, tant par sa proximité géographique que par le volume de ses échanges commerciaux avec l'Union européenne.

C'est bien la première fois que nous négocions un accord de libre-échange dans un contexte de divergence règlementaire et non pas de convergence. Il s'agit d'éviter que cette divergence ne devienne un outil de dumping au service des Britanniques. Ces derniers ayant naturellement l'idée de bénéficier des avantages du marché unique sans être contraints par ses règles, la négociation a été difficile. Toutefois, il n'est pas question que soit créé un Singapour-sur-Tamise. Nous avons donc imposé – et nous le ferons à l'avenir dans tous nos nouveaux accords commerciaux – des règles du jeu équitables (*level playing field*). Nous ne craignons pas la concurrence tant qu'elle reste loyale.

Dans cette optique, nous avons créé des outils de dissuasion et de prévention concernant deux aspects : les aides d'État et les divergences réglementaires. Sur ces deux volets, nous sommes en capacité de mettre en place des mesures compensatoires, de rétablir des tarifs, de faire des suspensions croisées, voire de remettre tout en cause. La situation de l'accord sera évaluée et mise à plat tous les quatre ans. Je ne puis dire que tout fonctionnera parfaitement. Il faudra donc être très vigilant sur l'application de l'accord ; le Sénat, en particulier, par ses commissions, devra participer à ce travail de contrôle et d'évaluation car il faut attacher autant d'importance aux « effets de suivi » qu'aux effets d'annonce. Néanmoins, nous avons mis en place des outils et les experts de la Commission européenne jugent le cadre crédible et fonctionnel.

La partie économique de l'accord s'attache en particulier aux aspects d'énergie, de transport et de pêche. La pêche a constitué, jusqu'au bout, le sujet le plus compliqué. Ayant été le ministre des pêcheurs français, j'ai un respect infini pour ce métier difficile et dangereux. Je dois dire que les 27 États membres ont été solidaires en ce qui concerne cette question, onze d'entre eux étant concernés et huit plus directement, dont la France. Sur cette question, les positions de départ différaient beaucoup : les Britanniques voulaient tout récupérer ; ils pouvaient d'ailleurs le faire en cas de désaccord. Les pêcheurs européens pêchent 650 millions d'euros par an dans les eaux britanniques tandis que les pêcheurs britanniques y pêchent 850 millions, et seulement 150 millions dans les nôtres. En quittant le marché unique, le Royaume-Uni quitte mécaniquement la politique commune de la pêche et retrouve sa souveraineté sur ses eaux. Nous avons obtenu de ne rendre que 25 % de nos opportunités de pêche, contre les 100 % initialement demandés.

Il y a une période de stabilité de cinq ans et demi, au terme de laquelle il y aura des négociations annuelles. Dans l'accord de pêche, des mesures de compensation, ou de réplique, ont été prévues pour protéger nos activités si les Britanniques prenaient des mesures très brutales de fermeture de la mer du Nord, ce qui provoquerait des difficultés très graves. Nos répliques sont à la fois internes au secteur de la pêche et croisées. J'ai ainsi introduit une mesure miroir avec le secteur de l'énergie, sur l'interconnectivité électrique, économiquement très importante pour les Britanniques : l'accord en ce domaine est également établi pour cinq ans et demi, comme pour la pêche, avec ensuite discussion annuelle. Je pense qu'ils ont compris de quoi il s'agissait.

Dans le domaine de la coopération économique, nous avons aussi les programmes européens. Nous avons proposé au Royaume-Uni, comme aux autres pays tiers, de participer, dans d'autres conditions qu'aujourd'hui, aux programmes de recherche, spatiaux et Erasmus. Les Britanniques ont refusé de continuer à participer à Erasmus parce qu'ils veulent créer un programme concurrent, mais ils participeront encore aux programmes européens de recherche.

Le troisième secteur de coopération établi dans l'accord est la sécurité intérieure. Le Royaume-Uni a accepté de respecter les grands principes de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que notre réglementation sur le contrôle des données personnelles, et nous avons trouvé des moyens opérationnels pour qu'il participe à Europol, Eurojust, aux extraditions, à la lutte contre le blanchiment d'argent, au programme Prüm sur l'échange de données ADN ainsi qu'au programme PNR (Passenger Name Record) lié à la protection des passagers.

Le quatrième chapitre concerne la gouvernance. Il y aura un accord-cadre global et à l'intérieur du paquet économique, un seul système de règlement des conflits permettant la suspension croisée, à laquelle nous tenons. Les Britanniques voulaient faire du « salami » mais nous avons tenu à un accord global.

La négociation est terminée. Maintenant, il s'agit d'appliquer cet accord. Il n'y aura pas de renégociation. En revanche, deux sujets n'ont pas été inclus. Le premier, parce que nous ne le voulions pas, concerne les services financiers. La Commission attribue des équivalences à certains services, en fonction des intérêts et de la stabilité financière de l'Union européenne. Ce sont des mesures unilatérales. Il n'y a pas de cogestion des équivalences.

Le deuxième, parce que les Britanniques ne le voulaient pas, est la politique étrangère et de sécurité commune. Nous le regrettons. Peut-être voulaient-ils que nous soyons en position de demandeurs ? Peut-être connaissaient-ils les sensibilités divergentes des États membres ? Peut-être cette dimension de la politique de l'Union européenne n'est-elle pas celle que les Britanniques privilégient ? Nous sommes ouverts à discuter à nouveau de ce volet qui était prévu dans la déclaration politique agréée par Boris Johnson il y a un an et demi. Nous sommes prêts à créer un cadre, par exemple pour la coopération politique aux Nations unies, la participation éventuelle des Britanniques à des opérations extérieures militaires de l'Union, la coopération des services, notamment sur la cybersécurité, et puis la participation du Royaume-Uni en tant que pays tiers à une coopération structurée dans le cadre du traité, ainsi qu'au Fonds européen de défense nouvellement créé.

Nous avons trois sujets de vigilance et d'exigence. Premièrement, l'Irlande. La paix y est très fragile. Deuxièmement, la bonne application du traité, avec un Conseil de partenariat notamment pour assurer le suivi des risques de dumping. Ce traité ne date que d'un mois et demi, il existe donc un besoin d'adaptation, mais dans quelques mois, il faudra distinguer l'adaptation du fonctionnement normal. Ce ne sera pas business as usual. Les Britanniques ont quitté le marché unique, l'union douanière, l'Union européenne, ce qui entraîne des conséquences mécaniques. En Allemagne, on dit qu'on ne peut pas aller danser dans deux mariages à la fois. Il y a une différence définitive entre un pays membre et un pays tiers : plus de passeport financier, ni de certification automatique, ni de reconnaissance automatique des qualifications professionnelles. Ce sont des barrières non tarifaires, qui sont nombreuses, comme avec n'importe quel pays tiers.

Troisièmement, je recommande que l'on comprenne pourquoi le Brexit s'est produit. C'est peut-être trop tard pour les Britanniques, mais pas pour nous. Il y a peut-être eu un rejet de Bruxelles en raison des conséquences de la mondialisation, de la disparition de l'industrie et de services publics. Je recommande d'écouter ce sentiment populaire – et non pas populiste – de ne plus être protégé, de le comprendre et d'y répondre. L'Union européenne commence à le faire : elle manifeste moins de naïveté dans ses échanges avec le reste du monde, et enfin la politique industrielle n'est plus un gros mot à Bruxelles. Je recommande de tirer les leçons du Brexit : c'est autre chose que de mesurer les conséquences du Brexit.

J'ai été fier et honoré de mener une équipe formidable. J'ai été très heureux de participer à ce travail collectif. Je vais encore suivre la ratification au Parlement européen. Nous avons prouvé que l'unité des Vingt-Sept était possible. C'est un travail quotidien. J'ai été désigné à l'automne 2016, lorsque la situation était extrêmement grave : Brexit, élection de M. Trump, attaques terroristes, insécurité tout autour de la Méditerranée. Cela a engendré un sentiment de responsabilité. J'ai ensuite cultivé cette volonté d'union par une méthode : la transparence. Nous avons tout dit, chaque jour, à tout le monde en même temps. Notre équipe a rendu compte en temps réel au Parlement européen et à un groupe de vingt-sept délégués Brexit des gouvernements, qui s'est réuni deux fois par semaine à Bruxelles. J'espère que cette unité pour le Brexit, événement négatif, sera utilisée pour des enjeux positifs.

M. Pascal Allizard. – Merci pour cet exposé. Je vous adresse mes félicitations pour cette mission hors norme. Il y a l'accord, puis la relation future sur les problématiques de défense, de pêche ou de ports de commerce. N'oublions pas les intérêts de la France. Pouvez-vous nous donner quelques précisions sur les ports ? Y a-t-il une stratégie chinoise connue pour tirer les marrons du feu de ce divorce ?

M. Jean-Marc Todeschini. – Merci, monsieur le Commissaire. En vous écoutant, j'avais à l'esprit le dessin de Plantu qui illustre parfaitement la connaissance que vous êtes peut-être le seul à avoir de tous les enjeux de cette négociation. J'ai apprécié votre remarque sur les enseignements à tirer du Brexit. Nous devons nous interroger si nous voulons éviter que les populistes de toutes sortes progressent en Europe.

Quid de la coopération entre les laboratoires de recherche situés des deux côtés de la frontière ? De la mobilité des enseignants, des chercheurs et du personnel administratif ? La mobilité académique est essentielle. Plus de 45 000 articles scientifiques sont coécrits entre la France et le Royaume-Uni. *Quid* des contrats d'enseignement, de recherche et d'innovation entre les établissements d'enseignement supérieur ? Quelle matérialisation concrète de la convention signée entre la conférence des présidents d'université et son homologue britannique, en juin 2017, qui a réaffirmé cette volonté commune de travailler ensemble ? La crise du covid montre la nécessité de renforcer les liens entre les chercheurs de par le monde.

Enfin, de nouvelles voies maritimes s'ouvrent avec l'Irlande, relevant essentiellement de volontés bilatérales. L'Union ne serait-elle pas la mieux à même de coordonner et d'organiser ces nouvelles routes dans le cadre d'une véritable politique européenne des transports préservant l'environnement ?

M. Olivier Cadic. – Monsieur le Commissaire, vous avez dit que 4,5 millions d'Européens avaient vu leurs droits acquis grâce à l'accord. J'en fais partie et vous remercie pour vos efforts.

Il y a un besoin de clarification de l'article 20 de l'accord, sur la restriction des droits de séjour et d'entrée. Deux millions d'Européens n'ont que le *pre-settled status* et devront renouveler leur demande de *settled status* dans les cinq ans. Que se passera-t-il en cas d'omission de renouvellement de la demande ? L'article 20 ne le précise pas.

M. Richard Yung. – Depuis le 1^{er} janvier, les acteurs financiers britanniques ont perdu leur passeport européen et ne peuvent plus exercer leurs activités sur notre territoire. On constate un transfert des activités financières de Londres vers Amsterdam, Francfort et Paris, dans cet ordre. C'est à la Commission qu'il revient de donner des équivalences, ce qu'elle fait pour l'instant avec parcimonie, puisqu'elle n'en a accordé que deux contre une trentaine en attente.

D'ici mars, un protocole d'accord définissant le cadre d'une coopération réglementaire en matière de services financiers devrait être signé. Où en est-on ?

M. Pierre Laurent. – Ma question porte sur le troisième point de vigilance : les leçons politiques du Brexit. Après un climat très anxiogène, on est passé au « ouf » de soulagement, avec le risque d'oublier l'échec politique que le Brexit constitue pour l'Europe. Monsieur le Commissaire, je suis heureux de vous entendre appeler à poursuivre la réflexion. Je fais partie de ceux qui ne veulent pas sortir de l'Union européenne mais qui la critiquent et ont le sentiment de ne pas être écoutés. Cela nourrit des phénomènes regrettables. Quelles grandes leçons tirez-vous de cet échec ? Un débat va se tenir dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe : quelles sont vos pistes pour repenser l'avenir de l'Europe ?

M. Michel Barnier. – Pascal Allizard a évoqué les intérêts français. Dès que je serai dégagé de mes responsabilités européennes, vous n'aurez pas beaucoup à attendre pour entendre mes idées sur la stratégie industrielle et les leçons du Brexit. Le sentiment populaire qui y a mené existe chez nous, beaucoup plus qu'on ne le croit. Il y a eu à Bruxelles, pendant trop d'années, une forme d'ultralibéralisme qui a consisté à déréguler, ouvrir toutes les portes et toutes les fenêtres, ce que ne faisaient pas les Américains, les Russes et les Chinois. On a baissé la garde, notamment dans le domaine de la régulation financière. La crise de 2008 a heurté de plein fouet un continent européen qui s'était désarmé. Devenu Commissaire européen aux services financiers en 2010, j'ai présenté avec mon équipe pas moins de quarante-et-une lois de régulation financière en cinq ans pour remettre de la lumière sur des gens qui ne l'aiment pas beaucoup, ainsi qu'un peu de morale et d'éthique là où elles avaient disparu. On aurait tort d'oublier le choc de la crise. Je pourrais aussi parler des excès de la bureaucratie. À l'échelle nationale, on a désindustrialisé au profit des services, au Royaume-Uni et en France. Cela n'a pas été le cas en Allemagne, en Italie ou en Suède. Dans notre monde global, on a intérêt à réarmer l'Europe. C'est pourquoi je suis très heureux du portefeuille confié à Thierry Breton

et de son action sur l'industrie numérique et du Fonds européen de défense qui affectera de l'argent à ce secteur, pour la première fois dans l'histoire de l'Union.

Nous devons aussi déplorer la faiblesse du débat démocratique européen. Le général de Gaulle disait : « Il faut combattre la démagogie par la démocratie. » Nous devons être capables de mener un débat démocratique. Les peuples sont intelligents et doivent disposer des éléments pour décider.

Jean-Marc Todeschini parlait du transport. De nouvelles lignes de fret directes entre Cherbourg et l'Irlande se développent. L'Irlande est demandeuse à cet égard, dans le secteur des transports mais aussi de l'énergie. La Commission est prête à soutenir le renforcement de ces liens.

La stratégie de la Chine existe, Brexit ou pas Brexit. Mais ne soyons pas naïfs vis-à-vis de la Chine, comme des États-Unis. Il faut absolument préserver le marché unique et éviter le cherry picking. C'est principalement pour notre marché unique que les Américains et les Chinois nous respectent.

Le dessin de Plantu me faisait dire : « Si vous avez compris ce que je disais, c'est que je me suis mal exprimé. » J'espère que ce n'est pas votre sentiment aujourd'hui !

Les universités et les laboratoires continueront à coopérer parce que le Royaume-Uni a accepté de participer aux programmes de recherche. Mais ce ne sera pas le même cadre financier ni juridique qu'avant.

Peut-être que mon adjointe Clara Martinez pourra répondre à Olivier Cadic. Toutes ces problèmes sont soumises à l'agenda du comité conjoint lorsqu'elles nous sont rapportées.

Mme Clara Martinez-Alberola, cheffe adjointe de la *Task Force* pour les relations avec le Royaume-Uni au secrétariat général de la Commission européenne. – C'est une problématique dont nous avons discuté avec les Britanniques. Ils ont instauré un système selon lequel les citoyens qui étaient au Royaume-Uni avant le 31 décembre de l'année dernière ont un statut de résident permanent tandis que d'autres citoyens ont droit au statut de pré-résident permanent, à renouveler. Quant aux droits prévus par l'accord de retrait, les Britanniques ne peuvent pas les remettre en cause : c'est une procédure administrative qu'ils ont mise en place, et que la Commission surveille et continuera de suivre dans les prochains mois. Chaque État membre a instauré son propre système, parfois purement déclaratoire, parfois plus procédural, pour les résidents britanniques qui étaient sur son sol avant le 31 décembre.

M. Michel Barnier. – Je précise que c'est M. Maroš Šefčovič, le vice-président de la Commission européenne, qui nous représente dans le comité conjoint. Clara Martinez, qui vient de s'exprimer, était la directrice de cabinet du président Juncker. Elle est aujourd'hui, pour quinze jours encore, mon adjointe dans la négociation. Elle a été à mes côtés dans toute cette deuxième négociation.

Une procédure d'évaluation des équivalences est en cours. Une bonne vingtaine sont envisagées. Elles ne seront pas toutes données. Elles seront attribuées de manière très consciencieuse, en tenant compte de nos intérêts et des risques d'instabilité financière. Les Britanniques ont essayé, dans les négociations, de contourner cette procédure. Par exemple, ils ont insisté jusqu'au dernier moment pour inscrire dans l'accord de future relation une disposition qui ouvrirait une sorte d'équivalence automatique pour tout ce qu'on appelle la gestion de portefeuille (*Portfolio Management*), c'est-à-dire les fonds d'investissement. La présidente de la Commission a dit de manière claire et nette qu'il n'en était pas question, qu'on ne contournerait pas la procédure ! Pour ce secteur, c'est un vrai changement. Tout le monde n'a pas cru qu'il allait se produire, mais il s'est produit, comme une conséquence mécanique, automatique, du Brexit. Avec la commissaire Mairead McGuinness, nous travaillons au protocole, qui sera finalisé dans les délais prévus, et qui ne

porte pas sur les équivalences mais sur la coopération réglementaire en matière financière, comme ceux que nous avons avec le Japon et avec les États-Unis.

Pierre Laurent a parlé de soulagement. Je n'en éprouve aucun ! J'étais heureux d'accomplir cette mission, et surtout d'aboutir à un accord pour un divorce ordonné plutôt que désordonné. Mais le Brexit reste une interpellation.

M. Jean-Noël Guérini. – Du point de vue de notre continent, le Brexit était présenté comme un cataclysme pour le Royaume-Uni. Les Anglais avaient plus à perdre que les Européens en quittant l'Union, nous disait-on et, à en croire les projections sur l'évolution du PIB d'ici à 2050, l'Union européenne se maintiendrait au sein du G8, tandis que le Royaume-Uni en sortirait. Pourtant, lorsque l'on observe que les Britanniques ont été mieux fournis en vaccins contre le covid, cela interroge ! Cet épisode est-il anecdotique, ou illustre-t-il les angles morts qui persistent au sein de l'accord de commerce et de coopération ? Je pense notamment aux garanties relatives à la concurrence loyale. L'Union européenne a par exemple renoncé à l'alignement dynamique des normes. Quelles garanties offriront les Britanniques sur la question de l'accès aux marchés publics, très encadrée par des directives ? A-t-on vraiment trouvé le bon équilibre entre compétition et coopération ?

M. Franck Menonville. – Vous avez évoqué tout à l'heure les leçons à tirer du Brexit. Quel levier voyez-vous pour faire rebondir la construction européenne ? Quelles évolutions institutionnelles vous semblent nécessaires ? Surtout, comment réenchanter la construction européenne, et convaincre nos concitoyens européens que l'Europe garantit, pour demain, la souveraineté économique de nos nations ? La Hongrie et, dans une moindre mesure, la Pologne, prennent de grandes libertés avec les valeurs fondatrices de l'Europe et de nos démocraties libérales. Que pensez-vous de cette évolution ? Enfin, vous avez parlé de dérégulation. L'avenir de l'entreprise publique EDF nous inquiète. Qu'en dites-vous ?

M. Jacques Fernique. – Cette négociation a été marquée par la volonté des 27 d'assurer la robustesse de ce nouvel accord de commerce pour contrer les risques de *dumping* environnemental et social. L'essentiel sera dans la pratique et l'usage de ce traité. Comme vous l'avez dit, les effets de suivi doivent correspondre aux effets d'annonce. Un mécanisme de vérification du respect de nos standards environnementaux et sociaux se déploiera. Quelles garanties sur sa robustesse ? Quelles seront les sanctions ou les restrictions en cas d'écart ? Que pensez-vous de la possibilité d'élargir le champ d'application de ce nouveau dispositif européen ? Peut-on l'appliquer à d'autres accords commerciaux ? D'un mal pourrait sortir un bien, si nous en profitons pour faire évoluer le modèle actuel de l'accord commercial européen, encore trop marqué par la seule volonté d'ouverture et de facilitation des circulations, c'est-à-dire par l'ultralibéralisme.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Le principal enjeu du protocole irlandais est la création d'une frontière en mer d'Irlande et les tensions qu'elle crée. Les Unionistes du DUP (*Democratic Unionist Party*) invoquent de plus en plus l'article 16 du protocole nord-irlandais, qui autorise le Royaume-Uni à prendre des mesures de sauvegarde appropriées, donc une possible suspension des contrôles. Le 11 février dernier, Michael Gove et Maroš Šefčovič ont publié un communiqué conjoint sur les prochaines étapes incluant d'éventuels ajustements. Sait-on, monsieur le Commissaire, quels pourraient être ces aménagements ? Ne risque-t-on pas de remettre en cause les fondamentaux de ce protocole ? Celui-ci fait polémique au Royaume-Uni car il met l'Irlande du Nord dans une situation de double appartenance. Sur les droits des citoyens, ne serait-il pas utile de mettre en place un comité spécifique, qui puisse contrôler la réciprocité des droits entre citoyens européens et britanniques ?

M. Franck Montaugé. – Je suppose que les négociations se sont appuyées sur une analyse des risques économiques encourus par les pays de l'Union européenne. Compte tenu de l'accord négocié, dans quels secteurs ou filières économiques anticipez-vous des conséquences négatives ? Quel plan ou quelles contre-mesures l'État français devrait-il mettre en œuvre pour minimiser ses effets sur les entreprises françaises ? Les services financiers implantés en France ne

vont-ils pas en pâtir ? Ne voyez-vous pas dans le départ des Britanniques une opportunité de création de nouveaux paradis fiscaux ? La question n'est d'ailleurs toujours pas résolue en Europe même... En matière agricole, l'accord donne l'impression que nous ne pourrions plus protéger les futures indications géographiques protégées (IGP) et appellations d'origine protégée (AOP) comme nous l'avons fait jusqu'ici. Les accords futurs résultant de l'évaluation du Brexit initial feront-ils partie de l'accord de Brexit ? Le Brexit va-t-il, selon vous, alourdir ou faciliter le projet nucléaire d'Hinkley Point que porte EDF ?

M. Michel Barnier. – L'importance d'être ensemble réunis dans le marché unique est claire. Sans cela, en quelques décennies, seule l'Allemagne figurerait parmi les pays du G8 – alors que les 27, ensemble, continueront à être l'une des toutes premières économies mondiales. Les conséquences du Brexit avaient été évaluées à près de 3 % du PIB, sur plusieurs années, pour le Royaume-Uni, et à quelque 0,3 % ou 0,4 % pour l'Union européenne. Pour autant, il s'agit d'un évènement perdant-perdant : il n'y a pas de conséquences positives du Brexit ! Même si les services financiers français se renforcent parce que les Britanniques perdent le passeport financier, je ne suis pas sûr qu'il faille s'en réjouir. Évidemment, le Brexit a encore plus de conséquences négatives au Royaume-Uni, du fait de la structure des échanges : les Britanniques exportent à 47 % vers l'Union européenne. Désormais, il n'y aura ni taxes ni quotas, certes, mais des contrôles, donc des barrières non tarifaires.

Sur les vaccins, je ne ferai pas de commentaire, sauf pour mettre les choses en perspective. Tant mieux, au fond, si davantage de Britanniques sont vaccinés. Attendons que les vaccins soient vraiment opérationnels : il faut deux injections... Mais il est clair que les Britanniques sont seuls, qu'ils ont pu décider seuls, et que c'est plus compliqué à 27, surtout quand c'est la première fois. Notre philosophie a été de mutualiser les commandes de vaccins. Nous avons peut-être connu des difficultés administratives plus lourdes mais, au moins, nous garantissons l'équité entre les 27 : c'est aussi cela, la philosophie de l'Union européenne. Cela dit, je recommande de mettre les choses en perspective, d'éviter les polémiques et la surenchère. Tant mieux pour les Britanniques : je leur souhaite tout le meilleur. Ceux qui gouvernent nos pays devront encore affronter ensemble de nombreux et graves défis : les nouvelles pandémies, le terrorisme, le changement climatique, l'instabilité financière... Autant préserver l'esprit de coopération ! Le Brexit est derrière nous, désormais.

Que faire en Europe ? Je ne suis pas sûr qu'il faille mettre les questions institutionnelles au premier rang. Nous l'avons fait pendant dix ans – et j'y ai contribué, d'ailleurs, en participant aux négociations du traité d'Amsterdam comme ministre ou comme commissaire, ou à la préparation du traité de Nice, ou de la Constitution européenne. Nous avons mis toute notre énergie sur ces réformes institutionnelles, mais je ne suis pas sûr qu'elles intéressent beaucoup les gens. Le moteur doit fonctionner, et on doit faire les réformes s'il en faut. Mais il faut insister davantage sur ce qu'on fait ensemble, en expliquant pourquoi on est sur la même route, et quelles sont les prochaines étapes sur cette route. Sans doute devrions-nous aussi prendre le temps, au niveau européen et peut-être au niveau national, d'évaluer la valeur ajoutée de ce qu'on fait ensemble. Certains sujets ont été mutualisés il y a 20, 30 ou 40 ans. Peut-être n'y a-t-il plus la même valeur ajoutée à le faire aujourd'hui. Inversement, sur la recherche, la santé, la défense, nous avons grand besoin de mutualiser davantage. La question de la valeur ajoutée de l'Union européenne est très importante.

La Hongrie et la Pologne sont en discussion avec l'Union européenne. Quand on est membre de l'Union, on en respecte les règles, notamment sur les droits fondamentaux.

Sur EDF, je ne veux pas me prononcer, car le sujet est actuellement instruit par les services de la Commission.

Jacques Fernique a évoqué la robustesse des clauses. Les experts avec lesquels je travaille me disent que ce qu'on a fait est crédible, à la fois pour les aides d'État et pour la non-régression des normes environnementales, sociales et fiscales. En fait, nous verrons à l'usage – mais j'espère qu'on

n'en aura pas l'usage, et que les mesures prévues auront un effet dissuasif ou préventif suffisant. Nous devons rester vigilants : déjà, en trois semaines, j'ai entendu trois ministres britanniques annoncer des mesures sur l'assouplissement de la durée hebdomadaire du travail, la réintroduction de pesticides ou l'assouplissement des règles prudentielles dans les services financiers...

La présidente de la Commission a indiqué que ce que nous avons fait pour cet accord servira de base pour tous les nouveaux accords de commerce que nous signerons dans le monde en tant qu'Européens. Il ne s'agira plus seulement d'abaisser ou de supprimer des droits de douane ou des quotas, mais d'utiliser les accords de libre-échange comme un outil de gouvernance mondiale, pour créer du progrès, notamment dans la lutte contre le changement climatique. Bien sûr, ces accords ne ressembleront pas tous à celui-ci, mais ce que nous avons fait, pour la première fois, sur les règles du jeu équitables, sera réutilisé.

Il n'y a pas une frontière en mer d'Irlande, mais des contrôles, dans un espace qui est régi par les règles du marché unique, où le code douanier européen s'applique. Je ne veux pas parler de frontières, par respect pour l'intégrité territoriale et politique du Royaume-Uni. Ce protocole n'est pas renégociable. Il a fait l'objet d'un traité ratifié et il doit être respecté, dans toutes ses dimensions. Vous vous souvenez qu'il y a six mois, les Britanniques ont voulu remettre en cause plusieurs dispositions de ce protocole. Cela a suscité notre stupeur, celle de plusieurs anciens Premiers ministres britanniques, dont Mme May, inquiets pour la qualité de la signature britannique, et même une réaction du nouveau président américain, très attentif à ce qui se passe en Irlande. Du coup, les Britanniques sont revenus à davantage de raison. Je vous recommande donc d'être pragmatiques. Nous le sommes dans le comité conjoint, qui comporte déjà, d'ailleurs, un comité spécialisé sur les droits des citoyens.

J'ai été ministre de l'agriculture et suis donc très attaché aux indications géographiques. Le stock des quelque 3 000 indications géographiques existantes a été sécurisé définitivement dans l'accord de retrait. Les Britanniques ont voulu rouvrir cet accord. Nous avons refusé. Il est exact que nous n'avons pas, dans le nouvel accord, traité la question des nouvelles indications géographiques. Il y en aura très peu, et nous sommes convenus d'un rendez-vous pour en discuter avec eux. Le plus important, dans la négociation, m'a paru être de préserver le stock des 3 000 indications existantes, depuis le whisky écossais jusqu'au gorgonzola, ou au beaufort !

Mme Anne-Catherine Loisier. – La clause de non-régression des niveaux de protection est censée être contraignante et exécutoire. D'après ce que vous nous en dites, elle semble solide et suffisante pour éviter les écueils d'une concurrence déloyale ou du *dumping* environnemental. Mais quels sont les moyens opérationnels pour assurer sa mise en œuvre ? Le président Rapin a évoqué l'organisation d'un groupe de travail mixte entre l'Union européenne et le Royaume-Uni pour superviser les contrôles aux principaux points d'entrée de l'Union européenne. Qu'en est-il ?

Pourquoi le Brexit a-t-il eu lieu ? Vous avez posé la question. Il est effectivement essentiel que nous, parlementaires nationaux, en discutions. Mais l'administration européenne s'interroge-t-elle, elle aussi ?

M. Pierre Cuyppers. – Merci de votre pugnacité, qui a permis d'aboutir à cet accord. Elle vous honore, et honore notre pays. Mais l'accord n'est pas forcément bon pour tout le monde. Prenez, par exemple, la filière sucre. La France exporte 500 000 tonnes de sucre vers la Grande-Bretagne. Certes, ce volume ne sera pas diminué par des barrières tarifaires. Ce sera plus pernicieux : nous serons exclus de ce marché pour des raisons économiques, puisque les Britanniques se sont accordés un nouveau contingent sans droit de douane de sucre de canne non communautaire, de l'ordre de 260 000 tonnes, c'est-à-dire plus de la moitié de ce que nous exportons vers la Grande-Bretagne. Nous y serons donc directement en concurrence avec le sucre brésilien – c'est-à-dire qu'il nous faudra rivaliser avec les plus compétitifs des pays tiers. De plus, les contingents d'importation que la Commission a négociés en bilatéral, et non en contingent de l'OMC, restent en l'état. On pourra donc importer dans l'Union européenne à 27 ce qui avait été négocié à 28. Cela nous pénalisera davantage encore, puisque

les volumes de commercialisation qui ne seront pas pris par la Grande-Bretagne seront à notre charge. Pensez-vous, monsieur le Commissaire, pouvoir pousser la DG Commerce à rouvrir ces négociations bilatérales ? La fenêtre de tir serait opportune car, avec le *Green Deal*, des voix se lèvent pour exiger de nos partenaires commerciaux traditionnels ce que l'on va exiger de nos propres producteurs.

M. Jean-Yves Leconte. – L'accord de retrait fait référence au droit de l'Union et à son respect sur un certain nombre de sujets, en particulier en ce qui concerne les citoyens européens. Pourtant, à partir d'une certaine période, ce ne sera plus la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui pourra décider, puisqu'il y aura un tribunal d'arbitrage. Cela ne remet-il pas en cause la primauté et l'exclusivité de la CJUE en matière d'application du droit de l'Union sur ce domaine sensible ?

Ce nouvel accord pourrait servir de base pour d'autres accords. Il est complexe et, pourtant, il ne sera pas ratifié par les Parlements nationaux. On peut comprendre pourquoi, compte tenu du point de départ. Toutefois, comment imaginer que des accords qui seraient moins intégrés et moins complexes, ou de même nature, ne passent pas devant les Parlements nationaux ? Ne sommes-nous pas en train de créer un précédent qui pourrait, par exemple, justifier que tous les autres accords, comme le CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*), ne passent plus devant les Parlements nationaux, si l'on appliquait les mêmes règles ?

M. Pierre Louault. – Dans le fonds d'ajustement au Brexit, pourquoi est-il envisagé que la France soit aussi mal servie ? Il s'agit tout de même de plusieurs milliards d'euros... Et nos pêcheurs, entre autres, vont subir de plein fouet le Brexit. Par ailleurs, l'anglais peut-il rester la langue officielle de l'Union, dès lors qu'il n'y a plus que 1 % de ses citoyens qui le parlent ?

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Excellente question !

Mme Martine Berthet. – Ma question concerne le secteur du tourisme, et plus particulièrement les saisonniers britanniques engagés par les tour-opérateurs en France. Ces derniers génèrent chaque année une activité économique non négligeable, par exemple dans nos stations de ski. S'il semble acquis que le détachement des personnels reste autorisé, l'inquiétude des tour-opérateurs est grande quant au niveau d'acceptation des demandes de permis de travailler. Ils doivent prendre des engagements dès maintenant sur le territoire français pour préparer les saisons prochaines et ont besoin à cet effet de visibilité, et d'être rassurés quant à leur possibilité d'embauche. Ils ne prendront pas de risques... Des accords particuliers ont-ils été conclus sur le sujet des permis de travailler des saisonniers britanniques engagés dans le secteur du tourisme en Europe afin de faciliter leur traitement et ainsi de conserver l'activité économique générée ?

M. Michel Barnier. – Vous m'interrogez sur le fonds de compensation. Notre pays devrait toucher 421 millions d'euros sur les 4,2 milliards prévus. La répartition a été faite sur des bases objectives, selon les secteurs et les régions les plus touchés. Je rappelle que nous avons un accord, grâce auquel le Brexit est ordonné. Si des tarifs et des quotas avaient été rétablis, pour le coup, cela aurait eu des conséquences extrêmement graves dans le domaine agricole, par exemple.

Parmi les secteurs les plus touchés figure clairement la pêche, puisque nous devons rendre en cinq ans et demi 25 % – et non 100 % – de nos opportunités de pêche. Ces conséquences feront l'objet de compensations. Il faudra du temps pour évaluer les conséquences pour tous les secteurs. La Commission a proposé de donner une enveloppe nationale à chaque pays tout de suite. Ces enveloppes sont là et peuvent être utilisées immédiatement. Je recommande que vous gardiez le contact avec le ministre des affaires européennes français, et le ministre de la pêche, pour vérifier dans quelles conditions et comment cet argent est attribué.

Anne-Catherine Loisier a évoqué la non-régression. Encore une fois, je ne prétends pas que cet accord est parfait, mais il s'agit d'un compromis qu'il nous faudra juger dans la durée. À ce

titre, vous aurez un rôle à jouer, notamment s'il faut que des outils de réplique ou de dissuasion soient utilisés. Cela inclut la capacité d'appeler à des mesures compensatoires quand on constatera des distorsions de concurrence, notamment dans le domaine des aides d'État.

Il n'est pas question d'instituer, comme le proposerait la commission environnement du Parlement européen, des contrôles communs avec les Britanniques à nos frontières. L'accord du Touquet est, lui, bilatéral. La France a créé environ 1 000 postes de douaniers supplémentaires, les Pays-Bas 700, la Belgique 400, pour contrôler les nouveaux flux qui ne l'étaient pas jusqu'au 31 décembre.

L'examen de conscience auquel nous appelle le Brexit s'applique aussi à l'administration européenne. À Bruxelles, pour trois périodes de cinq ans, j'ai eu la chance de travailler avec des fonctionnaires exceptionnels. Comme partout, si les bureaucrates prennent le pouvoir, c'est que les hommes politiques le leur ont laissé. Les commissaires et ministres doivent assumer leurs responsabilités et utiliser l'expertise des fonctionnaires, et non le contraire.

En ce qui concerne la filière sucre évoquée par Pierre Cuypers, ne nous faisons pas d'illusions sur le fait que les Britanniques signeront des accords commerciaux avec tous les pays du monde. Je suis convaincu qu'ils seront tentés de changer leur modèle alimentaire pour être moins dépendants de notre marché. S'il est directement touché par le Brexit, ce secteur peut tout à fait faire appel au fond d'ajustement par l'intermédiaire du gouvernement français.

Nous appliquerons rigoureusement les règles d'origine, qui permettent de protéger des centaines de milliers d'emplois chez nous. Nous avons trouvé des solutions dans certains domaines, comme pour les véhicules électriques. Mais nous ne voulons pas que le Royaume-Uni importe à bas coût des pièces du monde entier, les assemble en leur apposant la marque made in England puis devienne, à nos portes, un hub d'exportation sans tarifs ni quotas.

Il y aurait beaucoup d'inconvénients à rouvrir les négociations bilatérales parce que cela remettrait en cause tous les accords signés à 28, qui sont globalement positifs. Mais je suis conscient de ces questions.

Concernant la question de la langue anglaise, la règle est de prendre en compte l'intérêt de chaque pays, ce qui a largement contribué à l'unité. Les Vingt-Sept ont, par exemple, été solidaires de l'Espagne au sujet de Gibraltar. L'anglais constitue la langue d'au moins deux pays, l'Irlande et Malte, et restera donc l'une des langues de l'Union.

La question de Martine Berthet, qui a l'avantage d'être originaire de ma ville d'Albertville, concerne le tourisme. Pour moi, Brexit signifie Brexit et la situation sera amenée à changer pour les prestataires de services britanniques, qui ne bénéficient plus de la liberté de circulation et devront respecter les règles sociales locales, avec des permis de travail.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Merci beaucoup, monsieur le Commissaire. Nous retiendrons la qualité de la négociation que vous avez menée ainsi que la fermeté dont vous faites preuve pour appeler au contrôle strict de la mise en œuvre de l'accord. Il n'y aura pas de Singapour-sur-Tamise, tant mieux !

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 18 février 2021

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

Institutions européennes

1^{ère} partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du 25 au 29 janvier 2021 : communication de M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous sommes heureux d'accueillir ce matin nos collègues membres de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). Cette assemblée vient de tenir sa première partie de session fin janvier, à Strasbourg et en même temps par visioconférence. Cette reprise des travaux selon un mode hybride est en elle-même une bonne nouvelle, puisque l'assemblée était paralysée par la pandémie depuis un an. Or précisément, cette pandémie fragilise l'État de droit, les droits de l'Homme et la démocratie, que le Conseil de l'Europe a pour mission de défendre. Je rappelle d'ailleurs qu'après notre réunion de commission, un colloque, organisé à l'occasion du 30^e anniversaire du Triangle de Weimar, fera dialoguer notre chambre, et notamment notre commission, avec ses homologues allemande et polonaise au sujet des épreuves auxquelles est actuellement soumis l'État de droit dans l'Union européenne. C'est dire combien les travaux menés à l'APCE et ceux de notre commission convergent et combien notre échange ce matin est utile.

Pour en revenir au Conseil de l'Europe, je souligne aussi le caractère précieux de cette enceinte qui reste l'un des derniers lieux de dialogue avec la Russie. Les débats à l'APCE n'ont sûrement pas manqué d'évoquer le cas d'Alexei Navalny, lequel avait introduit une requête devant la Cour européenne des droits de l'Homme le 20 janvier 2021, quelques jours avant le début des travaux de l'assemblée ; d'ailleurs, nous avons appris hier qu'en réponse à cette requête, la Cour demandait au gouvernement russe de libérer Alexei Navalny.

Je cède la parole à Alain Milon, qui est, depuis le renouvellement sénatorial de l'automne dernier, premier vice-président de la délégation française à l'APCE. Je le remercie d'avoir accepté de faire le compte rendu de cette première session de l'APCE devant notre commission, au nom de la délégation, et j'inviterai ensuite nos collègues qui en sont aussi membres à compléter son propos s'ils le souhaitent.

M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE. – Je vous remercie de m'avoir convié à cet effet. Je reprends ainsi la formule éprouvée par notre collègue Nicole Duranton.

Nombre de sujets évoqués lors de cette partie de session trouvent des échos directs dans notre actualité nationale ou dans les débats qui ont cours au sein de l'Union européenne.

Je vous rappelle en préambule que la délégation française à l'APCE comprend 24 députés et 12 sénateurs, répartis par moitié entre titulaires et suppléants.

À l'issue des élections sénatoriales de septembre dernier, la partie sénatoriale de la délégation a connu un fort renouvellement, avec six nouveaux membres, dont je fais partie.

Avant d'évoquer directement la session de janvier, je voudrais brièvement faire un retour sur l'année 2020, qui a été très particulière pour une organisation rassemblant 47 États. Une seule partie de session plénière a pu avoir lieu au cours de cette année 2020 : celle de janvier. La pandémie de covid-19 et les mesures de confinement imposées par de nombreux États ont rendu impossible la tenue de sessions en avril, en juin puis en octobre, de même qu'elles ont conduit à un quasi-arrêt des

déplacements, tant du point de vue des missions d'observation électorale que des missions de suivi. L'Assemblée parlementaire a néanmoins poursuivi son activité et a su s'adapter, y compris en modifiant son Règlement. Dès le printemps 2020, les commissions ont pu se réunir par visioconférence et des mesures ont été prises pour autoriser les votes à distance, via l'application Kudo. De nombreux rapports ont notamment été réalisés sur les conséquences de la pandémie de covid-19 en matière de droits de l'Homme. Faute de session plénière, des commissions permanentes élargies à l'ensemble des membres de l'Assemblée ont été organisées et, surtout, une modification du Règlement a été approuvée afin de permettre la tenue de sessions plénières en visioconférence ou en mode hybride, ce qui fut le cas en janvier. C'était notamment important pour pouvoir procéder à certaines élections qui avaient été différées.

Cette partie de session s'est donc déroulée de manière hybride, sur trois jours et demi au lieu de quatre jours et demi. Un peu moins de 100 parlementaires étaient présents à Strasbourg, le président de l'APCE ayant appelé, la semaine précédant les travaux, à limiter les présences. Quatre de nos collègues se sont rendus à Strasbourg : François Calvet, Nicole Durantou, Claude Kern et André Gattolin. Ils pourront compléter ma perception de la session à distance par leur appréciation de la situation au Palais de l'Europe.

D'un point de vue pratique, des mesures draconiennes avaient été prévues pour éviter que le Palais de l'Europe ne se transforme en foyer épidémique. Je tiens en particulier à souligner que les parlementaires se rendant à Strasbourg avaient préalablement effectué un test PCR et qu'ils devaient, en outre, réaliser un test antigénique avant de pénétrer pour la première fois dans le bâtiment. Le dispositif de tests antigéniques avait toutefois été sous-dimensionné le premier jour, ce qui devra probablement être réévalué en vue de la prochaine partie de session.

Concernant la méthode de travail, cette session hybride s'est révélée beaucoup plus fluide qu'on ne pouvait le craindre. Les votes en commission passaient uniquement par l'application Kudo. Les votes en séance plénière étaient eux-mêmes hybrides : les parlementaires présents dans l'hémicycle pouvaient voter depuis leur place tandis que les parlementaires connectés votaient via l'application Kudo.

Rik Daems, le Président sortant de l'APCE, en fonction depuis l'an dernier, a été réélu le premier jour de la session. La durée habituelle du mandat des présidents est de deux ans.

Comme je l'évoquais plus tôt, cette partie de session a permis de procéder à plusieurs élections, dont certaines auraient dû avoir lieu en 2020. Les votes ont eu lieu uniquement de manière électronique et, pour l'occasion, une plateforme spécifique et très sécurisée avait été mise en place afin de garantir l'intégrité des scrutins. La procédure était lourde en amont mais elle s'est révélée finalement simple à l'usage et efficace.

Mme Despina Chatzivassiliou-Tsovilis a été élue Secrétaire générale de l'APCE. Elle était opposée au Secrétaire général sortant, qui avait déjà effectué deux mandats, et elle a très largement remporté cette élection. Le Secrétaire général-adjoint du Conseil de l'Europe et deux juges à la Cour européenne des droits de l'Homme ont également été élus.

Ceci me permet de souligner que les saisines de la Cour, concernant la France, sont peu nombreuses et rarement recevables. En 2020, la France a fait l'objet de 16 arrêts, dont 10 ont constaté une violation de la Convention européenne des droits de l'Homme. La Russie, la Turquie, l'Ukraine et la Roumanie sont les États qui donnent lieu au plus grand nombre de saisines de la Cour. La Russie représente à elle seule le quart des affaires pendantes. D'ailleurs, les débats au cours de cette session ont beaucoup tourné autour de la situation dans ce pays.

Comme l'an dernier, les pouvoirs de la délégation russe ont été contestés pour des raisons substantielles, sur fond d'affaire Navalny. Les pouvoirs de la délégation russe ont finalement été ratifiés, la majorité de l'Assemblée préférant que la Russie continue à participer aux travaux de

l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et que l'on puisse, par ce biais, maintenir un dialogue exigeant avec elle. Les débats ont néanmoins été vifs et la résolution validant ces pouvoirs demande explicitement des actions concrètes à la Russie. Claude Kern y a d'ailleurs veillé. L'APCE a explicitement demandé à la commission de suivi de soumettre dans les meilleurs délais un rapport sur le respect des obligations et des engagements de la Fédération de Russie. Le refus de la Russie de se conformer aux arrêts de la CEDH a été pointé du doigt à plusieurs reprises.

L'affaire Navalny a fait l'objet d'un débat d'actualité spécifique, qui devait porter sur l'arrestation et la détention d'Alexei Navalny mais qui a largement débordé sur son empoisonnement. Notre collègue député, Jacques Maire, est chargé de rendre un rapport sur le sujet.

Les débats auxquels nous avons assisté ont souligné la très grande distance qui sépare l'Union européenne de la Russie, ce qui n'a fait que se confirmer depuis, lors de la visite à Moscou du Haut Représentant Josep Borrell. Je vous propose d'écouter l'extrait d'une intervention d'un membre de la délégation russe, M. Leonid Slutskiy.

(Diffusion d'un extrait vidéo de la 1^{ère} partie de session de l'APCE de janvier 2021)

Le directeur général de l'OMS est intervenu sur les vaccins, notamment sur le vaccin Sputnik qui serait particulièrement efficace. Mais aujourd'hui, l'Agence européenne du médicament n'a toujours pas reçu de demande de validation de la part des Russes, ce qui exclut toute autorisation de ce vaccin en Europe pour l'instant.

Au-delà de la situation en Russie, il a également insisté, de façon très pertinente, sur le fait que même si nous vaccinons l'ensemble des populations des pays dits développés, si celles des pays moins développés n'y ont pas accès, les épidémies de covid se succéderont. Les pays riches doivent faire l'effort de permettre aux pays moins riches de vacciner leurs populations.

Cette partie de session a par ailleurs donné lieu à différents échanges avec le président du Comité des ministres, la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe et le Commissaire européen à la Justice.

Je tiens à insister sur le discours vigilant concernant la situation des droits de l'Homme au sein même de l'Union européenne qui nous a été porté à la fois par le Président allemand du Comité des ministres et par le Commissaire européen à la justice. Cette réalité difficile a été évoquée notamment à propos de l'indépendance de la justice en Pologne, mais aussi au travers des différents débats que nous avons eus. Je sais que cela rejoint des réflexions que vous menez au sein de la commission des affaires européennes. Malheureusement, le constat, au sein même de l'Union, n'est pas aussi positif que nous l'aurions espéré !

L'une de nos collègues députées, Jennifer de Temmerman, a présenté le rapport sur les considérations éthiques, juridiques et pratiques des vaccins contre la covid-19. Le débat a notamment mis en évidence l'enjeu de la stratégie vaccinale, qui doit être pensée pour inspirer confiance aux citoyens. C'est le cœur du sujet aujourd'hui.

Un débat sur le profilage ethnique s'est également tenu. On mesure l'actualité du sujet à la suite de la polémique née de la proposition de la Défenseure des droits d'expérimenter des zones sans contrôles d'identité. Le débat a été nourri et s'est produit la semaine où s'ouvrait le Beauvau de la sécurité, et au lendemain de la mise en demeure adressée à l'État par six Organisations non gouvernementales (ONG) pour mettre fin aux contrôles au faciès.

Je voudrais terminer cette présentation en soulignant que cette actualité française, que ces débats français, n'ont pas échappé à la commission de suivi, au sein de laquelle siègent nos collègues Bernard Fournier et Claude Kern.

Après une première tentative infructueuse il y a deux ans, la commission de suivi a finalement décidé de soumettre la France à un examen régulier, lors d'une réunion qui s'est tenue la semaine suivant la partie de session. Dans le contexte actuel, ce n'est pas anodin. Je précise que la décision de la commission devra ensuite être ratifiée par l'Assemblée.

La position de la commission était argumentée. Nul doute, donc, que nous aurons l'occasion de réévoquer ce sujet au cours des mois à venir !

M. François Calvet. – Ayant été désigné membre de la délégation française à l'APCE lors du dernier renouvellement, c'était la première fois que je me rendais au Conseil de l'Europe, ce qui représentait un rêve pour moi, en tant que parlementaire. L'attente pour réaliser le test antigénique exigé pour accéder au Palais de l'Europe nous a permis, dès notre arrivée, de faire la rencontre de collègues étrangers. L'organisation et les précautions sanitaires étaient formidables. Les débats qui ont eu lieu, sur les droits de l'Homme ainsi que sur la question de l'indépendance des juges en Pologne et en Moldavie, étaient juridiquement passionnants.

Je suis notamment intervenu sur l'exigence que nous devons avoir, vis-à-vis de tous les États, d'exécuter rapidement et pleinement les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, et sur le respect du droit à un procès équitable. Dans certains États, la présomption d'innocence n'existe pas et les droits de la défense ne sont pas respectés. Si les États signataires de la Convention européenne des droits de l'Homme y ont adhéré de leur plein gré, elle n'est pourtant pas partout respectée.

Participer à cette session était intellectuellement formidable.

M. Claude Kern. – Je suis sensible à l'enthousiasme de François Calvet ! Il est effectivement toujours agréable de se retrouver avec les délégations des 47 États membres et de partager nos points de vue, y compris sur des sujets graves.

Concernant la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire la commission de suivi dont je suis membre titulaire, quand le cas de la France a été examiné, j'étais malheureusement le seul représentant français à être présent pour défendre notre pays, avec seulement une minute pour m'exprimer. Les Anglais avaient bien préparé le terrain puisqu'il y a deux ans, c'était Sir Roger Gale qui était monté au front pour que la procédure de suivi soit engagée à l'égard de la France. La démarche avait alors été infructueuse. Mais ils ont mis de leur côté presque tous les États baltes et de l'Est. Ainsi, au moment du vote, nous n'étions que 22 votants : 20 votes pour, une abstention, et un vote contre, le mien.

Nous sommes extrêmement préoccupés par le comportement des Russes. Je tiens à ce qu'ils continuent de siéger à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, évidemment pas pour les acteurs politiques, mais pour la population russe, pour essayer de faire respecter les droits de l'Homme dans ce pays. L'attitude et la composition de la délégation russe étaient représentatives de ce que nous constatons concernant la Russie. Elle comprend par exemple M. Leonid Slutskiy, qui fait l'objet de sanctions de la part de l'Union européenne.

Nous déplorons toujours, au Conseil de l'Europe, l'occupation par la Russie de territoires en Moldavie, en Géorgie, ainsi que l'annexion de la Crimée. Ces points sont soulevés de façon récurrente. Le chef de la délégation ukrainienne s'est un moment emporté, traitant les Russes de « chiens galeux ». Dans ces moments de tension, on voit les services de sécurité se préparer à intervenir aux portes de l'hémicycle.

Je terminerai en remerciant Alain Milon qui préside la délégation sénatoriale à l'APCE, pour son rapport très complet.

M. André Gattolin. – Pour ma part, j’ai été déçu lors de cette session. J’ai même eu honte pour l’institution. Pas sur le plan des mesures sanitaires de prévention qui était parfaites. Mais une semaine après l’adoption de la résolution du Parlement européen sur l’affaire Navalny et quelques jours après les déclarations des ministres des affaires étrangères du G7, nous n’avons pas été à la hauteur concernant la Russie. Lors d’une réunion du Comité des affaires juridiques et des droits de l’Homme précédant la session, nous avons adopté, quasiment à l’unanimité, l’inscription d’un débat d’urgence sur l’affaire Navalny. Le jeudi précédant la tenue de cette session, celui-ci a été supprimé par le Bureau. Le lundi, jour de l’ouverture de la session, nous avons demandé sa réintroduction.

L’enjeu de la discussion était très politique. Le président Rik Daems visait alors sa réélection à l’unanimité, qu’il a d’ailleurs obtenue sans concurrence. Il soutenait que nous ne pouvions pas avoir de débat d’urgence sans voter une résolution. Pour que celle-ci soit adoptée, il aurait fallu une majorité qualifiée de 65 % que nous n’aurions pas obtenue, ce qui aurait justifié d’éluder le sujet. Je préfère aller à la bataille et la perdre que ne pas y aller du tout !

J’ai voté contre la validation de la délégation russe alors que j’ai été très actif pour sa réintroduction à l’APCE il y a deux ans. Envoyer une délégation dont quatre membres font l’objet de sanctions ou de poursuites de la part de l’Union européenne n’était rien d’autre qu’une provocation de la part des Russes.

M. Leonid Slutskiy, l’une des figures les plus riches de la Fédération de Russie, qui a acheté une circonscription lui étant assurée, a multiplié les provocations. Il a notamment affirmé qu’Alexei Navalny n’aurait pas été empoisonné en Russie mais qu’il y avait au contraire été sauvé ! Je suis très inquiet.

Jacques Maire, le président français de l’Alliance des démocrates et des libéraux pour l’Europe (ALDE) – groupe auquel j’appartiens –, déjà nommé rapporteur en tant que membre du Bureau sur l’affaire Navalny, a obtenu un deuxième rapport sur le sujet, court-circuitant la rapporteure, Mme Thorhildur Sunna AEvarsdóttir, ancienne présidente islandaise de la Commission des questions juridiques et des droits de l’homme, chargée de la question des prisonniers politiques russes.

Ces méthodes ne sont pas satisfaisantes. J’ai moi-même des rapports en cours, mais nous n’avons plus d’administrateurs pour travailler sur nos rapports puisque le Bureau dispose d’un droit de préemption sur le travail des commissions, y compris en nommant des rapporteurs qui ne sont pas membres de la commission compétente. Il y a de quoi être écœuré. Cette assemblée n’est pas à la hauteur de ce qu’elle devrait être.

M. Cyril Pellevat. – Aujourd’hui, des milliards de personnes utilisent Internet pour partager leurs opinions et leurs désirs. Cet outil est devenu un espace où la liberté d’expression se déploie et où les libertés des usagers doivent être protégées, notamment contre les géants du web. Cependant, les hébergeurs de sites Internet jouissent d’un quasi-monopole sur la modération des plateformes. Des solutions doivent être trouvées pour les inciter à devenir de véritables alliés en matière de protection et à coopérer avec les forces de police lorsque des usagers abusent de leurs droits. Des solutions permettant de réaliser cet objectif sont-elles ressorties des débats ?

M. André Gattolin. – L’équivalent chinois des GAFAM est encore bien plus inquiétant que les GAFAM eux-mêmes car il n’existe pas de moyens de recours ni de régulation. Par exemple, TikTok se réserve le droit d’utiliser les données fournies absolument librement. J’avais alerté le gouvernement français il y a plus d’un an sur le sujet, sans être réellement entendu. En Europe, nous faisons une fixation sur les GAFAM, dans une forme de tropisme occidental à l’autocritique qui pourrait nous empêcher d’être clairvoyants sur d’autres réalités plus graves. Cette question a rapidement été évoquée dans le débat.

Justice et affaires intérieures

8^e réunion du groupe de contrôle parlementaire conjoint (GCPC/JPSG) d'Europol des 1^{er} et 2 février 2021 : communication de M. Ludovic Haye

M. Jean-François Rapin, président. – Nous abordons maintenant le second point de l'ordre du jour : il concerne Europol, l'agence européenne spécialisée dans la répression de la criminalité, dont le siège est à La Haye. Créée il y a plus de 20 ans, Europol a acquis le statut d'agence à part entière en 2010 : sa mission est de faciliter l'échange de renseignements entre les polices nationales des 27, mais elle travaille aussi avec plusieurs pays partenaires non membres de l'Union européenne et avec des organisations internationales.

La sécurité intérieure de l'Union européenne est en effet menacée par des réseaux criminels et terroristes de grande envergure, le trafic international de stupéfiants, le blanchiment d'argent, la fraude organisée, mais aussi par de nouveaux dangers tels que la cybercriminalité et la traite des êtres humains. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en son article 88, prévoit que les activités d'Europol sont contrôlées par le Parlement européen, et que les parlements nationaux sont associés à ce contrôle. Sur cette base, un groupe de contrôle parlementaire conjoint, le GCPC, a été institué par le nouveau règlement d'Europol qui a élargi ses compétences en 2016. Ce groupe est devenu opérationnel en mars 2018 ; il a tenu sa 8^e réunion il y a deux semaines, à un moment important puisque la Commission a proposé, en décembre dernier, un renforcement du mandat d'Europol. Notre collègue Ludovic Haye, qui est co-rapporteur pour notre commission sur ces sujets avec André Reichardt, a pu participer à cette réunion, en visioconférence. Je le remercie de nous en faire un compte rendu.

M. Ludovic Haye, rapporteur. – Les 1^{er} et 2 février derniers, en visioconférence depuis Lisbonne, s'est tenue la 8^e réunion du groupe de contrôle parlementaire conjoint (GCPC) d'Europol. Sur le fondement de l'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de l'article 51 du règlement d'Europol, le GCPC est chargé d'assurer « le contrôle politique des activités d'Europol dans l'accomplissement de sa mission, y compris en ce qui concerne leur incidence sur les libertés et les droits fondamentaux des personnes physiques ».

Cette visioconférence a réuni des représentants de 38 assemblées parlementaires d'États membres et 14 députés européens. Elle a pris la forme d'échanges et de questions/réponses, en présence des autorités d'Europol, à savoir sa directrice exécutive, Mme Catherine De Bolle, le responsable de son centre de lutte contre la cybercriminalité (EC3) et celui de son groupe de travail *ad hoc* des chefs de police sur la pandémie, et en présence aussi de M. Wojciech Wiewiorowski, contrôleur européen de la protection des données (CEPD), de Mme Ylva Johansson, commissaire européenne aux affaires intérieures, ainsi que de plusieurs personnalités portugaises, dont le ministre de l'intérieur.

Après la présentation des activités d'Europol entre septembre 2020 et février 2021, la réunion de Lisbonne a abordé trois sujets : la cybercriminalité, le mandat de l'agence et le rôle de la coopération policière dans le contexte de la crise sanitaire.

L'activité d'Europol en direction des États membres est restée très soutenue, dans un contexte marqué par la pandémie de covid-19 et la hausse exponentielle de la cybercriminalité, mais aussi la persistance du trafic d'armes et de stupéfiants. À titre d'illustration, Europol a contribué, en octobre dernier, à la saisie de 45 tonnes de cocaïne en provenance du Brésil, opération ayant impliqué un millier de policiers issus de différents États membres et donné lieu à 179 investigations et à l'emprisonnement de plus de 40 personnes.

La crise sanitaire a constitué le terreau de trafics en tous genres, y compris de faux tests négatifs au virus et de faux vaccins, mais aussi à des campagnes de désinformation de grande ampleur accordant de l'audience à diverses théories du complot.

Par ailleurs, Europol a renforcé son fonctionnement. En juin dernier, sur le modèle du dispositif existant sur le terrorisme et la cybercriminalité, elle a mis en place un nouveau centre spécialisé dans la lutte contre les délits financiers et économiques, qui emploiera 65 experts et coordonnera les enquêtes sur les fraudes et délits tels que le blanchiment d'argent, le recouvrement d'avoirs et la vente de produits contrefaits. En outre, en décembre, elle a lancé une nouvelle plateforme de déchiffrement ; pour mieux lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée, cette plateforme prend la forme d'un supercalculateur installé en Italie, développé en collaboration avec le service scientifique de la Commission (Joint Research Centre). Europol a également conclu des accords de travail avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), le Parquet européen et Frontex. Elle dispose d'un officier de liaison présent au Royaume-Uni et attend une éventuelle décision d'adéquation européenne, après une période de transition de six mois, en matière de transfert de données, puisque ce sujet n'est pas couvert par l'accord trouvé avec ce pays au mois de décembre.

La question de l'utilisation des données par Europol a été longuement discutée. En effet, en septembre dernier, le CEPD a adressé à Europol un avertissement : selon lui, l'agence n'aurait pas respecté les dispositions de son règlement en matière de traitement de l'information aux fins des analyses opérationnelles. Des garanties spécifiques sont en effet prévues, en particulier la définition de catégories de données à caractère personnel et de catégories de personnes concernées, la durée de conservation et les conditions d'accès, de transfert et d'utilisation de ces données. Europol a soumis au CEPD un plan d'action en réponse à cet avertissement, un coordonnateur de la qualité des données a été désigné et son système d'information SIENA va être mis à jour. Le CEPD établira un rapport en mars prochain dans lequel il analysera la pertinence des solutions proposées par l'agence.

La question du niveau des ressources d'Europol a été fréquemment soulevée. Des inquiétudes ont en effet été exprimées sur le décalage grandissant entre des missions de plus en plus nombreuses et coûteuses, en particulier sur le plan technologique, et les moyens de l'agence. Celle-ci saura-t-elle notamment prendre le tournant de l'intelligence artificielle sans laquelle il devient impossible de réagir rapidement à des cybercrimes de plus en plus sophistiqués ?

Le principal obstacle que rencontre la lutte contre la cybercriminalité tient à la difficulté à rassembler des preuves devant les tribunaux ; notre commission l'avait déjà souligné dans sa résolution européenne de juillet dernier sur ce sujet. En effet, les cybercrimes sont généralement de nature transfrontière et impliquent donc des enquêtes au-delà des frontières, y compris européennes. Certains tribunaux américains auraient même reconnu les arguments de Google concernant la volatilité des preuves (moving targets). Or, l'Europe et les États membres ne sont pas encore en mesure de surmonter les difficultés induites par ce phénomène. Quelle est la juridiction compétente sur des informations détenues par un réseau social américain dont les serveurs ne se trouvent pas nécessairement aux États-Unis ? La question de l'accès aux preuves numériques est liée aux relations avec le secteur privé et, bien sûr, avec les géants américains du numérique. De surcroît, on ne sait pas toujours localiser les informations, celles du darknet notamment.

À cet égard, Europol apporte une aide précieuse aux États membres, notamment ceux qui n'ont pas les capacités administratives ou juridiques de conduire de telles enquêtes. C'est le cas en matière de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants ou de fraude financière en ligne. La coopération entre EC3 et les autorités nationales, dont les services français, a récemment permis, par exemple, de prendre le contrôle d'Emotet, qualifié de « malware le plus dangereux du monde » ; il s'agissait d'un logiciel fonctionnant comme un botnet, c'est-à-dire un réseau d'ordinateurs piratés envoyant des messages malveillants à très grande échelle.

La Commission a proposé, en décembre dernier, une réforme du mandat d'Europol, que la Présidence portugaise du Conseil de l'Union européenne espère finaliser. Ce mandat révisé doit donner à Europol le fondement juridique de : traiter des mégadonnées ; améliorer sa coopération avec le Parquet européen et les pays partenaires, en particulier les Balkans, mais aussi le Royaume-Uni, désormais pays tiers – des inquiétudes ont d'ailleurs été exprimées sur les incertitudes entourant le transfert de données à certains pays tels que la Turquie ou l'Égypte ; et contribuer au développement

de nouvelles technologies répondant aux besoins des services répressifs nationaux. Il doit aussi permettre de mieux travailler avec des entreprises privées du numérique, dans le respect de la protection des données et des droits fondamentaux. Il en est attendu des progrès dans la lutte contre la pédopornographie et les abus sexuels contre les enfants en ligne, qui ont explosé.

De même, l'intégration des données d'Europol dans le système d'information Schengen (SIS) devrait permettre de renforcer la lutte contre le terrorisme. Faute d'en bénéficier actuellement, Europol estime qu'environ un millier de combattants terroristes étrangers n'ont pu être détectés à leur retour en Europe.

Enfin, le rôle du contrôle parlementaire sur les activités d'Europol sera accru par la transmission d'informations supplémentaires au GCPC.

Concernant le rôle de la coopération policière dans le contexte de la crise sanitaire, Europol se mobilise fortement depuis le début de la pandémie, avec 33 rapports sur le sujet, des alertes sur la désinformation et des escroqueries, la mise en place d'un outil d'évaluation du risque ou encore des campagnes de prévention et de sensibilisation, notamment en direction des enfants. Elle a également accru sa coopération avec les autres agences relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

La pandémie complique la tâche d'Europol dans la mesure où cette menace sanitaire s'ajoute aux autres menaces existantes, le risque terroriste en premier lieu, mais aussi, plus largement, l'extrémisme politique et la propagande en ligne.

L'agence a mis en place un groupe de travail ad hoc réunissant des services de police de plusieurs États membres, dont la France ; il a pour mission de surveiller ce risque sanitaire et de conseiller les opérateurs, par exemple les banques et les entreprises, pour surmonter leurs vulnérabilités dans ce contexte.

Vous le voyez, Europol, sans être un « FBI européen », occupe aujourd'hui une place centrale dans l'architecture européenne de sécurité. Je vous tiendrai informés des futures évolutions, après la prochaine réunion du GCPC, en principe les 25 et 26 octobre, à Bruxelles.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci à notre rapporteur au titre du volet « sécurité » du programme de travail de notre commission. Votre propos fait écho à l'audition de Gilles de Kerchove, qui ne concernait pas uniquement Europol, mais qui s'inscrivait dans une vision élargie de tous les sujets sécuritaires. Et, dans le contexte des décisions prises par la Présidence portugaise en la matière, le renforcement des capacités d'Europol est de bon augure.

M. André Gattolin. – J'ai eu la chance de conduire une délégation des affaires européennes à La Haye, il y a six ans, au cours de laquelle nous avons produit un rapport sur Europol et Eurojust. D'abord, nous avons le sentiment qu'il était toujours demandé plus à Europol en termes de compétences sans qu'il ne lui soit nécessairement donné les moyens de réaliser ses nouvelles missions. Ensuite, nous avons constaté que nous étions passés du statut d'agence européenne à celui d'agence intégrée, évolution qui a provoqué beaucoup d'émoi dans la communauté policière européenne. En effet, ce faisant, chaque pays disposait d'un siège tandis que la Commission, qui la dirigeait, en avait deux. Je suis inquiet quand il s'agit de coopération policière puisque les relations entre les polices sont toujours difficiles. Mais je suis d'autant plus inquiet lorsque cette coopération est placée sous la tutelle d'une administration comme la Commission puisqu'il y avait eu un précédent dans le cadre d'Eurojust, la coopération entre les organismes de justice européens ayant baissé dans un premier temps. Ainsi, si aujourd'hui sont évoqués les travaux réalisés par Eurojust et ses succès – sur ce point j'ai d'ailleurs visité leurs laboratoires d'investigation basés à La Haye qui sont extraordinaires –, Eurojust manque encore de moyens. Surtout, les domaines dans lesquels la coopération policière intra-européenne ne fonctionne pas sont encore nombreux. D'où ma question : a-t-on des retours sur

les échecs dans des endroits où malheureusement Europol est absent, soit par manque de moyens soit par problème de gouvernance ?

M. Jean-François Rapin, président. – J’aurais moi-même une question. Sans faire de stigmatisation, je voudrais savoir quelles sont les relations de travail entre Europol et Frontex au regard des récents sujets en termes de terrorisme ?

M. Ludovic Haye, rapporteur. – Je commencerai par cette dernière question puisque, si Frontex a été évoqué, nous n’avons pas approfondi ce point. Je peux toutefois vous dire qu’Europol et Frontex ont conclu un accord de travail qui définit les modalités de leur coopération.

En ce qui concerne la question d’André Gattolin, un enjeu majeur réside en effet dans le retour, relativement facile, des terroristes dans l’espace européen. En travaillant avec André Reichardt sur la proposition de règlement européen relative au suivi des entrées et sorties du territoire européen, nous avons vite buté sur la problématique des données. Mais celle-ci soulève des questions politiques puisqu’il s’agira de savoir si le traitement des données personnelles peut être autorisé en cas de danger. Ne faudrait-il pas une échelle de dangerosité et de risque qui permette de lever la confidentialité des données ?

La question du contrôle possible des personnes arrivant sur le sol européen pour commettre un acte terroriste est constante : déjà deux jours après mon entrée au Sénat, nous avons voté un texte permettant d’avoir des algorithmes plus puissants dans la recherche et d’effectuer des recoupements sur Internet pour pouvoir interpellier plus facilement des terroristes. Aujourd’hui, nous devons parvenir à mettre en adéquation les moyens techniques pour déterminer à quels domaines ils s’appliquent. Pour moi, le terrorisme en est un et la cybersécurité en est un autre. Pour ces deux sujets, la marge de progrès est essentielle. Le principal enjeu des années à venir réside dans la mise en place d’une échelle d’appréciation des données ? Que faut-il en faire ? À partir du moment où il y a un danger et un risque d’attentat pour un pays, la question relève du domaine de l’enquête, ce qui impose alors de lever les obstacles réglementaires.

M. Jean-François Rapin, président. – Le président de la République s’exprimera très prochainement sur la question de la cybersécurité. Je suis consterné que nous soyons uniquement dans la réaction. Depuis des années, nous subissons la menace cyber, le risque de *blackout* informatique, etc. Si un hôpital peut être intégralement piraté, il est possible d’aller bien plus loin en piratant une centrale nucléaire, par exemple. En tant que citoyen, je ne me sens pas aussi protégé que face à une pandémie. Au lieu d’être en réaction sur ces thématiques, il faudrait pouvoir les anticiper. Où en est la puissance publique pour résister à ces attaques privées ? Si elle présente de bons résultats, comme en témoigne l’interpellation de trois *hackers* ukrainiens de haut niveau, son intervention semble se limiter à la réaction. De surcroît, la solution consistant à mettre un milliard d’euros sur la table ne règlera pas le problème puisqu’au lieu d’y répondre, il faudrait l’anticiper.

M. Ludovic Haye, rapporteur. – Le sujet est passionnant. L’enveloppe annoncée par Emmanuel Macron ne suffira pas pour deux raisons. D’abord, l’évolution des technologies entraîne une perpétuelle poursuite après ce qui peut être fait, ce qui signifie que les attaques de demain ne sont peut-être même pas encore envisagées aujourd’hui et mobiliseront des moyens que nous ne connaissons pas encore et qui sont actuellement en cours de préparation. Le domaine législatif a toujours été en retard par rapport à cette fuite en avant des technologies. Si nous avons tous été équipés très rapidement de *smartphones* nous offrant de nombreuses possibilités, une législation adaptée suivant ces évolutions nécessite un travail phénoménal. Ce sont donc deux vitesses totalement différentes qui se confrontent ici.

Ensuite, les attaques sont bien plus larges que celles mises en exergue aujourd’hui. Même les entreprises du CAC 40, qui ont pourtant des systèmes d’information solides, affirment qu’aucune entreprise française n’est impénétrable. L’enjeu pour elles se limite donc à être bien équipées face à

ces attaques afin d'être en mesure de gagner du temps pour pouvoir gérer et organiser la crise. C'est assez inquiétant.

Les domaines plus courants, vitaux pour nos concitoyens, comme l'électricité et l'eau, sont probablement les prochaines cibles. Pour donner de la crédibilité à leurs menaces, les cyberattaquants ciblent les domaines en tension à l'instant T. En ce moment, ce sont les hôpitaux. Donc évidemment, et avec tout le respect que j'ai pour les commerces, attaquer une petite épicerie n'aura pas le même effet qu'attaquer un hôpital. Les cyberattaques présentant en effet un aspect médiatique, les cyberattaquants élaborent leur stratégie en fonction de l'actualité. Enfin, leur but final est l'extorsion. Ce sont des petites sommes qui sont réclamées, mais elles s'ajoutent les unes aux autres. En outre, un vrai marché existe aujourd'hui, rendant possible de commander une cyberattaque à un tiers. Ainsi, n'importe qui peut être commanditaire d'une telle attaque sans avoir à la réaliser lui-même.

M. André Gattolin. – Comme nos hôpitaux sont attaqués, nous concentrons tous nos moyens dessus. Or, en même temps, nos données personnelles sont massivement et discrètement aspirées pour faire tourner les systèmes de *deep learning* de certains pays. Ainsi, par exemple, les caisses primaires d'assurance maladie des départements se font aspirer par on ne sait qui des millions de données personnelles...

M. Jean-François Rapin, président. – La situation est très préoccupante et je pense qu'il faudra dédier une séance de notre commission spécifiquement à cette question. En écoutant Ludovic Haye, il m'est venu une réflexion que j'aimerais vous partager : par les nouveaux procédés cybers, nous n'avons plus besoin des bombes pour faire la guerre. Si auparavant, dans les régimes qui faisaient la guerre, les hôpitaux étaient des espaces qui étaient respectés et peu bombardés, ils sont aujourd'hui la première cible. Cette évolution suscite une réflexion profonde sur le devenir de la société. Je suis désolé de faire cet écart, mais je crois qu'il s'agit là d'une réalité.

Mme Gisèle Jourda. – J'aurais d'abord souhaité savoir quelles sont les conséquences du Brexit en la matière : quelle est l'articulation aujourd'hui avec le Royaume-Uni dans le cadre d'Europol ?

Ensuite, ayant appris que la mise en place opérationnelle du Parquet européen allait être différée, j'aimerais également connaître l'articulation existant entre ce Parquet et Europol.

M. Jean-François Rapin, président. – Je profite de votre question pour vous faire part d'une information intéressante : nous avons reçu une lettre du Premier ministre en réponse à notre courrier s'inquiétant du retard pris dans la nomination des procureurs européens délégués français au Parquet européen et de la prise en charge de leurs cotisations sociales. Cette question est désormais complètement réglée.

M. Ludovic Haye, rapporteur. – La relation entre Europol et le Parquet européen a également fait l'objet d'un accord de coopération, comme pour Frontex.

Ensuite, sur le Brexit, il est clair que le Royaume-Uni est un allié très important puisqu'il est *leader* européen dans le domaine du renseignement et de l'écoute. Se passer de lui constituerait donc un vrai souci. En préparant l'avis politique de décembre dernier sur l'union de la sécurité, avec André Reichardt, nous avons auditionné un certain nombre de personnes qui nous avaient rassurés sur le fait que, pendant les négociations, ce désir de continuer les échanges avec le Royaume-Uni était présent. Rappelons que le sujet des cyberattaques est un sujet transfrontière et que le Royaume-Uni subit le double, voire le triple de nos cyberattaques. Ainsi, s'il peut espérer traiter le problème seul, il a aussi un grand intérêt à bénéficier de l'appui européen. Comme nous sommes tous logés à la même enseigne dans cette affaire, l'enseigne de la réaction plutôt que celle de l'anticipation, plus nous sommes nombreux, plus nous serons efficaces.

J'aimerais soulever un dernier point qui répond aussi à la question de savoir comment se prémunir contre une cyberattaque. Nous ne sommes jamais sûrs à 100 % que nous sommes suffisamment protégés contre une attaque. En revanche, le papier et le crayon sont deux outils qui ne coûtent pas chers et qui sont sûrs. J'ai travaillé 18 ans chez un grand constructeur automobile qui nous fournissait largement en matériel *hightech*. Mais il nous était toujours recommandé d'avoir un calepin et un crayon pour pouvoir fonctionner le jour où, le cas échéant, nous n'aurions plus rien. C'est ce qui s'appelle la « marche dégradée ». Et je vois que les hôpitaux aujourd'hui, dans les urgences, sont en train de ressortir le papier et le crayon. Ainsi, se préparer à ce type de cyberattaques passe aussi par des moyens très simples : savoir comment se passer de certaines technologies et savoir comment fonctionner et comment continuer à accueillir des malades et les soigner avec du papier et un crayon.

Jeudi 4 mars 2021

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

Institutions européennes

Suivi des résolutions européennes, des avis motivés et des avis politiques du Sénat – Examen du rapport d’information de M. Jean-François Rapin

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, je vous présente aujourd’hui le sixième rapport d’information sur le suivi des positions européennes du Sénat – résolutions européennes, avis motivés et avis politiques –, qui vous a été préalablement distribué.

Ce rapport traduit, dans le domaine des affaires européennes, l’attachement de la Haute Assemblée au contrôle des suites données à ses travaux dans le cadre plus général de l’application des lois. Ainsi, le président de la commission des affaires européennes participe de façon régulière désormais au débat sur le bilan annuel de l’application des lois.

Mon 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 1er octobre 2019 et le 30 septembre 2020.

Comme Jean Bizet l’année dernière, je voudrais souligner la très grande qualité des informations contenues dans les fiches de suivi – il y en a eu seize cette année – que nous adresse le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) sur les résultats des négociations.

Comme mon prédécesseur 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 et quelques semaines avant l’examen de ce rapport : l’objectif est 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 de Clément Beaune devant notre commission, le 11 février dernier, qui comportait un débat interactif auquel plusieurs collègues ont participé. Elle a constitué pour notre commission l’occasion d’une discussion centrée sur les enjeux politiques des actions européennes traditionnelles, la politique agricole commune (PAC) et celle de la concurrence en particulier, mais aussi sur des sujets d’avenir tels que le Fonds européen de défense et la lutte contre la cybercriminalité. Je considère que cet exercice constitue un moment important du contrôle parlementaire de l’action gouvernementale en matière européenne.

Entre le 1er octobre 2019 et le 30 septembre 2020, le Sénat a adopté dix-sept résolutions européennes, contre quinze l’année précédente. Je signale que notre commission a été saisie de 852 textes en 2020, soit le même niveau que l’année précédente.

Sur ces dix-sept résolutions, dix sont issues d’une proposition de résolution de notre commission, six 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 modernisation de la politique européenne de la concurrence. Six résolutions ont donné lieu à un rapport d’information de notre commission, et cinq à un rapport d’une commission permanente.

Deux rapports d’information ont été publiés sous le double timbre de commissions, l’un avec la commission des affaires économiques et l’autre avec la commission des lois. Treize résolutions ont également fait l’objet d’un avis politique adressé à la Commission.

En revanche, aucune résolution n'a été débattue en séance publique, alors que deux l'avaient été l'année dernière. Si cette situation est largement imputable à la crise sanitaire, elle n'en est pas pour autant satisfaisante, et je souhaite que nous puissions prochainement faire évoluer les choses.

Quant aux avis motivés sur le respect du principe de subsidiarité, le Sénat en a adopté trente et un depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Nous en avons adopté un seul, sur la loi européenne sur le climat, au cours de la période couverte par le rapport, et nous n'en avons adopté aucun l'année précédente.

Je note d'ailleurs qu'en 2019, la Commission n'a reçu aucun avis motivé de la part des parlements nationaux, contre trente-sept l'année précédente, après une diminution de 28,8 % entre 2017 et 2018. Je m'interroge sur les raisons de ce moindre intérêt pour le contrôle parlementaire de subsidiarité.

Pour ce qui concerne les avis politiques, notre commission en a adressé quinze à la Commission entre le 1er octobre 2019 et le 30 septembre 2020, contre dix-neuf l'année dernière. Tous ont reçu une réponse de la part de la Commission. Son délai de réponse, censé ne pas dépasser trois mois, s'est très sensiblement amélioré sur la période couverte par le rapport : le taux de réponse dans le délai imparti s'établit à 80 %, contre 47,4 % l'année dernière. Sur les trois réponses adressées après le délai de trois mois, le retard était très limité, parfois seulement quelques jours. Je me félicite naturellement de cette réelle amélioration et j'espère qu'elle pourra perdurer.

Je partage l'appréciation portée par Jean Bizet l'année dernière d'une qualité globalement satisfaisante des réponses apportées par la Commission dans le cadre du dialogue politique. Souhaitons que les efforts entrepris soient étendus à l'ensemble de ses réponses et poursuivis par la nouvelle Commission, afin de réduire au maximum le caractère encore un peu trop formel de cet exercice. De toute façon, nous ne manquerons pas de poursuivre le dialogue politique si nous considérons que les réponses obtenues sont incomplètes ou excessivement générales, comme nous l'avons déjà fait dans le passé.

Enfin, selon des chiffres de la Commission elle-même, en transmettant douze avis politiques sur l'année 2019, notre commission figure parmi les dix les plus actives parmi toutes les assemblées parlementaires de l'Union européenne, qui en compte trente-neuf.

J'en viens maintenant au fond. Je serai bref, me permettant de vous renvoyer au rapport sur le suivi de chacune des résolutions qui y sont analysées.

Sur l'année parlementaire écoulée, dans 83 % 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.

D'une façon quelque peu schématique, il est possible de classer les résolutions européennes du Sénat en trois catégories quant aux suites qu'elles ont reçues.

Dans près de 30 % des cas – ce qui est un taux honorable, mais dix-sept points en dessous de celui de l'année dernière –, nos résolutions ont été prises totalement ou très largement en compte.

Je peux citer la volonté de garantir, au sein de la PAC, le système d'autorisation préalable de plantation viticole jusqu'en 2050 : la France a obtenu que le système d'autorisation préalable de plantation viticole soit certes prolongé, mais sans doute seulement jusqu'au 31 décembre 2045.

Je peux également mentionner le mandat de négociation du nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni : l'accord conclu en décembre 2020 avec ce pays prévoit

notamment une période de cinq ans et demi pendant laquelle la continuité des accès aux eaux britanniques est garantie, avec une diminution progressive des quotas européens de 25 %.

Je dois aussi citer l'amélioration de la lutte contre la fraude aux financements européens dans le cadre des politiques de voisinage : des règles ont été définies sur la coopération entre l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) et le nouveau Parquet européen.

S'agissant de l'évaluation des technologies de santé, les États membres restent libres de faire leurs évaluations nationales, sans se voir imposer l'évaluation européenne.

Concernant la lutte contre la cybercriminalité, un accord a été trouvé sur le retrait des contenus terroristes en ligne, et le renforcement du mandat d'Europol est en cours de négociations.

Dans 53 % des cas, les positions du Sénat ont été partiellement suivies.

Je peux ainsi mentionner les enfants privés de tout lien avec leur parent européen à la suite d'un enlèvement commis par leur parent japonais. Le 31 janvier 2020, lors de la deuxième réunion du comité mixte institué par l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Japon, l'Union a invité le Japon à améliorer son cadre juridique et l'application effective de celui-ci afin de garantir le respect des décisions judiciaires et de ses engagements internationaux, en particulier la convention de La Haye, auxquelles le pays est partie.

L'Union a également insisté sur la nécessité de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et de respecter les droits de visite accordés aux parents. En revanche, n'ont pas été satisfaites nos demandes sur l'établissement d'une liste européenne de pays ne se conformant pas aux obligations qui leur incombent en vertu de la convention de La Haye ou sur l'amélioration de l'accès des ressortissants européens et japonais à une information claire, transparente et objective en matière de droit de la famille.

Pour ce qui est du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021–2027 de l'Union européenne et le plan de relance européen, le Gouvernement fait valoir que la PAC sera finalement renforcée sur cette période, avec une enveloppe en augmentation de 1,5 % en valeur par rapport à la période 2014–2020.

Le montant des aides consacrées au développement rural est en hausse, à 11,4 milliards d'euros, mais celui des aides directes diminue. Les autorités françaises disent également s'être attachées à défendre les montants initialement proposés par la Commission pour le Fonds européen de défense et le programme spatial, mais les négociations n'ont pas permis d'atteindre les objectifs initiaux. Par ailleurs, la suppression des rabais, qui figurait parmi les objectifs tant des autorités françaises que du Sénat, n'a pas abouti au cours des négociations.

Quant au Fonds européen de défense, un accord a été trouvé sur sa création, avec un montant de 8 milliards d'euros pour la période 2021–2027, mais, je le disais à l'instant, la France visait 10, voire 13 milliards d'euros.

Toutefois, selon l'expression de Clément Beaune au cours de son audition, « il faut le prendre comme une étape essentielle » et « il faudra faire vivre ce fonds pour montrer son utilité ».

Nous avons également obtenu le maintien du ratio entre les crédits alloués à la recherche – un tiers du budget total – et ceux alloués au développement capacitaire à hauteur de deux tiers.

S'agissant de la lutte contre la fraude sociale transfrontalière et l'amélioration de la coopération européenne en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales, les négociations sur la révision des règlements de coordination de sécurité sociale ont été nombreuses et se sont

concentrées sur plusieurs sujets, dont la question de la notification préalable du détachement auprès de l'organisme de sécurité sociale de l'État d'envoi.

Les cas de dérogation doivent rester limités, mais c'est précisément sur ce point que la négociation achoppe, les États membres d'Europe centrale souhaitant que les dérogations s'appliquent à l'ensemble des voyages d'affaires et pour une durée allant jusqu'à trente jours.

La France a obtenu satisfaction sur la numérisation des procédures, même si des défis techniques demeurent. Notre pays promeut également la mise en place d'un numéro de sécurité sociale européen, mais les négociations n'ont pas porté sur ce sujet.

Concernant le programme de travail de la Commission européenne pour 2020, les négociations sur le Pacte vert sont en cours, et les autorités françaises disent porter certaines positions sénatoriales, par exemple sur l'énergie, telles que les rénovations dans le secteur du bâtiment à des fins d'efficacité énergétique ou la rénovation de bâtiments publics.

De même, les récentes propositions de la Commission sur le Digital Services Act (DSA) et le Digital Market Act (DMA) sont globalement alignées sur les priorités françaises pour ce qui concerne le renforcement de la responsabilité des plateformes dans la diffusion de contenus et produits illégaux ou encore la régulation ex ante, même si nous souhaitons que la réglementation appréhende l'ensemble de la fonction de modération, sans se limiter aux seuls contenus illicites.

Nous avons également obtenu gain de cause sur la nouvelle méthodologie de l'élargissement et sur la politique de voisinage, de même que sur la nouvelle stratégie de l'union de la sécurité. En revanche, notre demande de création d'un « carton vert », c'est-à-dire d'un droit d'initiative pour les parlements nationaux, reste vaine.

Pour ce qui est de la modernisation de la politique européenne de la concurrence, notre résolution était intervenue très en amont, alors que plusieurs propositions de nature législative restent attendues pour les prochains mois. Toutefois, Clément Beaune a indiqué que le Gouvernement soutenait notre demande de révision de la définition du marché pertinent, qui date de 1997.

Par ailleurs, le projet de règlement DMA prend partiellement en compte plusieurs positions du Sénat, par exemple sur la nécessité de disposer d'analyses sectorielles systématiques de l'état de la concurrence, sur le nécessaire renforcement de la flexibilité dans l'application du droit européen de la concurrence grâce à des mesures conservatoires, et sur l'intégration de nouveaux concepts d'analyse adaptés au numérique afin d'assurer un suivi préventif des comportements des acteurs.

En revanche, à ce stade, nous n'avons pas obtenu satisfaction sur l'indispensable enrichissement de la notion-clef de bien-être du consommateur ni sur la nécessité d'une évaluation a posteriori et transparente des décisions prises en matière de concurrence.

Concernant la mobilité des professionnels de santé au sein de l'Union européenne, les avancées sont réduites, en dépit de l'appui des autorités françaises. Ainsi, pour les professions de santé, qui devraient absolument maîtriser la langue du pays d'accueil, le contrôle de la maîtrise de la langue française n'intervient encore que s'il est nécessaire et reste à distinguer de la reconnaissance des qualifications professionnelles.

S'agissant de la préservation de la souveraineté de l'Union européenne dans le domaine énergétique, le champ d'application du règlement dit « de blocage » de 1996 a été élargi pour y ajouter le régime de sanctions américain à l'encontre de l'Iran de manière à lutter contre l'extraterritorialité des sanctions américaines.

Enfin, dans trois cas seulement, notre résolution européenne n'a, jusqu'à présent, reçu aucune suite effective : la préservation de la pérennité des compagnies aériennes immatriculées dans l'Union européenne tout en garantissant les droits des passagers aériens, le renforcement des mesures exceptionnelles de la 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, et, enfin, l'adaptation du régime de protection dont bénéficie le loup en application de la convention de Berne et de la législation européenne.

Vous le voyez, globalement, le bilan est très largement positif. J'y vois un encouragement à poursuivre l'action de notre commission, et je vous remercie d'y participer activement.

M. Ludovic Haye. – Vous avez indiqué que les remarques du Sénat avaient été prises en compte, ce qui est toujours intéressant.

Même si nous n'avons pas pu tout retenir - les sujets sont nombreux -, les chiffres relatifs à la PAC et à la cybersécurité me semblent très éloquentes. Ce sont de belles avancées. Merci à vous et à l'ensemble des sénateurs pour ce travail.

M. Daniel Gremillet. – Après l'accord sur le Brexit et le départ de nos amis britanniques, il serait bon de s'imprégner du travail réalisé par les différents parlements. Cela rapprocherait l'Europe de nos concitoyens et ferait sens.

Comment porter l'espoir que l'on peut avoir dans la construction européenne ? Je me félicite du travail que nous faisons ensemble, mais il y a sûrement un message politique européen à mieux faire passer, en particulier sur les sujets agricoles. L'Europe est une chance, notamment face aux tensions qui peuvent exister en matière de souveraineté alimentaire.

M. Jean-François Rapin, président. – Je suis totalement d'accord. Même si l'on peut se satisfaire des bilans précédents, on doit certainement donner un coup de collier à notre action européenne. Sur le Brexit, nous avons décidé, avec Christian Cambon, de vous proposer une résolution commune rapidement.

Notre commission est considérée par le Gouvernement comme une instance sérieuse. J'ai des échanges très réguliers avec le ministre et je me félicite qu'il vienne échanger avec nous régulièrement.

On doit agir en commun avec l'exécutif, tout en conservant notre autonomie parlementaire. Le Brexit a été un moment particulier. Plus rien ne sera comme avant, je l'ai dit hier.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je souhaitais intervenir au nom de mon groupe pour féliciter et remercier le président pour ce rapport, toujours attendu et nécessaire, qui permet de savoir où nous en sommes secteur par secteur et d'évaluer la manière dont nous progressons.

Daniel Gremillet a évoqué l'agriculture. Je travaille quant à moi davantage sur le numérique, mais on a besoin de ces points d'étape pour donner du sens à notre action en faveur de l'Europe.

Je voulais également vous remercier, Monsieur le Président, ainsi que le Président Cambon, pour l'organisation du débat d'hier, sur l'accord-cadre entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, qui nous a permis de fixer des perspectives de travail, que vous avez à nouveau énoncées ce matin. L'heure est venue pour les parlements de peser davantage dans la définition de ce que devrait être l'Europe de demain.

Nous avons beaucoup de défis à relever, et j'ai été très sensible à ce qu'a dit Michel Barnier à propos de l'abandon de certaines politiques au cours de ces vingt dernières années, notamment en matière de politique industrielle ou d'ultralibéralisation de l'Europe.

Nos chantiers seront nombreux dans les mois à venir. Merci encore une fois d'en tenir compte et de faire en sorte que nous puissions travailler de manière organisée sur ces sujets.

Mme Marta de Cidrac. – Merci pour ce rapport très prometteur. Il est gratifiant pour la commission des affaires européennes de savoir qu'elle tient une place importante au sein de notre maison et plus largement. Cela motive notre démarche.

Je voudrais revenir sur les propos de Daniel Gremillet, auxquels je souscris pleinement. Je m'interroge toutefois sur l'Union interparlementaire (UIP). Peut-être faudrait-il auditionner cette organisation à propos des thématiques qu'elle aborde ? Certains d'entre nous siègent au sein de l'UIP. C'est mon cas. Or nous n'avons eu qu'une seule réunion depuis le renouvellement sénatorial, et je ne suis pas certaine de savoir précisément à quoi sert l'UIP - pardon de le dire brutalement !

J'aimerais comprendre comment s'articule son fonctionnement avec des commissions comme la nôtre, qui est très proactive et présente dans le paysage politique français et au-delà, puisque nous auditionnons régulièrement des commissaires et des parlementaires européens. Quelle interaction l'UIP a-t-elle avec des instances comme la nôtre ? À ma connaissance, l'Union interparlementaire ne nous a jamais sollicités, et je ne suis pas certaine qu'elle sache précisément ce que fait notre commission, alors que nous menons de vraies missions d'intérêt public.

M. Didier Marie. – Les parlementaires siègent dans beaucoup d'instances internationales, permettant de faire vivre le parlementarisme à ce niveau : UIP, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE). Ces organisations n'ont pas toutes de lien direct avec le travail de notre commission. Ce serait plutôt à la commission des affaires étrangères de nouer davantage de liens avec l'UIP, dont le périmètre n'est pas exclusivement européen.

La délégation française est composée à la fois de représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat. C'est un député qui préside la délégation. Je comprends votre interrogation, mais c'est peut-être la représentation française de l'UIP qu'il faut interroger pour mieux cerner cette assemblée, à laquelle je participe aussi depuis plusieurs années. Son fonctionnement n'est pas facile à appréhender, car il s'agit d'un cénacle regroupant 172 pays, avec des principes de fonctionnement proches de ceux de la diplomatie onusienne et assez éloignés du travail de la commission des affaires européennes.

J'ai personnellement mis deux à trois ans avant de comprendre comment cela fonctionnait. Certains collègues pourraient vous transmettre des éléments à ce sujet.

M. Jean-François Rapin, président. – D'autant que nous n'avons pas été saisis d'une demande particulière. Seule l'AP-OSCE a mené une démarche en ce sens. Pascal Allizard nous présentera d'ailleurs bientôt une communication sur les travaux qui y sont menés.

M. André Gattolin. – Deux organisations interparlementaires relèvent plus ou moins organiquement de la commission des affaires européennes, l'APCE et l'OSCE. L'APCE compte quarante-sept pays, bien plus que l'Union européenne elle-même. L'OSCE, regroupe quant à elle cinquante-sept membres. C'est un périmètre dans lequel on trouve les États-Unis, le Canada et quelques autres pays. Les personnes qui y accompagnent les membres français, comme Pascal Allizard ou moi-même, appartiennent au secrétariat de cette commission.

L'UIP relève davantage de la commission des affaires étrangères, ou de la commission de la culture pour ce qui est de la francophonie. On peut en être membre sans appartenir à la commission des affaires européennes. Ses travaux sont intéressants.

La semaine passée, durant la suspension, avec Pascal Allizard, nous avons échangé tous les jours en visioconférence dans le cadre de l'AP-OSCE. C'est certes un peu lourd : il y a beaucoup de pays, beaucoup d'échanges, et les temps d'intervention sont courts, mais beaucoup de sujets ont été évoqués.

L'UIP mène également beaucoup de travaux. L'une de nos collègues députées travaille actuellement sur les libertés et la protection des parlementaires en Biélorussie. Je m'intéresse également à ce sujet dans le cadre de l'APCE. Je me suis rapproché d'elle pour échanger des informations et voir comment je pouvais les relayer au niveau de l'OSCE.

Il faut découvrir ces institutions, comprendre qui sont les autres membres. Les sénateurs ne sont pas très nombreux dans ces instances. C'est à l'APCE que nous sommes le plus représentés.

Il faut également considérer les ponts et les différents relais que l'on peut y trouver. L'UIP traite en premier lieu de la défense et de la protection des droits des parlementaires à travers le monde.

M. Jean-François Rapin, président. – La communication de Pascal Allizard aura lieu dans deux semaines. Nous verrons ce que nous ferons par la suite.

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

Marché intérieur, économie, finances, fiscalité

Audition de Mme Mairead McGuinness, commissaire européenne chargée des services financiers, de la stabilité financière et de l'union des marchés des capitaux

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – Avec nos collègues de la commission des affaires européennes et son président, Jean-François Rapin, que je remercie d'avoir pris cette initiative, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin Mme Mairead McGuinness, commissaire européenne chargée des services financiers, de la stabilité financière et de l'union des marchés de capitaux.

Il y a quelques semaines, nous avons examiné et adopté le projet de loi autorisant l'approbation de la décision relative au système des ressources propres. Cette décision doit permettre de concrétiser rapidement la mise en œuvre de « *Next Generation EU* », l'instrument européen de relance coordonnée.

Le portefeuille dont vous avez la charge traite de sujets complémentaires à ces mesures de soutien public : stabilité financière et bon accès des entreprises aux financements privés. Vous avez compétence à ce titre sur les questions relatives à l'union bancaire et à l'union des marchés de capitaux, mais aussi sur les négociations avec le Royaume-Uni en matière de services financiers ou encore sur les propositions de transposition des accords de Bâle.

Nous souhaitons connaître l'état d'avancement de ces dossiers, notamment des négociations avec le Royaume-Uni sur le sujet des équivalences, ainsi que la manière dont vous envisagez la finalisation des accords de Bâle III, en vue de laquelle vous devriez formuler vos propositions au printemps. Les banques françaises nous ont fait part d'inquiétudes à cet égard. Par ailleurs, toujours en matière bancaire, nous aimerions savoir comment l'Union européenne pourra, selon vous, faire face au risque d'augmentation du nombre de prêts dits « non performants » dans le contexte de crise sanitaire que nous traversons.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Madame la commissaire, après une longue expérience au Parlement européen, vous avez reçu, en octobre dernier, la charge des services financiers, de la stabilité financière et de l'union des marchés des capitaux. Ces sujets, parfois considérés comme techniques, ont pourtant une importance majeure pour l'économie européenne. En effet, la stabilité financière conditionne la prospérité et permet le financement de l'économie ; inversement, la crise actuelle fait craindre des défauts généralisés dans l'économie réelle, susceptibles de poser un risque systémique sérieux pour la stabilité financière.

De fait, l'agenda européen concernant les services financiers est particulièrement riche : l'Union économique et monétaire appelle à parachever l'union bancaire et l'union des marchés de capitaux. Aussi la poursuite de l'élaboration du cadre réglementaire européen en ces matières représente-t-elle un défi au long cours. Divers chantiers s'annoncent dans les prochains mois, concernant, notamment, l'architecture de gestion de crises et la transposition des règles de Bâle III, qui inquiète fortement nos banques : les exigences en capital plus sévères que celles-ci auraient alors à respecter pourraient les désavantager par rapport à leurs concurrentes américaines et menacer le financement du secteur public local.

Ce travail de longue haleine se trouve bousculé par le choc financier lent lié, d'une part, à la crise induite par le covid-19, qui a notamment conduit à la mise en place anticipée du filet de sécurité du mécanisme européen de stabilité (MES) et à des allègements temporaires des exigences liées aux fonds propres et, d'autre part, aux conséquences du Brexit sur la sphère financière. À ce sujet, nous serions intéressés de connaître les intentions de la Commission européenne en matière d'octroi d'équivalences et de rapatriement ou de développement d'infrastructures de marché stratégiques sur le continent européen.

La mise en place du plan de relance européen massif, assis sur un emprunt mutualisé, soulève aussi de nouveaux enjeux. Elle conduit notamment à ranimer les débats autour de l'instauration d'une taxe européenne sur les transactions financières dans le cadre de la création de nouvelles ressources propres. Sur ce sujet également, nous souhaiterions savoir quelle est votre vision.

Mme Mairead McGuinness, commissaire européenne chargée des services financiers, de la stabilité financière et de l'union des marchés de capitaux. – Je vais me concentrer sur les sujets prioritaires. Le premier est la covid-19 et la relance économique.

Cette pandémie a obligé les États membres de l'Union européenne à imposer des restrictions sanitaires larges. Il y a un an, quand les premières mesures ont été introduites, nous pensions en sortir rapidement ; malheureusement, alors que certains États membres font désormais face à une troisième vague de l'épidémie, celles-ci sont toujours nécessaires pour sauver des vies. Le secteur financier a su rester résilient durant cette crise ; les mécanismes de soutien mis en place par les gouvernements ont permis des extensions de crédits alors que les autorités régulatrices ont enjoint les banques à faire preuve de toute la flexibilité possible vis-à-vis des emprunteurs.

La Commission européenne s'est jointe aux efforts mondiaux pour stabiliser le système financier et maintenir le flux de crédit vers l'économie. Ceci s'est traduit par un paquet bancaire en avril 2020 qui a offert une flexibilité ciblée sur les règlements prudentiels et un train de mesures de relance par les marchés de capitaux, en juillet 2020, afin d'aider les entreprises européennes dans leur redressement après la crise. Des amendements ciblés à la directive concernant les marchés d'instruments financiers facilitent la vente de produits financiers de base à un vaste éventail d'investisseurs de détail, et ont été introduites de nouvelles règles sur le financement des petites et moyennes entreprises (PME) pour leur permettre de bénéficier d'une plus grande visibilité aux yeux d'un nouveau panel d'investisseurs. Le prospectus de relance a été introduit pour permettre la recapitalisation des entreprises européennes. Enfin, ce paquet de mesures est venu faciliter la titrisation des prêts dits « non performants », et offrir des manières plus simples et plus transparentes de transférer le risque à des investisseurs externes afin de libérer la capacité de prêt des banques.

Il est vital d'assurer une relance rapide pour tous les États membres de l'Union européenne, et c'est pourquoi la Commission européenne a souhaité mettre en avant la facilité pour la reprise et la résilience. Cet instrument rend disponibles 672,5 milliards d'euros sous la forme de prêts et de subventions aux États membres et, par le biais d'un soutien financier de grande ampleur pour les investissements et les réformes, il a pour but d'aider la reprise dans les États membres en encourageant l'investissement pour une économie durable et numérique. Il nous permettra également de soutenir la demande et de nourrir la croissance dans les années qui viennent.

S'agissant du plan d'action sur les prêts non performants, le secteur financier a aidé à minimiser la crise, mais l'Europe a besoin d'une stratégie claire pour maintenir la santé et la robustesse du secteur bancaire et préparer les nouveaux défis. De ce point de vue, protéger le crédit aux entreprises et aux ménages est une priorité. L'impact de la pandémie sur l'économie va sans doute se traduire par des augmentations de ces prêts non performants et des défaillances. La Banque centrale européenne (BCE) prédit ainsi que ces prêts devraient atteindre 1,4 trillion d'euros dans la zone euro. Pour le moment, le ratio de prêts non performants demeure stable, en dépit de prêts importants consentis par les banques tout au long de la crise.

Afin d'éviter leur croissance dans les bilans des banques, nous avons adopté un plan d'action en décembre dernier. Un premier train de mesures visait à améliorer la liquidité, la transparence et les transactions sur les marchés secondaires de prêts non performants, tout en protégeant les emprunteurs. Le deuxième entendait améliorer et coordonner les cadres juridiques de l'insolvabilité, de manière que le recouvrement des prêts puisse être efficace. Le troisième volet concerne les sociétés de gestion d'actifs ; la Commission européenne a émis des recommandations à destination des États membres qui décideraient de mettre en place des sociétés de gestion d'actifs

nationales. Enfin, quatrième, nous souhaitons clarifier l'application de la résolution bancaire et des cadres sur les aides d'État ainsi que des mesures de précaution.

La Commission européenne va avancer sur le volet bancaire avec les réformes issues de Bâle III, dont elle a repoussé la mise en œuvre dans l'Union européenne, un accord étant intervenu pour un délai complémentaire d'un an. Notre engagement à réaliser ces réformes, à moyen et à long terme, n'a pas changé ; nous entendons toutefois tenir compte des spécificités de l'Union européenne pour préserver l'intégrité des cadres existants. Comme nous l'avons dit en avril 2020, nous allons prendre en compte l'impact de la crise de la covid-19 sur la situation financière des banques. L'Autorité bancaire européenne a donc actualisé son analyse de la mise en œuvre de Bâle III et la Commission européenne va avancer une proposition en juillet.

S'agissant de l'union bancaire, son avancement et son achèvement restent des priorités pour la Commission européenne ; la crise a démontré l'importance d'un cadre de gestion robuste pour les banques et de filets de sécurité financiers conséquents, financés par l'industrie, pour renforcer la confiance des déposants. La Commission européenne travaille donc sur un cadre de gestion de la crise et d'assurance des dépôts. Nous avons lancé une consultation publique en février à cet effet et notre ambition concernant le système européen d'assurance des dépôts n'a pas changé. : un mécanisme, garantissant également la mutualisation des pertes, est absolument nécessaire à l'union bancaire ; à défaut, nous risquons une renationalisation bancaire. Il nous faut donc travailler à un modèle hybride dans un premier temps, basé sur la coexistence de fonds de garantie des dépôts nationaux, à côté d'un fonds de l'Union européenne plus centralisé. Les deux systèmes cadres d'assurance des dépôts et gestion de crise sont étroitement liés, la priorité étant de préserver la stabilité financière et de soutenir la confiance des déposants, tout en limitant l'utilisation des deniers du contribuable.

Pour ce qui est de l'union des marchés de capitaux, la crise a démontré qu'il existait une réelle opportunité. Nous l'avons constaté après la crise de 2008 : les États-Unis avaient connu une relance plus rapide que l'Europe, parce que leurs marchés de capitaux étaient plus développés. Les États membres de l'Union européenne ont compris qu'il y avait là urgence et nous avons insisté, durant le sommet européen, sur le besoin de développer cette union des marchés de capitaux. Notre objectif le plus urgent est de favoriser la relance post-covid et de soutenir nos entreprises, en particulier les PME, mais l'union des marchés de capitaux est essentielle pour financer également les transitions numérique et durable. Nous devons être exhaustifs et ambitieux, mais également réalistes : cette union des marchés de capitaux demeure un projet à long terme, qui doit être construit étape par étape. Nous devons progresser sur certains points délicats qui demandent du temps, comme la solvabilité, sujet central au regard du risque d'augmentation des défaillances et des faillites après la crise de la covid. La supervision est donc essentielle, même s'il est vrai qu'elle constitue, avec la retenue à la source, un obstacle très ancien à l'union des marchés de capitaux. Nous nous y sommes confrontés dans le plan d'action, mais des difficultés subsistent dans les discussions entre les États membres et nous aurons besoin du soutien de tous, y compris du Sénat français, si nous voulons vraiment progresser sur ces points politiquement sensibles.

L'union des marchés de capitaux est également nécessaire à l'établissement d'une finance plus durable en ce qu'elle permettrait de mobiliser les investissements très importants dont nous aurons besoin pour atteindre nos objectifs sur le climat et sur l'environnement. Dans ce domaine, le Pacte vert, la taxonomie de l'Union européenne, les obligations vertes et notre stratégie financière durable nous permettent de raisonner à un horizon 2030-2050.

Avant de conclure, j'aimerais dessiner quelques perspectives stratégiques pour le système économique et financier de l'Union européenne. Nous évoluons dans un contexte géopolitique multipolaire, avec certains pays qui s'éloignent du multilatéralisme et qui suivent leurs propres priorités. La pandémie et le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ont mis en lumière certaines vulnérabilités au sein de l'Union comme dans le système économique et financier mondial, parmi lesquelles le fait que nous dépendons trop d'opérateurs étrangers, en particulier dans le domaine de la compensation et du règlement des dérivés financiers, dont la plupart s'effectuent au Royaume-

Uni et sont financés en dollars américains. Durant les dernières années, nous avons également constaté que le statut du dollar en tant que monnaie de réserve avait parfois été politisé, rendant plus difficile pour les entreprises européennes de s'engager légitimement avec des pays tiers, cibles de sanctions extraterritoriales illégales. La Commission européenne a donc publié en janvier une communication intitulée « The European economic and financial system: fostering openness, strength and resilience ». Elle y préconise, tout d'abord, de renforcer le rôle international de l'euro, ensuite, de continuer à développer les infrastructures de marchés financiers, d'améliorer notre résilience et, enfin, d'assurer la mise en œuvre uniforme et cohérente des sanctions de l'Union. Je sais que la France est un soutien majeur de l'autonomie stratégique ouverte ; nous sommes très confiants et impatients de travailler avec vous sur ce point. Des sujets importants demeurent, comme le reporting pays par pays. Comme commissaire, mais aussi comme députée européenne pendant très longtemps, je considère qu'il nous revient de surmonter nos quelques divergences pour travailler de concert.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ma première question concerne l'accord conclu à la fin de l'année 2020 entre l'Union européenne et le Royaume-Uni sur leur relation future, qui prévoit notamment la conclusion d'un protocole d'accord sur les services financiers d'ici à mars. Nous y sommes. Le Royaume-Uni a perdu le passeport lui permettant de commercialiser ses services financiers au sein de l'Union européenne et ces discussions devaient porter sur le régime des équivalences. Où en sont les discussions à ce sujet ? La Commission européenne s'orientent-elles vers l'octroi d'équivalences temporaires et, si oui, à quelle échéance celles-ci seront-elles révisées ?

Seconde question, notre commission des finances a organisé une table ronde sur la mobilisation de l'épargne financière des ménages afin de soutenir la relance. Les représentants du secteur bancaire nous ont indiqué que la finalisation de Bâle III risquait d'entraver le financement des entreprises non cotées, en raison d'une harmonisation des règles d'évaluation des risques entre le système financier européen et le système anglo-saxon, au détriment des entreprises européennes. Partagez-vous ce constat ? Plus largement, comment entendez-vous tenir compte de ces contraintes dans vos propositions en la matière, qui sont attendues pour ce printemps ?

Mme Mairead McGuinness. – Je vous remercie de porter à mon attention les auditions que vous avez menées ; j'ai également eu un certain nombre d'entretiens avec plusieurs parties prenantes qui nourrissent des inquiétudes sur la mise en œuvre de Bâle III. L'objectif, à mon sens, est de renforcer et de rendre plus résilient le système bancaire. Toutefois, il faut tenir compte de certaines spécificités du système européen, encore plus dans le contexte de la covid. Dans notre étude d'impact, nous nous pencherons sur certaines de ces questions.

En ce qui concerne l'économie de l'Union européenne, vous avez évoqué les PME non cotées ; il nous faut ainsi nous assurer que celles-ci ne seront pas privées de financement, c'est très important pour la relance et nous en avons bien conscience.. De même, il nous faudra être attentifs à la situation des banques de l'Union européenne à long terme et éviter une approche spéculative des fonds propres. Il est également important que les industries stratégiques soient soutenues.

Je voudrais donc vous rassurer sur un certain nombre de points ; nous sommes conscients des implications de Bâle III et nous allons prendre tout cela en compte dans notre étude d'impact, mais il faut être très clair : l'Union européenne a évoqué encore récemment l'importance du multilatéralisme. Dès lors qu'il s'agit d'un accord de niveau international, nous devons remplir nos engagements. Notre proposition va encore évoluer, nous allons prendre en compte les inquiétudes qui se sont manifestées et nous allons tirer parti du délai pour écouter toutes les parties prenantes. Nous devons mettre en œuvre ce processus de manière cohérente avec nos structures et en répondant aux questions qui se posent dans le système bancaire.

Pour ce qui est des relations avec le Royaume-Uni et, plus spécifiquement, du protocole d'accord, il n'y a pas, pour le moment, d'accord global sur les services financiers, puisque cela ne faisait pas partie de la négociation initiale. Nous en sommes à des discussions techniques sur ce que

sera ce protocole et sur son évolution. Il s'agit encore de la structure de nos relations futures, et pas du contenu lui-même, qui fera l'objet d'un examen ultérieur.

Pour autant, avant la fin de la période de transition, la Commission européenne s'est penchée sur l'impact de la séparation sur notre système financier; pour l'heure, nous n'avons pas constaté de perturbation. Cela nous a permis de prendre le temps de travailler sur le protocole d'accord. Pour le moment, si nous pensons qu'un accord est possible, il y a deux options disponibles. Nous avons échangé avec nos collègues britanniques et ils ont échangé avec nous, il reste à modérer ces options en privilégiant ce qui pourra fonctionner pour l'Union européenne. Quand cela aura été fait, nous examinerons chaque point spécifique concernant les services financiers. Nous n'allons donc pas négocier un seul paquet, mais étudier, pour chaque domaine du système, l'impact des mesures en identifiant notre intérêt. Le chancelier britannique a décidé de changements réglementaires importants dans le système financier de son pays, dans l'objectif d'être une Grande-Bretagne « mondiale » (Global Britain).

S'agissant des équivalences, nous ne tolérerons toutefois pas de divergences, et, à mon sens, le Royaume-Uni comprend cela. Nous observons également de près les infrastructures sensibles sur lesquelles nous avons déjà accordé des équivalences limitées dans le temps et nous discutons de tout cela avec les parties prenantes.

La Grande-Bretagne reste une place financière importante, mais n'est plus la place financière globale qu'elle était. À nos yeux, il est important de travailler à la stabilité, à la résilience et à l'émergence d'opportunités. Il est vrai que, en raison du type de Brexit que le Royaume-Uni a choisi, certaines infrastructures ont été transférées à Amsterdam. Sur les équivalences, dans l'immédiat, comme sur tous les paquets du processus, nous étudions les différents sujets. Nous avons déjà obtenu quelques éléments de réponse de la part du Royaume-Uni, mais ce n'est pas encore suffisant. Nous travaillons donc à ce protocole d'accord, mais nous devons aussi travailler avec les États membres au sein du Conseil et il est très important pour moi d'en discuter avec vous. Nous n'allons pas recréer pour le Royaume-Uni le marché intérieur unique dont ils ont bénéficié jusqu'à maintenant pour les services financiers, il est donc très important que l'Union européenne s'assure que tout soit fait en préservant son intérêt.

M. Richard Yung. – Deux questions courtes : la première concerne la mise en place du filet de sécurité du MES, dont le déclenchement paraît extrêmement compliqué, laissant deviner des réticences, dans les faits, à son utilisation. Envisagez-vous d'en faire évoluer les conditions d'utilisation et de rendre celle-ci plus aisée ?

Le sujet, ensuite, de la garantie des dépôts nous occupe depuis de longues années. Deux questions : quel est le calendrier de passage des fonds de garantie nationaux au fonds européen ? De quel niveau sera ce dernier et comment seront calculées les règles de répartition entre les États ?

M. Éric Bocquet. – Vous avez évoqué les services financiers, absents de l'accord final entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. La *City* reste une place financière de premier plan, c'est vrai au niveau mondial comme au niveau européen. Il y a quelques mois, le gouvernement de Boris Johnson a fait part de sa volonté de créer sur le territoire britannique dix ports francs, à l'image de ceux qui se mettent en place en Suisse, au Luxembourg ou à Singapour. Quelle est votre appréciation quant au risque de voir émerger une espèce de « *Singapore-on-Thames* » aux portes de l'Union européenne ?

Deuxième question, un journal français, *Le Monde*, a publié une enquête très fouillée sur les pratiques fiscales du Luxembourg, OpenLux, dont vous avez sans doute entendu parler. Je n'ai pas vu de réactions de la part de la Commission européenne à ce sujet. Quelle analyse faites-vous de cette situation, qui concerne un État majeur de l'Union européenne, l'un de ses membres fondateurs ? Quelle est la réaction officielle de la Commission européenne sur ce sujet ?

Troisième point, enfin, je souhaite vous interroger sur l'existence, au sein du continent européen, d'États qui ne sont pas membres de l'Union européenne comme Jersey, Guernesey, l'île de Man dont les pratiques sont très particulières en matière de fiscalité, de création de sociétés, d'ouverture de compte en banque. Il est très facile de consulter sur un smartphone des sites qui proposent des créations de sociétés dans des délais très courts, avec un impôt à 0 %. Il s'agit clairement, pour employer le terme poli, d'optimisation fiscale, pour un coût très modique : 2 750 livres. Comment l'Union européenne appréhende-t-elle l'existence de ces territoires au sein de l'Europe ?

M. Victorin Lurel. – Mes questions concernent les initiatives privées en matière de paiement de détail utilisant la technologie de type « *blockchain* » et les cryptoactifs. La Commission européenne a-t-elle une position sur ces initiatives ? A-t-elle, notamment, des positions sur les « *stablecoins* » tels que Libra et d'autres services de paiement de ce type, notamment en matière de paiements transfrontières ?

Enfin, la BCE a-t-elle l'intention d'émettre une monnaie numérique de banque centrale ?

Mme Mairead McGuinness. – Beaucoup de réflexions et de travaux sont menés par la BCE sur les implications d'un euro numérique. Beaucoup de partenaires dans le monde se penchent sur ce sujet. Nous travaillons avec la BCE. Si nous allons dans cette direction – et c'est probable –, nous sommes éminemment conscients des implications et de la possibilité de conséquences imprévues. Pendant la crise de la covid, nous avons vu que le changement des systèmes financiers s'était grandement accéléré. On doit donc réfléchir à une monnaie numérique et à un cadre de régulation.

Nous avons une proposition sur les cryptoactifs avec le règlement MiCA. Même sans cadre réglementaire pour l'heure, les *bitcoins* et les investissements spéculatifs qu'ils représentent font partie de notre réalité. Il est possible que de grandes entreprises technologiques rejoignent le secteur financier et veuillent jouer selon leurs propres règles. Il est très important que nous suivions cela de près. L'Union européenne a été pionnière sur ces évolutions et il est important qu'il y ait une prise de conscience.

L'idée du Brexit était de se retirer de l'Union européenne pour ne plus avoir à suivre ses règles. Si j'écoute attentivement, l'idée de Global Britain est de s'en éloigner et de ne plus coopérer avec elle. Londres reste un centre financier proche géographiquement ; aussi, nous examinons tous les risques potentiels. Notre prudence sur les équivalences est due au fait que nous voulons savoir ce que les Britanniques ont derrière la tête. Le récent discours du ministre des finances britannique a pour but de donner un coup d'accélérateur à la place financière de Londres en révisant un certain nombre de règles.

Le monde n'est pas prêt pour inverser complètement la régulation financière, qui est essentielle. Nous avons vu les conséquences d'une régulation insuffisante pendant la crise. Notre cadre réglementaire nous a beaucoup aidés et soutenus pendant la pandémie que nous sommes encore en train de traverser.

Nous suivons de très près ce qui se passe au sein de l'Union européenne et au-delà. Le blanchiment et les pratiques sur lesquelles nous ne pouvons fermer les yeux sont une autre raison, encore, de disposer d'un cadre suffisamment robuste sur les systèmes financiers.

J'ai dit que je voulais mettre le consommateur, le client, le citoyen, au cœur de notre système financier. Une partie de notre travail est l'éducation à la finance, sur fond de développement exponentiel du numérique.

Nous avons des propositions, mais nous voulons pouvoir avancer sur le système européen de garantie des dépôts. Nous savons quel est l'état des lieux. Notre approche serait acceptable pour certaines parties prenantes, mais pas pour d'autres. Nous allons devoir prendre des décisions difficiles

et entendre les inquiétudes. Nous devons avancer pour faire progresser tout le monde. C'est peut-être le point le plus délicat pour achever l'union bancaire, mais il est essentiel. Il y a eu un changement total d'atmosphère, peut-être dû à la covid et au soutien plus fort que jamais à l'économie. Je suis très vigilante quant aux difficultés qui peuvent se présenter. Nous avons besoin du soutien des parlements nationaux et du Sénat français pour progresser dans notre travail.

M. Jean-François Rapin, président. – Quelles sont les orientations de la Commission sur la surveillance des risques ? Nous sommes en situation de risque systémique assez sévère et il est important de disposer d'outils d'évaluation et de contrôle.

M. Claude Raynal, président. – Comment envisagez-vous la supervision sur le cadre européen de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ? Il y a une prise en compte de ces sujets par la Commission européenne, mais aussi une certaine difficulté à obtenir un consensus des États membres sur l'autorité compétente en la matière. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Mme Mairead McGuinness. – La pandémie a eu un impact certain sur notre économie et nous devons être à l'affût des risques qui pourraient émerger. Bien que nous soyons fragilisés, il y a un très haut niveau d'épargne, notamment en France. Il y a toute cette demande retenue pour l'instant, qui devrait évoluer grâce à la vaccination. On pourrait assister à une relance comme dans les années 1920, une époque florissante.

Pour ce qui est de la sensibilité politique, beaucoup de PME avec des bons modèles ont été complètement détruites à cause de la covid. Nous devons faire attention à la façon dont nous gérons cela.

Des tests de résistance du système bancaire viennent d'être lancés et nous devons nous pencher sur leurs résultats, en juillet. Nous devons mener une analyse très pointue. S'il y a des risques systémiques dans certains secteurs économiques fragilisés par la pandémie, il nous faudra faire preuve de finesse, mais aussi faire attention à ne pas retirer notre soutien alors que nous ne sommes pas encore sortis de la situation – je pense par exemple aux aides d'État.

Nous sommes face à des temps difficiles. Nous savons que des entreprises ne survivront pas. Le taux de faillite a diminué dans l'Union européenne, peut-être grâce aux mécanismes de soutien, mais nous anticipons des problèmes liés à des prêts non performants au cours du deuxième semestre.

D'abord, les banques et les emprunteurs doivent se manifester maintenant. Certaines entreprises vont devoir se restructurer. Ensuite, on ne peut pas accepter un poids trop important des prêts non performants dans le bilan des banques. Avec la protection des emprunteurs à l'esprit, nous espérons le transfert de ces prêts non performants vers des marchés secondaires.

Nous allons nous assurer du soutien de la BCE. Nous savons qu'à un moment, tout cela va changer. Il va falloir regarder le niveau d'emprunt, voir où en sont nos entreprises, dans le cadre d'une relance plus durable et numérique. Les entreprises feront donc face à de nouveaux défis. Nous devons être en alerte, mais également actifs et même proactifs. Il ne faut pas attendre.

Sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, il y a de réelles insuffisances dans l'Union européenne et les États membres. Bien que nous ayons une législation en place, ces derniers ont continué à faire les choses différemment les uns des autres, ce qui gêne les banques qui travaillent de façon transfrontière. Les investigations financières ne sont pas coordonnées. Il faut plus de coopération dans la lutte contre le blanchiment. Nous pensons que cela doit faire l'objet d'un règlement pour que ce soit très clair pour les États membres. En dépit de différends passés, il me semble qu'un consensus émerge maintenant sur une infrastructure de surveillance à l'échelon européen. Dans la lutte contre le blanchiment, il nous faut aussi nous assurer que nous ne nous concentrons pas seulement sur le système financier.

À la fin de mon mandat en tant que commissaire, j'aimerais qu'on voie que l'on a agi contre toutes les personnes qui œuvrent dans le blanchiment. Ce n'est pas seulement moralement condamnable, mais aussi très préjudiciable pour nos systèmes financiers. Le blanchiment d'argent est un processus destructif et dommageable et je pense que les États membres sont maintenant d'accord sur ce point.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci de votre participation. La situation empêchant une prospective à moyen terme, nous vous solliciterons certainement dans les prochains mois pour un nouveau point.

Mme Mairead McGuinness. – Merci beaucoup.

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 mars 2021

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

Politique étrangère et de défense

Bilan annuel 2020 de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) : audition de MM. Arnaud Danjean et Mounir Satouri, députés européens français

M. Jean-François Rapin, président. – Nous accueillons ce matin, en visioconférence, nos collègues députés européens Arnaud Danjean et Mounir Satouri pour évoquer la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). J'ai convié à cette réunion nos collègues Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret, auteurs d'un rapport sur la défense européenne pour la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Le contexte géopolitique et géostratégique dans lequel évolue l'Union européenne s'est largement dégradé au cours des dernières années : logique d'affirmation de puissance de certains États, instabilité et imprévisibilité aux frontières de l'Union et dans son voisinage proche, déplacements de populations liés à des conflits, terrorisme, cyberattaques, menaces et guerres hybrides, fléchissement des efforts de désarmement et affaiblissement des régimes internationaux de contrôle des armes, impact des dérèglements climatiques, pandémie de covid-19 enfin, qui révèle certaines fragilités... Autant d'éléments qui conduisent à réévaluer les enjeux de sécurité en Europe et à enclencher une nouvelle dynamique de défense européenne.

Les instruments prévus par le traité de Lisbonne pour la PSDC ont été progressivement mis en place et une stratégie d'ensemble de l'Union a été affirmée. Les étapes marquantes furent la présentation, en juin 2016, d'une Stratégie globale de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité (la SGUE) ; le lancement de la coopération structurée permanente en décembre 2017 ; la réalisation du premier examen annuel coordonné en matière de défense, approuvé par le Conseil en novembre 2020 ; la révision, en 2018, du plan de développement des capacités pour l'adapter aux nouvelles ambitions de l'Union ; et enfin, la mise en place, cette année, du Fonds européen de la défense (Fedef), destiné à renforcer la base industrielle et technologique de la défense européenne.

Nous regrettons que les négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) n'aient pas permis de doter ce fonds à la hauteur des enjeux. Nous en avons encore débattu récemment avec le secrétaire d'État aux affaires européennes : nos rapporteurs, Gisèle Jourda et Dominique de Legge, l'ont interrogé de manière très précise sur les conditions de mise en œuvre du fonds. Sa création marque en tout cas une rupture, puisque des crédits communautaires viendront désormais directement financer une politique de défense, en l'occurrence dans le domaine capacitaire.

À ce paysage s'ajoute, bien qu'elle ne relève pas du cadre institutionnel de la PSDC, l'initiative européenne d'intervention lancée en 2018 à l'initiative de la France.

Le 26 février dernier, à l'issue de la réunion par visioconférence du Conseil européen, les chefs d'État ou de gouvernement ont réaffirmé que, face à une instabilité accrue dans le monde, l'Union européenne devait assumer une plus grande responsabilité pour ce qui est de sa sécurité. L'affirmation de l'autonomie stratégique de l'Union est un enjeu majeur. Le Haut Représentant, Josep Borrell, prépare une boussole stratégique, qui fixera, au plus tard en 2022, le cap futur de l'Union. Elle devrait notamment préciser les objectifs que l'Union se fixe dans quatre domaines clés : la gestion des crises, la résilience, les capacités et les partenariats.

Le 20 janvier dernier, le Parlement européen a adopté une résolution sur la mise en œuvre de la PSDC qui aborde de nombreux points. Elle rappelle que l'Union déploie actuellement onze

missions et opérations civiles et six missions et opérations militaires, dont trois exécutives. Mais elle souligne l'une des principales limites auxquelles l'Union est confrontée, comme on l'a bien vu au moment des négociations sur le CFP : certains États membres n'ont toujours pas la volonté politique de participer de manière significative et crédible aux missions et opérations de la PSDC.

Je souhaite que cette réunion nous permette d'échanger en toute franchise avec nos collègues députés européens, afin de mieux percevoir les équilibres au sein du Parlement européen et entre les États membres. Tous deux sont membres de la sous-commission « sécurité et défense ». Arnaud Danjean est coordinateur pour le groupe PPE sur les questions de sécurité et de défense et rapporteur fictif du bilan 2020 de la PSDC. Mounir Satouri est le chef de file de la délégation française du groupe des Verts/Alliance libre européenne (ALE) sur les questions de défense.

M. Arnaud Danjean, député européen. – Après cet excellent état des lieux, je serai franc et direct, et m'en tiendrai à quelques considérations précises.

La situation actuelle de la PSDC est un peu paradoxale. Depuis 2016, beaucoup d'initiatives ont été prises – coopération structurée permanente, revue annuelle des capacités, stratégie globale – qui allaient dans le bon sens du point de vue de la France, c'est-à-dire dans celui d'un accroissement de l'autonomie stratégique. Les Européens ont pris conscience qu'ils devaient faire plus en matière de sécurité, être davantage responsables pour eux-mêmes, et moins s'en remettre à des pays tiers ou à des organisations tierces. Toutes ces initiatives semblaient inaugurer, sinon un âge d'or, en tout cas une espèce de relance de la PSDC.

Ces initiatives arrivent aujourd'hui à une forme de maturité, avec la première restitution de la révision annuelle coordonnée, les premiers examens des projets de la coopération structurée permanente ou le lancement définitif du Fedef. Cela devrait confirmer l'élan donné ces dernières années. Pourtant, nous éprouvons des déceptions en voyant les limites évidentes qui sont mises à ces avancées.

Le cas le plus emblématique est le Fedef – et vous avez exprimé la déception française à cet égard. Faut-il voir le verre à moitié plein ? Pour la première fois, de l'argent communautaire sera mis dans l'industrie de défense. Ou le verre à moitié vide ? On a divisé par deux les ambitions initiales en termes de budget... Pour ma part, je vois surtout le verre à moitié vide : 8 milliards d'euros sur sept ans pour les capacités de défense, c'est tout de même faible, au vu des enjeux technologiques qui sont devant nous et du fossé qui est en train de se creuser avec certaines autres puissances dans des domaines clés comme l'espace, les missiles ou les capacités en matière de renseignement. Nous avons besoin de ces investissements, mais un milliard d'euros par an, à l'échelle communautaire, c'est modeste ! Ce n'est donc pas le Fedef qui va révolutionner profondément les capacités de défense européennes.

Encore faudra-t-il être extrêmement prudent sur la manière dont ce fonds sera mis en œuvre. Je ne cesse d'alerter sur le fait qu'il existe des perceptions très différentes en Europe de ce que doit être le Fedef. Nous, Français, voulons un fonds très sélectif, dont l'argent financerait en priorité quelques projets structurants pour faire la différence : drones, futur système d'aviation de combat ou technologies dont nous avons vraiment besoin pour marquer notre autonomie. Mais beaucoup de pays et de forces politiques en Europe ne partagent pas du tout cette philosophie et considèrent que le Fedef ne doit être qu'un nouveau fonds de redistribution, un peu comme les fonds structurels à l'échelle régionale : tout le monde devrait en profiter un peu, et certains pays comptent même sur lui pour remettre à niveau leur industrie d'armement, et non pour se positionner sur les défis technologiques du futur. En somme, ce dossier est représentatif de ce qui se passe souvent avec la PSDC : un pas en avant, deux pas en arrière, ou un pas en avant, un pas de côté...

Le rapport de Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret « Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique » explorait toutes les significations de ce concept, très français. Nous n'avons aucun mal à nous l'approprier depuis le général de Gaulle. Mais pour d'autres pays, c'est une

révolution copernicienne ! Que l'Europe arrive à s'assumer en matière de défense va contre tous les paradigmes des politiques de défense d'un certain nombre de nos partenaires européens, pour lesquels le seul horizon de la sécurité collective en Europe est l'appartenance à l'OTAN.

Néanmoins, la notion d'autonomie stratégique a pu être inscrite dans un certain nombre de textes depuis 2016, et nous avons bon espoir de la voir prospérer. Mais nous avons reculé : l'inscrire dans les conclusions d'un Conseil européen, il y a quelques jours, suscitait une véritable bagarre ! Je dirais même qu'il est plus facile aujourd'hui, en Europe, de parler d'autonomie stratégique dans d'autres domaines que la défense – alors que c'est là qu'on en a le plus besoin, et qu'il s'impose de la façon la plus naturelle. Il n'est que de voir les communications des commissaires Vestager et Breton, il y a quelques jours, sur le numérique, ou la communication sur la politique commerciale parlant d'autonomie stratégique ouverte. Dans le même temps, on en parle de moins en moins en matière de défense et cela fait de plus en plus débat : la ministre allemande de la défense a semblé remettre profondément en cause le concept même d'autonomie stratégique.

En témoignent deux tests récents. D'abord, en Méditerranée orientale, avec les provocations turques contre nos voisins grec et chypriote. Il n'y a eu aucun consensus en Europe sur ce test de sécurité majeur : deux pays membres de l'Union provoqués par un pays tiers. L'Union européenne a été incapable d'offrir une réponse diplomatique et, le cas échéant, militaire, unie. La France a été particulièrement robuste dans la réponse qui a été apportée à la Turquie et je pense que c'était bienvenu. Mais certains autres pays ont privilégié d'autres approches, dites de médiation, ce que je trouve pour ma part totalement aberrant : on ne saurait proposer une médiation quand on est membre d'un club et que d'autres membres du club sont agressés par un élément extérieur ! L'Union européenne ne peut pas être neutre quand certains de ses membres sont provoqués par des puissances extérieures !

Deuxième test : l'Afrique, où il y a certes davantage d'engagement européen, notamment au Sahel. Mais l'engagement au Sahel des Européens ne se fait pas dans des structures européennes ou via des mandats européens. Il se fait par des coopérations bilatérales ou multilatérales, comme la force Takuba, au sein de laquelle les forces spéciales s'agrègent autour des nôtres, ou la Minusma (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali), mais très peu à travers des structures européennes. Il faudra donc s'interroger sur le mandat des missions européennes.

Un certain nombre de nos partenaires ne considèrent toujours pas le théâtre africain comme prioritaire en matière de sécurité. Nous devons faire attention à la façon dont nous-mêmes faisons la promotion des engagements en Afrique. Évidemment, il y a débat sur le Sahel. Un autre théâtre africain très problématique est la Centrafrique, qui suscite beaucoup de circonspection, pour employer un euphémisme, chez nos partenaires européens, qui s'interrogent sur les enjeux de sécurité européenne dans ce pays... Bien sûr, la situation y est préoccupante, mais quel rapport avec la sécurité européenne ? Quand nous faisons la promotion de ces opérations, il ne faut pas s'étonner de ressentir chez nos partenaires européens un certain manque d'appétence.

Les progrès que nous avons pu enregistrer récemment apparaissent à bien des égards en trompe-l'œil et il reste beaucoup de chemin à parcourir. La défense européenne a été très à la mode entre 2016 et 2019. Aujourd'hui, on voit bien que le débat se déplace à l'Est, en particulier vers la zone indopacifique : tout le monde est obnubilé par la montée en puissance de la Chine, dont on voit bien qu'elle constitue la priorité de la nouvelle Administration américaine. Les relations américano-chinoises sont désormais au centre du débat stratégique, bien davantage que les maigres avancées que nous pouvons faire en matière de PSDC en Europe.

En somme, la situation est paradoxale, parce que les progrès enregistrés restent à mon avis largement insuffisants, voire malheureusement, réversibles.

Vous m'avez demandé aussi mon avis sur les opérations et les missions de l'Union européenne. C'est un domaine auquel je suis très attaché et que je suis depuis plus de dix ans. Je pense

en effet que la finalité opérationnelle, qu'elle soit civile ou militaire, est le vrai moteur de la politique de sécurité. Il en est l'aboutissement : si vous n'êtes pas capable de mettre en place des opérations, ce n'est pas la peine... Or je constate que ce moteur s'essouffle, sous l'effet d'une remise en cause générale du bien-fondé et de la valeur ajoutée d'un certain nombre de missions et d'opérations. Les opérations militaires sont quasi- exclusivement des opérations d'entraînement et de formation. Cela a beaucoup de mérite et d'intérêt, mais ces missions restent globalement sous-dotées. Peu de pays y participent et ce sont un peu toujours les mêmes. La France n'est pas toujours exemplaire en la matière, d'ailleurs, ce qui fait mauvais genre pour un pays qui revendique le leadership de la politique européenne dans ce domaine ! Il est vrai que nous sommes très engagés par ailleurs.

Il y a aussi un problème d'inadaptation des mandats. Les missions d'entraînement et de formation doivent être profondément revues. Un certain nombre de tâches ne sont pas effectuées : on peut s'interroger sur l'efficacité de la mission d'entraînement et de formation au Mali, lancée en avril 2013 sous le commandement du général Lecointre. Elle était partie sur de très bonnes bases mais, depuis, elle a évolué vers un format qui n'est plus du tout adapté aux besoins des forces armées maliennes.

Nous sommes de plus en plus concurrencés par d'autres acteurs qui ont beaucoup moins de contraintes que nous sur le plan juridique, moral ou institutionnel : mercenaires russes, troupes turques... Ces acteurs sont de plus en plus présents en Afrique : il y a des Turcs en Somalie, des Russes en Centrafrique et au Mali. Ils proposent non seulement de la formation, mais aussi de l'accompagnement au combat et du matériel – létal.

Nos préventions sont excessives en la matière. Nous formons des soldats dans des camps d'entraînement, nous leur apprenons à travailler avec des fusils en bois et, quand ils partent au combat, on ne sait pas ce qu'ils deviennent. Nous savons bien, pourtant, que les opérations de formation doivent être accompagnées d'une forme de tutorat, qui ne nous amène pas à combattre mais nous conduit aux portes du combat, c'est-à-dire au moment où les forces sont déployées sur le terrain, pour voir comment elles réagissent, comment elles combattent, comment elles se coordonnent, comment elles obéissent aux ordres... C'est ce point qui est refusé dans les mandats européens, parce qu'il est perçu par un certain nombre de pays comme trop robuste.

Si nous n'adaptions pas la robustesse des mandats des missions de formation de l'Union européenne, ces missions ne vont servir à rien. Les dirigeants africains feront appel, sans scrupule, à des mercenaires russes, turcs ou demain chinois, et nous serons rayés de la carte. Ceux qui planifient ces missions sont, pour beaucoup, des militaires français et ils font un travail remarquable. Le problème est posé par les États membres. Le comité politique et de sécurité, à Bruxelles, a beaucoup de difficultés pour obtenir un consensus et donner un mandat robuste à nos opérations. Il y a toujours un pays – généralement un pays qui ne participe pas aux opérations – pour insister sur la prudence, l'importance de la protection de nos forces, etc. On met donc ceinture et bretelles, au point de faire perdre leur intérêt et leur valeur à ces missions. Voilà plusieurs années que j'attire l'attention sur leur dévitalisation. Veillons à ce qu'elles ne deviennent pas ce que j'appelle des missions-alibi : on reconduit la mission pour que le drapeau européen flotte sur les zones de crise, sans évaluer si elles ont une vraie valeur ajoutée. Pourtant, elles ont toujours été le moteur opérationnel de la PSDC. Aujourd'hui, ce moteur s'essouffle complètement et c'est le moteur capacitaire qui prend le relais.

Le panorama stratégique global dans lequel s'inscrit la PSDC explique aussi largement son essoufflement et ses hésitations. C'est en particulier le changement d'Administration américaine qui pèse sur ces infléchissements. Ce qui avait tétanisé un certain nombre de nos partenaires européens, ce qui les avait fait réfléchir au renforcement de la défense européenne, c'est l'élection de M. Trump, l'imprévisibilité de ce dernier, le fait qu'il remette en cause les accords de sécurité au sein de l'OTAN, les doutes exprimés sur l'activation de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord... Désormais, nous avons une Administration très transatlantique, bien connue en Europe, avec des interlocuteurs très familiers. Évidemment, la tentation est forte – et c'est même un réflexe pour la plupart de nos partenaires européens – de retrouver ce cocon transatlantique extrêmement confortable,

qui nous épargne certains efforts budgétaires et opérationnels, et de chercher à retrouver une espèce d'âge d'or, sans doute très fantasmé, de la relation transatlantique. D'un certain point de vue, cet effet de balancier vient complètement freiner les efforts de défense européenne. En Europe, aujourd'hui, l'immense majorité de nos partenaires a envie de retrouver ce confort transatlantique d'abord ; la défense européenne n'intervient que de façon optionnelle.

Il y a, enfin, une singularité stratégique française. Nous sommes la seule puissance nucléaire en Europe depuis que les Britanniques sont partis, et la seule puissance vraiment opérationnelle militairement : nous avons des capacités sur à peu près l'ensemble du spectre, complétées par notre réseau diplomatique. Cette singularité stratégique, nous devons la valoriser, mais en veillant à ce qu'elle ne devienne pas une solitude stratégique en Europe. Nous devons donc prendre pleinement conscience des réserves, des critiques, des hésitations de nos partenaires, sans les traiter avec condescendance. Il ne faut pas considérer que, parce que les autres n'embrayent pas sur nos priorités, notamment africaines, ou nos priorités capacitaires, ils n'ont rien compris ou sont à la traîne. Nous avons une œuvre de conviction et de persuasion à mener, qui n'est parfois pas à la hauteur des ambitions que nous avons. Par exemple, à Bruxelles, au Parlement européen, quasiment personne ne sait ce qu'est l'initiative européenne d'intervention. Les discussions ont été menées entre états-majors et entre chancelleries et ne sont pas arrivées dans le débat public. Sachons nous remettre en cause et tendre la main à nos partenaires, sans condescendance.

Notre singularité stratégique est tout à fait pertinente dans le monde multipolaire où nous vivons. Le changement d'Administration américaine suscite un certain nombre d'hésitations chez nos partenaires et la crise économique leur fait revisiter leurs priorités. Tout cela ralentit l'effort de défense européenne aujourd'hui – et peut même le renverser. Nous devons être lucides sur cela.

M. Mounir Satouri, député européen. – Merci pour cette invitation. Je vais vous donner le point de vue du groupe des Verts/ALE du Parlement européen sur ces questions. Je commencerai par commenter les conclusions de Charles Michel au dernier Conseil. Nous aussi, nous voulons une OTAN forte et en partenariat solide avec l'Union européenne. Nous sommes d'accord, l'élection de Joe Biden fait souffler un vent frais sur la sincérité des alliances au sein de l'OTAN. Mais nous sommes contre la volonté de fixer des objectifs numériques à 2 % des budgets nationaux pour la défense. C'était l'objectif controversé du sommet de l'OTAN au Pays de Galles. Il ne correspond pas, de mon point de vue, aux réalités des besoins des Européens. Le point de vue des Verts/ALE est que la sécurité européenne reste une priorité éloignée pour la présidence américaine, même si le changement de style, avec le départ de M. Trump, est important. Nous pensons qu'il faut continuer à progresser vers une sécurité avant tout européenne. Le développement de la boussole stratégique européenne, la réduction de la fragmentation et la duplication des capacités militaires en Europe sont des voies de progrès évident que nous souhaitons suivre. Bien sûr, il faut renforcer l'intégration européenne en matière de sécurité. Cela ne nuirait aucunement à l'OTAN. Et il est inutile de dupliquer les investissements.

L'Union européenne et les États-Unis doivent contribuer ensemble au désarmement nucléaire. À cet égard, le départ de M. Trump nous permet d'envisager un meilleur dialogue avec nos alliés américains. La semaine même de l'entrée en vigueur du traité sur l'interdiction des armes nucléaires, le président Biden a proposé le prolongement du traité *New Start*, un engagement qui était très attendu pour la sécurité des Européens. L'Union européenne et les États-Unis doivent parvenir ensemble à avoir un impact sur la stabilité internationale et le changement climatique. Bruxelles a aussi besoin que Washington s'engage davantage dans la réflexion sur l'impact qu'a le changement climatique sur la sécurité et la stabilité internationale. Ce dialogue, toutefois, nécessitera une plus grande attention sur ce sujet de la part des Européens eux-mêmes.

Les Verts/ALE au Parlement européen pensent que notre objectif stratégique n'est pas l'action autonome en soi, avec un but militaire et sécuritaire non défini : la paix et la sécurité devraient être nos objectifs, ce qui requiert une meilleure coopération internationale, des alliances et des partenariats. L'autonomie stratégique n'est pas notre objectif principal. Nous devons garantir un degré

d'autonomie satisfaisant, mais nous ne devons pas systématiquement chercher à analyser les situations seuls : nous ne pesons pas suffisamment dans le monde pour cela. Si nous n'avons pas besoin d'être entièrement autonomes, nous avons besoin de nous fixer des caps et de tenir des objectifs cohérents entre Européens. Les procédures doivent être claires pour orienter des pistes de décisions géostratégiques.

Comment approfondir la coopération en matière de sécurité, de défense et sur le plan des capacités européennes ? Le premier objectif des initiatives industrielles de défense devrait être de réduire la fragmentation, les doubles emplois, et les surcapacités industrielles, qui sont énormes en Europe, et d'économiser de l'argent grâce à une coopération approfondie et systématique. Les Européens produisent 178 systèmes d'armement alors que les États-Unis n'en ont que 30. Nous avons au moins trois avions de chasse similaires en Europe et une vingtaine de projets sur un véhicule blindé. Le coût de cette inefficacité est énorme. La Commission estime d'ailleurs que nous pouvons économiser entre 25 et 100 milliards d'euros par an, qu'il faudra réinvestir dans d'autres politiques publiques, pour que les États membres coopèrent beaucoup plus efficacement. Pour les Verts/ALE, la fragmentation des instruments européens de défense est un véritable problème, beaucoup plus que la question du financement.

En termes de capacités militaires, la plupart des missions et des opérations sont très petites et peu efficaces. L'un des plus grands défis est que tous les États membres en appellent toujours à davantage d'initiatives et font de nombreuses déclarations sur la défense européenne mais, en réalité, la volonté de déployer du personnel militaire et civil pour de telles missions diminue. Sur ce point, mon groupe politique a introduit dans le rapport annuel sur la PSDC une alternative significative et réaliste à la création d'une armée européenne, qui est celle de constituer des unités multinationales permanentes consacrées à l'accomplissement de tâches militaires telles que spécifiées dans l'article 43 du traité de l'Union, pour renforcer la capacité de l'Union européenne à mener des opérations de gestion de crise robustes. Le rapport annuel est beaucoup trop positif sur l'opération navale au large des côtes libyennes et ne reflète pas le fait qu'elle est conçue d'une manière qui ne puisse jamais arrêter le trafic d'armes, ni même les migrants en détresse en mer, tout en soutenant les garde-côtes libyens. Sur le contrôle de la future Facilité européenne pour la paix, nous avons insisté pour faire référence à la nécessité d'une évaluation adéquate des risques et d'une surveillance très étroite afin d'éviter toute utilisation abusive, notamment dans la fourniture d'équipements militaires.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. Voilà deux visions très différentes de ce qui peut être construit au Parlement européen ! Je donne dans un premier temps la parole à Gisèle Jourda et à Dominique de Legge, qui sont nos rapporteurs sur ces questions.

Mme Gisèle Jourda. – Je ne peux que faire écho aux inquiétudes développées par M. Danjean, et j'en suis meurtrie. Notre commission, par une proposition de résolution européenne que j'avais préparée avec Yves Pozzo di Borgo, avait préconisé la création du Fedef, face aux menaces apparues en Méditerranée, avec ces flots de migrants, et à d'autres périls. Il est évident qu'avec un milliard d'euros par an, on ne voit pas bien que faire, ni comment le faire... Nous avons l'outil, mais nous ne nous donnons pas la capacité de le faire fonctionner ! Déjà, à ce moment-là, il y avait eu des réticences. Nous avons été taxés d'angélisme : inviter les sujets de défense à la table européenne paraissait incongru. Pourtant, ce n'était pas déplacé, puisque la création du Fedef a été proposée et soutenue ensuite par Mme Mogherini. Ce fonds entre à présent dans la phase d'application, d'où mon angoisse. Nous resterons vigilants.

Vous avez parlé du partenariat avec la Méditerranée. Pourriez-vous nous donner votre éclairage sur le Partenariat oriental ? Les items 10 et 12 du texte qui nous occupe ce matin sont autant de points de situation par rapport à ce qu'on appelle habituellement les conflits gelés. En Géorgie, une mission européenne surveille les deux lignes de démarcation. *Quid* de la Moldavie ? L'Azerbaïdjan et l'Arménie sont concernés par le Partenariat oriental, ce qui nous invite à évoquer aussi le Haut-Karabakh. Une défense européenne met en jeu les souverainetés nationales...

M. Dominique de Legge. – Je ne suis pas très habitué aux questions européennes, puisque je viens d'intégrer cette vénérable commission ! En prenant connaissance de la résolution du Parlement européen, je me suis un peu étonné de voir qu'elle ne comportait pas moins de 95 items. Quelle est sa ligne directrice ? Arnaud Danjean m'a rassuré sur ma compréhension des choses et je partage très largement ses inquiétudes. Ainsi, à l'item 3, on « note la dégradation durable de l'environnement stratégique de l'Union » ; à l'item 4, on « prend acte de l'objectif de l'Union de se doter d'une autonomie stratégique » et, à l'item 18, on « constate malheureusement que certains États membres n'ont toujours pas la volonté politique de participer »... Un document n'est quelquefois aussi long que pour diluer la matière, de telle sorte que chacun y retrouve un petit bout de ce qu'il souhaite voir ! Mais on ne comprend pas véritablement quel est l'axe stratégique.

Il y a quelques mois, le Président de la République a eu une formule sans doute maladroite lorsqu'il a parlé de « mort cérébrale » de l'OTAN. Arnaud Danjean a raison lorsqu'il dit qu'il faut que nous soyons très prudents dans notre manière de nous exprimer, pour ne pas donner le sentiment que nous aurions raison tous seuls. Pour autant, il me semble qu'on vit toujours sur une OTAN qui a été créée il y a 70 ans, avec des objectifs qui, à l'époque, étaient tout à fait clairs. Mais la situation a totalement changé. À l'intérieur même du partenariat, on peut se poser la question de la Turquie. L'Union européenne est-elle consciente du besoin de repenser la finalité de l'OTAN et nos relations avec cette organisation ?

Quelle est votre lecture de la relation franco-allemande sur l'avion du futur et le char ? Nous sommes en train de patiner. Cela illustre bien le fait que nos visions, nos stratégies, nos conceptions ne sont peut-être pas tout à fait identiques. *Quid*, enfin, des conséquences de la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne et de la coopération en matière de défense avec ce pays dont nous sommes proches et qui a une vision de la défense plus proche de la nôtre que d'autres pays de l'Union européenne ?

M. Arnaud Danjean. – Le Partenariat oriental est un sujet en soi, qui relève de la politique étrangère – même si nous avons en effet une mission en Géorgie. En Moldavie, il y a des développements intéressants, mais cela nous emmènerait assez loin. Si ces pays - Géorgie, Moldavie, Azerbaïdjan – ne sont pas vraiment prioritaires pour les Français, ils constituent une priorité absolue en matière de politique étrangère pour au moins la moitié des pays européens, notamment en Europe centrale, orientale et du Nord. Il faut être conscient des développements qui se produisent dans le Caucase et sur la frange orientale de l'Europe. Certains sont très inquiétants, non seulement avec la guerre en Arménie, mais aussi en Géorgie. Je connais assez bien la Géorgie et je ne suis pas surpris de ce qui s'y passe : on s'était beaucoup illusionné sur le changement de régime en 2012. M. Saakachvili était loin de n'avoir que des avantages, mais ceux qui ont pris le pouvoir après lui avaient des intentions qui n'étaient pas exactement celles qu'ils affichaient, à savoir le rapprochement européen et atlantique. Nous voyons aujourd'hui le retour de bâton et la situation est durablement instable en Géorgie.

Sur la formule concernant la mort cérébrale de l'OTAN, il y a eu un vaste débat. En entendant ces déclarations, à l'époque, j'ai pensé que tout le raisonnement était juste et pertinent, sur le besoin pour les Européens de développer leur autonomie, sur le fait que l'OTAN ne peut pas tout faire, que les Américains n'ont pas forcément les mêmes priorités que nous ou que nous ne sommes pas à l'abri d'un revirement de leur part, et qu'il faut que les Européens se prennent en mains. Mais la conclusion était malheureuse : quand vous êtes Président de la République française, vous n'êtes pas un chercheur à la tête d'un *think tank* qui peut se permettre de telles formules. Il faut avoir conscience que ce que vous dites a des répercussions politiques chez nos partenaires. En fait, ceux-ci n'ont retenu que la fin !

Du coup, ils ont décroché par rapport au raisonnement. En somme, la forme a submergé le fond. Du coup, nous avons dû rétro-pédaler pour expliquer que nous n'étions pas anti-atlantiques ou anti-américains... Par cette formule malheureuse, le Président a réactivé toutes les craintes que les autres pays européens ont vis-à-vis du projet français : ils nous soupçonnent de vouloir développer la

défense européenne pour concurrencer l'OTAN, voire pour s'y substituer. Mais le projet européen, aujourd'hui, n'est aucunement en mesure de se substituer à l'OTAN. À la limite, il peut s'immiscer dans quelques interstices, notamment sur le flanc sud ou en matière de gestion de crise. Il doit prendre plus d'ampleur sur le plan capacitaire mais il n'est pas en mesure d'offrir une garantie de sécurité, notamment aux pays d'Europe centrale et orientale qui ne voient que cette dimension. Bref, cette formule était assez inappropriée. Insister sur ce qui fait la singularité française et tenter de convaincre nos partenaires, c'est une chose ; les heurter avec condescendance et des formules à l'emporte-pièce, c'est contre-productif.

Je crois que l'OTAN conserve une certaine cohérence pour tout ce qui concerne l'interopérabilité des forces européennes. Si nous devions un jour développer une force strictement européenne, il faut bien admettre que c'est au sein de l'OTAN qu'on aura développé l'interopérabilité capacitaire et opérationnelle. D'autre part, il ne faut pas négliger le rôle de dissuasion de l'OTAN par rapport à une menace toujours perçue comme très réelle par un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale. Je connais les réticences traditionnelles de la France par rapport à la perception de cette menace mais nous devons admettre qu'elle est prioritaire pour un certain nombre de nos partenaires européens – et que l'OTAN est le seul forum adéquat pour y faire face.

Cela dit, une réflexion doit être menée sur le rôle de l'OTAN au XXI^e siècle. Elle est engagée. Déjà, nous savons qu'il y a des choses que l'OTAN ne sera jamais en mesure de faire, soit parce qu'elle ne le veut pas, soit parce qu'elle ne le peut pas. En particulier, sur le flanc sud, l'OTAN n'est pas la structure idoine pour faire valoir nos intérêts.

Vous avez raison, la Turquie pose un vrai problème. On voit le secrétaire général de l'OTAN dire partout que l'OTAN est aussi une communauté de valeurs. Or, la Turquie de M. Erdogan, ce ne sont pas nos valeurs ! Et, sur le plan opérationnel, il peut y avoir des complications extrêmement négatives. C'est un débat que tout le monde met sous le tapis. Les Européens de l'Est ont tellement peur que le débat sur la Turquie pollue et paralyse le fonctionnement de l'OTAN, dont ils ont besoin, qu'ils n'osent pas aborder ce sujet ou l'abordent avec beaucoup de précautions.

Les projets franco-allemands de défense patinent. Ce n'est pas une surprise. Il faut d'autant plus de volontarisme dans le franco-allemand en matière de défense que cela ne va pas de soi, au vu de l'Histoire, de nos cultures, de nos institutions. Nous avons deux modèles très différents, y compris sur le plan industriel. Quand on pense « industrie de défense », nous pensons « défense » d'abord ; les Allemands pensent « industrie » d'abord. Nous pensons stratégie, autonomie, opérations. Les Allemands pensent business, répartition des charges, compétitivité... Bref, nous avons de vraies incompréhensions. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas essayer, mais qu'il faut avancer de façon lucide. Or, on est souvent dans l'incantatoire, en pensant que la volonté suffira. Pourtant, les réalités de management industriel sont des réalités lourdes, qui pèsent sur l'avancée de ces programmes. Je suis en faveur du franco-allemand : c'est un moteur important qu'il faut alimenter. Mais si certaines choses n'avancent pas, il ne faut pas hésiter à faire autrement. Le retard pris sur le système de combat aérien du futur, en particulier, m'inquiète beaucoup.

En termes de culture stratégique, nous sommes beaucoup plus proches des Britanniques. J'aime beaucoup le partenariat franco-britannique, mais il ne faut pas non plus le mythifier, ce qu'on a tendance à faire par compensation aux difficultés que nous rencontrons avec le partenaire allemand. Les Anglais mettent trois Chinooks dans Barkhane, tant mieux ! Mais si c'était la grande puissance combattante européenne que nous louons en permanence, ils seraient peut-être capables de faire un peu plus... Il est vrai qu'ils participent à la Minusma et qu'ils sont très présents en Afrique orientale. Nous n'avons pas forcément les mêmes priorités géographiques et capacitaires qu'eux. Bref, le partenariat franco-britannique doit être entretenu et il est important, d'autant plus que les Britanniques ne sont plus dans l'Union européenne, mais il ne faut pas le mythifier, ni se faire trop d'illusions sur ce que nous pouvons faire avec les Britanniques. D'ailleurs, ceux-ci vont réinvestir massivement l'OTAN, ce qui va contre nos propres intérêts. La structure multilatérale européenne dans laquelle les Britanniques veulent jouer un rôle de leader, c'est l'OTAN.

M. Mounir Satouri. – Sur la Géorgie, je crois qu'on peut se dire les choses de manière claire : la mission de l'Union européenne est uniquement une mission d'observation, en appui politique face à la posture russe, mais sans être vraiment sur le terrain.

Vous parlez de la Turquie dans l'OTAN. Il faut évidemment se poser la question des relations avec la Turquie de M. Erdogan, mais nous avons besoin de collaborer avec ce pays. Il y a un véritable problème avec le régime turc d'aujourd'hui. Si l'on pouvait avoir une unité européenne, ce serait une bonne chose. Nous avons besoin, stratégiquement, de la Turquie. Son attitude envers les Kurdes est particulièrement violente. Nous, Européens, devons soutenir davantage les Kurdes, dont la présence sur le terrain a été précieuse face à Daech. Critiquer la position de M. Erdogan en Libye me choque, en revanche, alors que la France s'est elle-même immiscée dans le conflit, sans vraiment l'assumer et en désaccord avec les Italiens...

Je suis d'accord avec M. Danjean sur l'OTAN. Nous avons besoin de cet outil multilatéral. Le niveau d'élaboration et d'avancée de la défense européenne ne nous permet pas de sortir de l'OTAN.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. Je donne à présent la parole aux deux auteurs du rapport que j'ai mentionné en introduction, Ronan Le Gleut et Héléne Conway-Mouret.

M. Ronan Le Gleut. – Merci pour votre invitation à venir m'exprimer devant la commission des affaires européennes. Ma question sera relative à la boussole stratégique de l'Union européenne. L'un des préconisations principales de notre rapport était l'analyse des menaces, avec l'idée d'un livre blanc européen. Nous avons constaté que cette analyse était fondamentalement différente entre certains pays de l'Union européenne. Certains se focalisaient sur la protection contre le terrorisme islamiste, d'autres contre le grand voisin oriental, et un troisième groupe ne se sentait menacé par personne, ce qui nous avait surpris ! Nous avons donc préconisé un livre blanc européen. La boussole stratégique de l'Union européenne semble aller dans cette direction. Elle a vocation à être adoptée avant le concept stratégique de l'OTAN. Pourrait-elle être présentée comme une contribution européenne à la sécurité euroatlantique ? En d'autres mots, passons-nous de l'autonomie stratégique au retour du concept de pilier européen de l'OTAN ?

Mme Héléne Conway-Mouret. – Nous commencerons à travailler la semaine prochaine sur la boussole stratégique, dans le cadre d'un rapport qui s'inscrit dans le fil de celui que nous avons présenté sur l'autonomie stratégique. C'était la première proposition que nous avons faite, en effet. Enfin, les pays européens vont travailler et réfléchir ensemble sur ces questions ! Avant de parler d'armée européenne ou de grands projets, il faut se mettre d'accord sur l'analyse des menaces... Les propos d'Arnaud Danjean m'ont un peu inquiétée, car nous pensions que l'ère de M. Trump aurait bousculé suffisamment les pays européens pour qu'ils aient envie d'avancer ensemble et d'assumer une certaine autonomie.

Il semblerait que les travaux sur la boussole stratégique au niveau européen aient pris du retard. Quel est votre calendrier ? Sentez-vous une appétence chez vos collègues européens pour avancer sur le sujet ? N'allons-nous pas revivre ce qu'on a connu avec le Fedef, c'est-à-dire de grandes ambitions, un grand espoir et, finalement, une douche froide ? J'ai l'impression qu'on n'a pas beaucoup avancé sous la présidence allemande, qui a lancé cette boussole stratégique. Nous verrons ce que feront la présidence portugaise et la présidence slovène...

M. Mounir Satouri. – Sans une boussole stratégique, et sans l'unité des États membres de l'Union européenne autour de cette boussole, nous aurons du mal à exister dans le dialogue international. Beaucoup d'observateurs ont commenté le fiasco du déplacement en Russie du chef de la diplomatie européenne, Josep Borrell. De mon point de vue, le manque d'unité européenne, notre incapacité à parler d'une seule voix et à développer une boussole stratégique sont responsables de la manière dont a été traité ce haut représentant en Russie. Et pour favoriser cette unité des États membres, il faut une véritable volonté politique.

Une précision : je n'ai pas parlé d'armée européenne. Les écologistes portent une alternative réaliste, avec la création d'unités multinationales permanentes dédiées à l'accomplissement des tâches militaires. Sous réserve d'une volonté politique, cette création est tout à fait envisageable. L'article 43 du traité de l'Union nous permet d'avancer de manière pragmatique en ce sens et de ne pas attendre un hypothétique nouveau traité installant l'idée d'une armée européenne pour disposer d'une capacité d'intervention.

Sur cette idée de boussole stratégique, la présidence allemande a lancé les travaux dans l'idée qu'ils se finalisent sous la présidence française. Les travaux ne doivent pas cesser entre les deux présidences. Cet outil dont l'Europe a tellement besoin sur le terrain pourrait être un symbole, un signal politique intéressant.

Mme Marta de Cidrac. – En tant que présidente du groupe d'amitié France- Balkans occidentaux du Sénat, je souhaite vous interroger sur la politique de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense dans la région des Balkans occidentaux. Cette région présente une importance stratégique pour l'Union européenne et pour la France, avec des enjeux politiques et économiques, mais aussi de sécurité et de défense – je pense à la persistance de tensions au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine, à la lutte contre le terrorisme, aux migrations ou encore aux trafics d'armes, de drogues ou de personnes.

Or, nous constatons aujourd'hui dans cette région un affaiblissement de l'Europe et un renforcement de l'influence de la Russie, de la Chine et de la Turquie. En outre, alors que la France s'était fortement investie dans cette région lors des conflits nés de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, l'influence globale de notre pays s'est réduite ces dernières années, notamment en matière économique par rapport à l'Allemagne. En Bosnie-Herzégovine, il n'y a eu aucune visite officielle d'un ministre français depuis 5 ans.

Quelle est donc la stratégie de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense dans cette région des Balkans qui, à mes yeux, constitue un test de crédibilité pour l'Union européenne sur ces questions ?

M. André Reichardt. – Je crains que, pour nos concitoyens, la politique européenne de sécurité et de défense commune se traduise essentiellement par une incapacité à tenir une position claire, en particulier face à la Turquie en Grèce et à Chypre. À cela s'ajoute l'absence de l'Europe aux côtés de la France en Afrique, au Mali et au Niger notamment.

Je suis intéressé par l'avenir de l'Eurocorps, dont le siège est à Strasbourg. Ce corps de réaction rapide européen qui, à l'heure actuelle, ne brille pas par ses actions ni par sa réputation, est-il encore légitime ? Comment est-il considéré au sein de l'Union européenne ? A-t-il des perspectives d'évolution ?

M. Mounir Satouri. – L'objectif était de vous éclairer sur la position du groupe écologiste et sur les rapports de force au sein du Parlement européen.

Concernant les Balkans, les écologistes demandent que l'Union européenne reste attentive et impliquée dans la région. Chose étrange, l'intervention économique de l'Europe se fait souvent sans influence politique. Nous sommes une puissance économique, mais notre manque d'unité et d'ambition diplomatique, nos difficultés d'unité sur les questions militaires restent des faiblesses. Dans un certain nombre de régions, nous intervenons beaucoup en soutien à la société civile, en aide économique, mais nous n'arrivons pas à faire entendre notre voix. Dans cette perspective, je le redis : mettre en place des unités d'intervention serait une bonne chose.

Sur le sujet de l'Eurocorps et de sa perception au sein de l'Union européenne, je m'engage à me renseigner pour obtenir des réponses.

M. Jean-François Rapin, président. – Je souscris pleinement aux propos d'André Reichardt sur l'Eurocorps. Nous avons auditionné, lors d'un déplacement d'une association sénatoriale bien connue, le patron de l'Eurocorps. Et alors que celui-ci nous exposait des missions pourtant intéressantes, le rayonnement de cet outil laissait clairement à désirer. Les parlementaires européens sont d'ailleurs peu informés sur ses missions.

Merci de votre participation, avec des points de vue très différents. Il était important, je crois, d'avoir cette vision élargie.

Enfin, je vous rappelle que nous célébrons aujourd'hui la seizième journée européenne de commémoration des victimes du terrorisme, institué à la suite de l'attentat de Madrid en 2004. Le sujet devait être évoqué dans cette commission.

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](#).

Budget de l'Union européenne

Réserve d'ajustement au Brexit : examen du rapport de M. Jean-François Rapin sur la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM (2020) 854 final du 25 décembre 2020

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Notre réunion se poursuit avec l'examen du rapport consacré à la proposition de résolution européenne (PPRE) sur la réserve d'ajustement au Brexit. Une réunion du groupe de suivi sur la relation euro-britannique (nouvelle dénomination du groupe de suivi Brexit) s'est tenue il y a deux jours, à l'issue de laquelle notre collègue Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et moi-même, qui en sommes co-présidents, avons décidé de déposer une proposition de résolution européenne n° 431 (2020-2021) qui est aujourd'hui soumise à l'examen de notre commission.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, l'Union européenne et le Royaume-Uni constituent désormais deux marchés et espaces juridiques distincts. Des obstacles inédits freinent les échanges de biens et services, ainsi que la mobilité et les échanges transfrontaliers de personnes. Afin de se préparer en amont à ce changement, les États membres – au premier rang desquels la France – ont dû engager un certain nombre de dépenses, avec le double objectif d'assurer les nouveaux contrôles requis, notamment au plan sanitaire, et de soutenir les secteurs les plus touchés par le Brexit.

Dès 2019, la France a ainsi effectué des investissements en matière d'infrastructures douanières et sanitaires, et engagé des dépenses de personnels, pour que la nouvelle frontière entre l'Union européenne et le Royaume-Uni soit opérationnelle en temps voulu. Notre pays a rapidement défendu l'idée d'un fonds budgétaire européen pour compenser les dépenses des États membres liées au retrait du Royaume-Uni et manifester la cohésion européenne face à ce choc.

En juillet 2020, le Conseil européen extraordinaire a ainsi annoncé la mise en place d'une ligne budgétaire dédiée à cet effet. Il a invité la Commission européenne à établir un règlement en ce sens, qui a été publié fin décembre 2020. Avec mon collègue Christian Cambon, nous avons tenu à attirer l'attention sur ce texte dont la négociation est en cours, en déposant une proposition de résolution européenne.

En effet, la proposition de règlement publiée par la Commission établit une réserve d'ajustement au Brexit, dont nous approuvons le principe mais pas les modalités. Aussi, au nom du groupe de suivi qui s'est réuni mardi, Christian Cambon et moi-même avons déposé la proposition de résolution européenne que nous examinons aujourd'hui. Étant déjà au fait du dossier, je me propose, si vous le voulez bien, d'en être le rapporteur.

Cette réserve figure parmi les instruments spéciaux en dehors des plafonds budgétaires de l'Union européenne fixés par le cadre financier pluriannuel (CFP). Elle est dotée d'un montant maximal de 5,4 milliards d'euros et répartie en deux enveloppes.

Un montant de préfinancement de 4,2 milliards d'euros est mis à disposition en 2021. La part de préfinancement de chaque État est déterminée en fonction de deux facteurs : les poissons capturés dans la zone économique exclusive du Royaume-Uni – à hauteur de 15 % de l'enveloppe, soit 600 millions d'euros – et les échanges entre chaque État membre et le Royaume-Uni – à hauteur des 85 % restants, soit 3,4 milliards d'euros.

Une enveloppe supplémentaire à hauteur de 1,1 milliard d'euros doit être versée en 2024 aux États membres, si les dépenses acceptées par la Commission dépassent le montant payé en préfinancement et 0,06 % du revenu national brut (RNB) nominal de 2021 de l'État membre concerné.

L'objectif de cette réserve, mentionné à l'article 3 de la proposition de règlement, est ainsi d'apporter « un soutien pour pallier les conséquences négatives du retrait du Royaume-Uni de l'Union dans les États membres, les régions et les secteurs, en particulier les plus touchés par le retrait, et en atténuer l'incidence sur la cohésion économique, sociale et territoriale ».

L'objectif et le principe de cette réserve nous apparaissent donc louables, évidemment. Mais son fonctionnement et ses modalités de répartition nous semblent critiquables.

En effet, le Brexit entraîne des conséquences particulièrement négatives pour notre pays, qui présente une proximité géographique et historique avec le Royaume-Uni. Or, les montants que la réserve prévoit d'allouer à la France ne suffisent pas à couvrir cet impact. La secrétaire générale aux affaires européennes (SGAE) nous a d'ailleurs fait part de la déception des autorités françaises qui avaient largement collaboré avec la Commission en amont de cette proposition. Selon la projection réalisée par la Cour des comptes européenne, qui vient de rendre un avis sur le sujet, la France serait le quatrième bénéficiaire de ce fonds, dont elle percevrait environ 10 %, soit 396,5 millions d'euros, derrière l'Irlande - 991,2 millions d'euros –, les Pays-Bas - 713,7 millions d'euros – et l'Allemagne - 429,1 millions d'euros (en prix 2018).

Cette enveloppe n'est clairement pas à la hauteur des dépenses qui ont été ou seront effectuées par l'État français et les collectivités territoriales pour faire face au retrait du Royaume-Uni.

Le SGAE nous a communiqué une estimation de la direction du budget du ministère de l'économie et des finances : environ 405 millions d'euros de dépenses de l'État seraient éligibles sur la période 2020-2023. À cela il faut ajouter les dépenses des territoires. Certaines régions sont bien sûr particulièrement touchées – je pense aux Hauts-de-France, à la Normandie et à la Bretagne –, soit parce qu'elles sont désormais des points de passage de la frontière externe de l'Union, soit du fait de leur spécialisation économique, notamment sur la filière pêche. La région Bretagne, à elle seule, a estimé ses dépenses à 368 millions d'euros.

D'autres secteurs – transports, agroalimentaire, tourisme, import/export – pourraient également être affectés, dans d'autres régions, comme l'Île-de-France ou le Grand Est. Un recensement des dépenses effectuées par les régions est actuellement en cours. Il est coordonné par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

L'enveloppe prévue pour la France, dans le cadre de cette réserve, est donc loin de couvrir la totalité des dépenses engagées. Pour remédier à cette injustice, notre proposition de résolution appelle à plusieurs modifications.

D'abord, la méthode de répartition de la réserve ne paraît pas satisfaisante : le poids et le calcul du facteur lié aux échanges conduisent notamment à une surévaluation des transferts de services financiers par rapport aux échanges de marchandises, pénalisant ainsi des pays comme la France et favorisant, au contraire, le Luxembourg, les Pays-Bas ou l'Irlande.

Les spécificités des États membres mériteraient donc d'être mieux appréhendées dans la répartition de la réserve. Certains secteurs devraient être mieux pris en compte, au premier rang desquels la pêche. La France est l'État membre qui pêche le plus en valeur absolue dans les eaux britanniques – 650 millions de produits pêchés au total. Elle se trouve pourtant, au vu des méthodes de calculs, reléguée en sixième position des pays considérés comme les plus affectés en termes de pêche par le Brexit.

Il est de même du point de vue de la prise en compte de l'interdépendance commerciale. La France est le deuxième État membre à commercer le plus avec le Royaume-Uni. Or, elle se trouverait moins compensée des effets du Brexit que la moyenne des 27 pays, en raison des indicateurs pris en compte.

Outre la méthode de répartition, la période d'admissibilité des dépenses, actuellement fixée du 1er juillet 2020 au 31 décembre 2022, mériterait d'être étendue. Il faut absolument prendre en compte l'ensemble des dépenses impliquées par le Brexit. Les préparatifs ont débuté il y a plusieurs années, bien avant juillet 2020. Nous demandons aussi, pour assouplir un peu la période de référence, que soit admissible à la réserve toute dépense publique liée au retrait du Royaume-Uni, qu'elle ait été engagée ou payée au cours de cette période de référence.

Enfin, il faut clarifier l'articulation des dépenses admissibles à la réserve avec le régime des aides d'État. C'est particulièrement nécessaire pour le secteur de la pêche. L'État doit pouvoir octroyer sans risque, grâce à la réserve, des financements aux entreprises de pêche ou de mareyage qui sont réduites à l'arrêt ou ont subi une perte de chiffre d'affaires.

J'espère vous avoir convaincu de l'importance de ces différents points. Je vous invite donc à adopter cette proposition de résolution européenne pour conforter les positions françaises dans la négociation en cours à Bruxelles, à la fois au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen. La commission des budgets du Parlement européen, saisie pour avis, envisage déjà des amendements permettant de rééquilibrer l'enveloppe, notamment au profit de la France. Sa commission de la pêche, également saisie pour avis, se prononcera en avril et la commission du développement régional (REGI), saisie au fond, tranchera fin mai.

Cette résolution a vocation à parvenir au Gouvernement, mais nous l'adresserons aussi aux parlementaires européens. Nous espérons ainsi peser sur les négociations qui sont particulièrement difficiles, dans la mesure où la taille du gâteau est fixée ; si nous augmentons la part française, d'autres États membres y perdent.

La procédure d'adoption des résolutions européennes par le Sénat prévoit que le texte qui sortira de notre commission soit transmis à la commission compétente au fond, en l'occurrence celle des finances. J'ai pu consulter son président qui ne voit pas d'inconvénient à ce que notre PPRE ne soit pas rapportée en commission des finances, au vu de son objet et de l'urgence de la situation.

Le texte que nous arrêterons aujourd'hui devrait donc, de fait, être définitif. Nous pourrions ainsi gagner du temps et le diffuser sans délai pour pouvoir utilement peser sur les négociations en cours au Conseil, où nous apprenons que la présidence portugaise semble pressée de conclure avant Pâques, et au Parlement européen, dont les trois commissions saisies vont se prononcer dès avril.

Vous comprenez la raison pour laquelle nous avons accéléré la procédure. Cette PPRE est naturellement amendable, si vous y voyez des lacunes ou des oublis.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Merci pour ce projet de résolution. Faisant partie du groupe de suivi post-Brexit, j'y suis particulièrement sensible. J'étais ressortie frustrée du débat en séance publique portant sur l'accord de commerce et de coopération euro-britannique, la semaine dernière, en présence du secrétaire d'État chargé des affaires européennes, et je me félicite de retrouver, dans la PPRE, une évocation des problématiques des régions, certaines plus touchées que d'autres en Europe, et des difficultés pour les acteurs et les opérateurs portuaires, ainsi que pour le secteur trans-Manche.

Parmi ces difficultés, il convient d'identifier celles qui relèvent de la crise économique liée au Covid, mais le Brexit n'a rien arrangé. Un troisième élément se profile avec la mise en application du règlement *Entry-Exit System* qui va imposer des contraintes supplémentaires à tous ces opérateurs.

Le contenu de la résolution me convient. Celle-ci a pour objectif de peser sur les négociations, de repréciser le fonctionnement, les modalités et le calendrier. J'ai noté que cette PPRE faisait référence à des dépenses engagées avant même la constitution de cette réserve d'ajustement. En

effet, nous n'avons pas attendu l'été dernier pour commencer les travaux d'adaptation des terminaux et des douanes ; ces dépenses seront-elles éligibles à la réserve ? Il faut se battre pour qu'elles le soient. En région Normandie, 8 millions d'euros ont, par exemple, déjà été engagés.

La pêche est très largement évoquée dans la PPRE. Il reste des inquiétudes sur ce sujet ; il s'agit d'accompagner tous les secteurs qui en dépendent.

M. André Gattolin. – Nous approuvons cette proposition de résolution. Dans le débat qui doit se tenir – je dirais même, le bras de fer – entre la France et la Commission européenne, le soutien du Parlement est essentiel.

Les critères d'éligibilité manquent d'une cohérence globale. Ainsi, la France toucherait 396 millions d'euros sur la période, alors qu'elle contribue au moins à hauteur de 760 millions d'euros, c'est-à-dire le double aux adaptations requises par le Brexit. Il y a un décalage entre ce que l'on demande à la France dans cet effort lié au Brexit, et ce qu'elle reçoit en retour.

Beaucoup d'argent a déjà été investi. On nous disait, à l'époque où nous débattions sur les fameuses ordonnances liées au Brexit, que nous allions trop vite... Mais nous sommes la frontière principale et directe avec le Royaume-Uni. 70 % des échanges entre le Royaume-Uni et l'Union européenne transitent par le territoire français. Cela mériterait d'être souligné et justifie une attention particulière à notre pays. Et au-delà du Parlement européen, il serait temps d'inciter nos collègues de l'Assemblée nationale à prendre position plus fermement sur ce sujet.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – En effet, nous pourrions ajouter un considérant, par exemple après l'alinéa 16, pour faire valoir cette position particulière qu'occupe la France, point de passage pour le commerce entre le Royaume-Uni et tout le continent européen. Nous allons adresser cette PPRE au Parlement européen, mais elle doit également être relayée dans nos territoires. Je pense, par exemple, aux présidents d'intercommunalité qui ont pu dépenser des millions d'euros pour installer un terminal ou un outil de contrôle douanier...

Je me souviens d'une audition de Gérard Darmanin, il y a trois ans de cela, alors qu'il était ministre du budget. À l'époque, il nous avait bien précisé que l'on allait se débrouiller avec le budget national et celui des intercommunalités ; un fonds européen n'était absolument pas à l'ordre du jour. La situation a évolué depuis. Au regard du montant des dépenses, nous sommes très loin du compte, et la France doit se battre pour récupérer des moyens ; car, ces dépenses engagées – rappelons-le – ne proviennent pas du budget de l'État mais des territoires, des régions, des intercommunalités.

M. André Gattolin. – Il faut accompagner la démarche d'un discours médiatique fort, avec des conférences de presse. Les régions et, accessoirement, l'État ont beaucoup agi en amont ; au lieu de bénéficier d'une prime à l'anticipation, ils s'en trouvent aujourd'hui pénalisés. Le Comité européen des régions (CdR), acteur essentiel, devrait bien identifier les trois régions les plus concernées : la Bretagne, la Normandie et les Hauts-de-France.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Nous avons eu tort, en effet, d'avoir raison trop tôt. Les dépenses prises en compte concernent les retardataires. Nous sommes obligés de jouer à la fois sur les montants et aussi sur la prise en compte des dépenses. Dans la PPRE, nous avons envisagé de remonter encore six mois plus tôt, à juillet 2019, mais nous avons compris. Nous avons agi rapidement dans le souci de l'intérêt général, au côté de l'exécutif, pour avoir gain de cause. Je suis assez fier du travail accompli.

Après réflexion, je vous propose une précision à l'alinéa 26 de la PPRE. Nous demandons que la réserve puisse financer des dépenses engagées ou payées pendant la période de référence. Toutefois, il ne faudrait pas que l'on se retrouve à financer des dépenses engagées mais jamais payées. Pour prévenir ce risque, je vous propose cette formulation : « [...] que toute dépense publique

effectuée en lien avec le retrait du Royaume-Uni, qu'elle ait été engagée ou payée au cours de la période de référence, soit admissible au financement par la réserve ».

M. André Gattolin. – Je crains que cela incite certains pays à engager beaucoup ! Je préférerais « payées » tout court, puisque nous avons déjà beaucoup payé...

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Dans son rôle de contrôle, la Commission devra vérifier que les dépenses sont en lien avec le Brexit. Les dépenses engagées à partir de maintenant seront très contrôlées.

M. Daniel Gremillet. – Je soutiens complètement cette PPRE et les propositions d'amendement.

Les amendements sont adoptés.

La commission autorise la publication du rapport et adopte la [proposition de résolution européenne dans la rédaction issue de ses travaux.](#)

Mercredi 17 mars 2021

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

Institutions européennes

Session d'hiver de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE) du 24 au 26 février 2021 : communication de M. Pascal Allizard, premier vice-président de la délégation française

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, notre commission se réunit aujourd'hui pour entendre notre collègue Pascal Allizard rendre compte devant elle de la récente session de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, dite AP-OSCE. Il est en effet le vice-Président de la délégation parlementaire française au sein de cette assemblée, la députée Sereine Mauborgne étant présidente de cette délégation. Celle-ci comprend quatre autres sénateurs. Deux d'entre eux sont aussi membres de notre commission : André Gattolin et Jean-Yves Leconte. Les deux autres membres sont Valérie Boyer et Stéphane Demilly qui n'ont pu se joindre à nous aujourd'hui.

Cette assemblée a son origine dans la relance du processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), relance décidée en 1990 lors du « sommet » de Paris qui se tenait un an après la chute du mur de Berlin.

La « Charte de Paris pour une nouvelle Europe » adoptée lors de ce « sommet » prévoyait en effet la création d'une Assemblée parlementaire de la CSCE, composée de représentants des parlements de tous les États participants. La dénomination actuelle de l'Assemblée résulte de la transformation de la CSCE en OSCE le 1er janvier 1995.

Pascal Allizard m'a fait observer que ses collègues députés comme ses collègues étrangers restituent régulièrement leurs travaux au sein de cette assemblée devant leur parlement respectif. Il m'a proposé de rendre compte devant notre commission des différentes sessions annuelles de l'AP-OSCE et de ses travaux en plénière, en commission, ainsi qu'occasionnellement lors des missions d'observation électorale. De plus, en tant que Vice-président français de l'Assemblée parlementaire, il participe au Bureau et, en qualité de Représentant spécial pour les affaires méditerranéennes, il préside le Forum méditerranéen annuel et participe au volet gouvernemental des travaux.

Aussi j'ai accueilli très favorablement cette demande. Cela permettra de mieux faire connaître, au sein du Sénat, les activités de l'AP-OSCE et, en matière méditerranéenne, de favoriser des synergies utiles avec nos collègues François Calvet et Didier Marie, chargés pour notre commission de suivre les pays de la rive Sud de la Méditerranée. J'espère ainsi créer une nouvelle habitude, à l'instar de celle déjà installée avec nos collègues membres de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui nous rendent régulièrement compte de leurs travaux. Je suis donc très heureux de céder la parole à Pascal Allizard.

M. Pascal Allizard. – Monsieur le Président, merci d'avoir accepté le principe de cette présentation. La délégation sénatoriale de l'AP-OSCE est rattachée administrativement à la commission des affaires européennes et il m'a semblé naturel de renouer avec cet usage de rendre compte devant vous de notre mandat.

L'OSCE regroupe 57 États d'Amérique, d'Europe et d'Asie et l'AP-OSCE 323 parlementaires issus des Parlements de ces 57 États membres. L'OSCE est issue de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe qui a abouti à l'Acte final d'Helsinki signé le 1er août 1975.

Quelques mots sur l'institution : l'acte d'Helsinki ne comporte que peu de dispositions concrètes. Il est avant tout une énumération de principes et d'intentions : égalité souveraine, respect des droits inhérents à la souveraineté, non-recours à la menace ou à l'emploi de la force, inviolabilité des frontières, intégrité territoriale des États, règlement pacifique des différends, non-intervention dans les affaires intérieures, respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, égalité de droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, coopération entre les États, exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international.

Les États participants déclarent leur résolution de tenir dûment compte des dispositions de l'Acte final de la Conférence et de les appliquer. Toutefois, l'Acte final n'a pas la force d'un traité obligeant ses signataires. Pourtant, il a participé indirectement à l'issue de la Guerre froide. En effet, les Soviétiques ont signé l'Acte parce qu'à leurs yeux, il figeait une fois de plus les frontières issues de Yalta et les Occidentaux ont espéré de leur côté que des rencontres annuelles seraient l'occasion de dénoncer les manquements aux Droits de l'Homme perpétrés de l'autre côté du Rideau de Fer. Les Soviétiques n'avaient probablement pas imaginé que le seul fait d'égrener tous les ans la liste des prisonniers politiques et de ceux qu'on allait appeler les « dissidents » aurait un tel impact sur l'opinion publique des deux côtés du Mur. La suite est connue.

Ainsi les pères fondateurs ont essentiellement confié à l'OSCE la sécurité de l'Europe et la coopération entre les différents pays qui composent notre vieux continent. Ce sont les deux missions principales de l'organisation. Malgré les conflits et les tensions existant entre les États membres, nous cherchons à ne pas trop nous en écarter, sinon nous prendrions le risque de perdre notre « raison d'être » ou tout simplement notre « raison sociale ». Pourtant on peut observer une inflexion depuis deux décennies : les questions de sécurité et les enjeux politico-militaires semblent passer au second plan, tandis que prennent le dessus la promotion des droits de l'Homme, des libertés fondamentales, de l'égalité des genres et quelque peu aussi de la coopération économique et environnementale.

L'AP-OSCE se réunit en plénière trois fois par an, en hiver, en été et à l'automne. Elle est dotée de trois commissions générales : affaires politiques, affaires économiques, démocratie et Droits de l'Homme. Celles-ci se réunissent lors des réunions statutaires, mais elles peuvent aussi se réunir à tout autre moment à l'initiative de leurs présidents. Des commissions ad hoc sont également constituées et peuvent organiser des missions sur le terrain. Actuellement il existe deux commissions ad hoc : migrations, dont j'ai pu être quelque temps vice-président, et terrorisme. Enfin il existe un groupe de travail informel sur les Routes de la Soie.

L'organe dirigeant, le Bureau, est composé du Président, des vice-présidents, du Trésorier et des membres du bureau des trois commissions générales ainsi que du Président émérite, c'est-à-dire l'immédiat prédécesseur du président en titre. Les représentants spéciaux sont nommés à la discrétion du Président et sont invités au bureau si leur sujet doit être évoqué lors de la réunion. Le Bureau de l'AP-OSCE se réunit une ou deux fois par an à Copenhague en tant que de besoin, et, chaque année, il se réunit dans le pays exerçant la présidence, lors de la réunion du Conseil ministériel. C'est là que se décident les grandes orientations. J'ai l'honneur d'être vice-président de l'AP-OSCE depuis 2018.

Depuis mars 2020, l'AP-OSCE a renoncé à toute réunion physique en raison du contexte sanitaire, mais elle a en revanche organisé régulièrement et sans difficulté l'ensemble des réunions statutaires par visio-conférence. De même, les trois commissions permanentes ainsi que toutes les commissions ad hoc ont organisé des webinaires si bien qu'aucune des réunions prévues en 2020 n'a été annulée à ce jour, permettant ainsi un fonctionnement quasi normal de l'institution. En outre, la présidence de l'AP-OSCE a lancé avec succès des webinaires consacrés à des sujets d'actualité touchant en particulier aux conséquences de l'épidémie sur les droits de l'Homme et l'État de droit, sujet qui préoccupe aussi notre commission. À côté de ces activités statutaires, l'AP-OSCE participe régulièrement à des missions d'observation électorales, comme peuvent le faire également les membres de l'APCE. Nous avons dû renoncer à l'observation des élections américaines de novembre

en raison de la crise sanitaire. Début avril, les élections législatives bulgares feront l'objet d'une mission d'observation que je présiderai.

La délégation du Sénat à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE compte 5 membres qui s'ajoutent aux 8 membres de l'Assemblée nationale pour former la délégation française à l'AP-OSCE. La présidente est une députée, Sereine Mauborgne. Les présidences suivent une alternance entre majorité et opposition, ainsi qu'entre assemblées.

Lors de la dernière réunion statutaire de l'AP-OSCE, le constat a été fait d'un recul du multilatéralisme. Les 26 et 27 février dernier, l'AP-OSCE s'est réunie en visioconférence pour sa 20^e session d'hiver et nous avons débattu des conflits actuels en Europe, de la crise ukrainienne, de la situation au Nagorny-Karabakh, de la sécurité économique et environnementale, des Droits de l'Homme et des conséquences de l'actuelle pandémie.

Lors des débats, il a ainsi surtout été question du nécessaire retour au multilatéralisme. La crise du multilatéralisme que nous traversons déjà depuis plusieurs années est préoccupante. Le multilatéralisme à vocation universelle a connu une ascension continue jusque vers la fin du 20^e siècle, puis il a décliné et, curieusement, ce déclin va de pair avec la montée de l'insécurité internationale que nous connaissons.

Dans la première moitié du XX^e siècle, les Nations Unies ont vu le jour après la guerre mondiale et la Charte des Nations Unies est devenue une norme fondamentale reconnue des relations d'État à État. C'est sur la base d'un système international avec l'ONU comme noyau central et un ordre international fondé sur le droit international et s'appuyant sur le fonctionnement efficace des institutions multilatérales, que des progrès considérables ont été accomplis dans le domaine de la gouvernance mondiale. Nous nous en écartons désormais, même en Europe.

Premièrement, les États-Unis, jusqu'à une date récente, nous ont montré qu'ils tournaient le dos au multilatéralisme en se retirant de certaines instances multilatérales et de certains traités et en relâchant les liens qui les attachent à notre continent, mais cette crise du multilatéralisme est loin de tenir à la seule politique américaine. Nous verrons quelle inflexion l'administration Biden donnera à sa politique internationale.

Dès 2014, la Russie annexait la Crimée au mépris du droit international et menait une guerre en Ukraine en pleine Europe. La Turquie, pourtant membre de l'OTAN, menace d'autres membres de l'OTAN. Enfin, la Chine qui, quant à elle, prêche le multilatéralisme, développe en attendant – et de manière subreptice – ses propres instances parallèles. Qui peut encore croire que les Routes de la Soie – la fameuse « Belt and Road Initiative » – constituent une enceinte multilatérale quand, en réalité, elles permettent à Pékin de conclure des accords bilatéraux avec chaque pays pour développer son influence internationale ? Dans notre rapport sur les Routes de la soie fait au nom de la commission des affaires étrangères, Gisèle Jourda et moi avons utilisé à ce sujet le terme de « bilatéralisme de masse ». La Chine a même enfoncé un coin dans l'Union européenne avec son format 17+1, sans que l'Union européenne ne réagisse ni remette en cause la signature du traité sur les investissements.

Cette crise du multilatéralisme s'installe avec un hégémon libéral américain en retrait et un hégémon autoritaire chinois en pleine ascension. Aux États-Unis, le retour progressif à l'isolationnisme peut être analysé comme une tendance lourde de moyen terme depuis l'appel du Président Barack Obama en 2015 à « en finir avec les guerres sans fin », renforcé par la volonté politique du Président Donald Trump. La présidence démocrate pourrait peut-être renverser la vapeur. D'ailleurs, le Président Biden n'a-t-il pas déjà annoncé que les États-Unis reviendraient dans l'Accord de Paris ? C'est un symbole. Ira-t-il au-delà du symbole ?

Quant à la diplomatie européenne, elle cherche à s'affirmer au service de la « méthode multilatéraliste ». Mais on voit qu'elle a du mal à imposer son modèle démocratique, concurrencée par

des alternatives autoritaires à travers la planète entière, prise entre la montée du national populisme, les ingérences étrangères, et l'affaiblissement plus général de l'idéal de la démocratie représentative. En outre, l'UE n'est pas une puissance au sens étatique et régalien du terme, d'autant qu'elle jugule elle-même les aspirations régaliennes de ses propres États membres.

Il est clair que l'UE peine à se projeter comme un acteur international capable de mettre en œuvre une politique étrangère, ambition dont la crédibilité nécessiterait une capacité à user de la force. L'UE apparaît tout au plus comme un « soft power » qui veille en paroles à l'équilibre des puissances dans les régions déstabilisées. Elle s'engage parfois dans des « opérations de désescalades des tensions » par communiqués, résolutions et même sanctions diplomatiques et commerciales. À l'OSCE, il est difficile voire impossible de parler de la politique de l'UE : très vite, nos partenaires nous rétorquent que ce sont des questions qui ne concernent qu'« une fraction des États membres de l'OSCE ».

Le poids des conflits gelés et des autres contentieux empêche un climat serein à l'OSCE. Ce qui perturbe le bon fonctionnement de l'Institution, c'est l'impossible résolution des « conflits gelés » et l'impossible apaisement des tensions entre États membres issues pour l'essentiel de la Russie, de la Turquie et de l'Azerbaïdjan.

Quand on regarde la carte politique de la « Grande Europe », celle de l'Atlantique à l'Oural, on s'aperçoit qu'en son centre, du Nord au Sud, et même jusqu'à la rive Sud de la Méditerranée, elle est traversée par une grande ligne de faille : une zone de tensions plus ou moins vives. On peut les prendre dans l'ordre en commençant par le Nord.

L'enclave russe de Kaliningrad est la tête de pont de la Russie sur la Mer baltique. Elle est devenue, avec 225 000 militaires, une de premières bases militaires et un des premiers arsenaux russes, considérée comme un avant-poste de la menace russe contre l'Occident. Je l'ai vue de mes propres yeux en avion. C'est proprement effrayant tant est dense la concentration de soldats et d'armes.

La « cyber-guerre » menée par la Russie contre les États baltes déstabilise aussi régulièrement les systèmes informatiques.

La Biélorussie, alliée de la Russie - en particulier pour les exercices militaires qui s'y déroulent face à la Pologne - est actuellement déstabilisée par l'agitation née des irrégularités de la dernière élection présidentielle.

L'Ukraine est, depuis l'annexion de la Crimée, le principal sujet traité par l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. L'Ukraine est désormais menacée d'être privée des revenus des gazoducs transportant le gaz russe d'Est en Ouest si le projet Nordstream 2 est achevé.

La Transnistrie – « conflit gelé » et territoire que la Russie cherche à détacher totalement de la Moldavie – est également un formidable arsenal russe, car même s'il est obsolète, il s'y trouve encore des armes chimiques.

L'Abkhazie et l'Ossétie du Sud en Géorgie sont également considérées comme des « conflits gelés ». Ces deux territoires séparatistes de la Géorgie sont occupés par la Russie qui déplace constamment la ligne de démarcation à son profit.

Le Nagorny-Karabakh en Azerbaïdjan est longtemps resté un « conflit gelé », mais la guerre de 2020 entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan a prouvé que les conflits gelés peuvent s'enflammer à tout moment. Depuis le cessez-le-feu du 9 novembre 2020, la Russie est en charge de la sécurité du Nagorny-Karabakh et occupe le territoire avec l'accord tacite mais contraint de la Turquie qui a participé indirectement à cette guerre en déplaçant des djihadistes irakiens et syriens vers l'Azerbaïdjan avant l'intervention.

La problématique de la partition de Chypre reste un point de crispation qui vient de connaître une nouvelle acuité avec la découverte d'hydrocarbures dans ses eaux territoriales et les prétentions de la Turquie sur ces matières premières. La tension permanente qui existe entre la Turquie et la Grèce s'en trouve renforcée.

Enfin la déstabilisation de la Syrie par le djihad a permis à la Russie de devenir un acteur de premier plan au Proche Orient, puisqu'elle a désormais deux bases en Syrie, et permis à la Turquie d'avancer ses pions dans cette région confuse et explosive.

Cette ligne de faille du Nord au Sud où l'on mène des guerres sans le dire ouvertement n'est plus du tout maîtrisée par les puissances occidentales européennes et sert de ballons d'essais pour la Russie et la Turquie qui, ainsi, mesurent le degré de tolérance ou d'apathie de l'Occident et testent jusqu'où elles peuvent aller sans provoquer une déflagration continentale.

Cette situation conflictuelle grave qui n'est pas prise à bras le corps par le clan occidental ni par l'UE fournit à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE d'interminables débats entre tour à tour les Russes, les Polonais, les Baltes, les Ukrainiens, et les Moldaves, les Turcs, les Grecs et, les Chypriotes, les Russes et les Géorgiens, les Azerbaïdjanais et les Arméniens.

L'OSCE et son Assemblée parlementaire apparaissent comme des forums où s'expose souvent sans fard la réalité des conflits armés qui traversent l'Europe : véritables guerres qui ne disent pas leur nom et dont on mesure mieux la gravité dans ces enceintes, du fait sans doute de l'absence complète de compréhension entre les protagonistes et de l'impossibilité de tout consensus.

Parallèlement, on mesure parfaitement à l'OSCE un consensus plus facile qui s'installe au contraire sur une nouvelle acception de l'État de droit, l'hostilité à la laïcité, les droits de l'Homme, le dé-colonialisme, la parité et la théorie du genre...

En cela l'OSCE, et a fortiori son assemblée parlementaire, reflète mieux que beaucoup d'enceintes internationales la réalité de notre monde contemporain. C'est un de ses mérites.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. Je m'interroge sur la puissance de l'Europe dans le monde et son influence. La reconnaissance du marché unique européen ne s'accompagne pas de reconnaissance politique.

M. Claude Kern. – Nous retrouvons les mêmes problématiques à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), en particulier sur la Géorgie et la Turquie.

M. Pascal Allizard. – Sur la Turquie, la controverse relative au plateau continental est un vrai sujet de fragilité de l'Union européenne.

M. Claude Kern. – J'avais une question sur le suivi des rapports : l'APCE produit un grand nombre de rapports mais assure peu leur suivi. En est-il de même pour l'Assemblée parlementaire de l'OSCE ?

M. Pascal Allizard. – La situation est différente, car la partie gouvernementale de l'OSCE joue un rôle important. La représentation y est certes de niveau très hétérogène suivant les pays, ce qui prive l'outil d'une pleine efficacité mais l'OSCE agit sous mandat de l'ONU et les missions d'observation - vérification des lignes de front par exemple - sont des actions de terrain où nous exerçons un suivi concret. Au sein de l'assemblée parlementaire, la prise de décisions n'appartient pas directement aux parlementaires, le travail se fait par motions et souvent les lignes de fracture que j'ai pu exposer précédemment réapparaissent. Cependant, le dialogue y est toujours maintenu.

Lors de la session annuelle de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE qui s'était tenue en juillet 2015 à Helsinki, la Finlande avait interdit son territoire aux diplomates et parlementaires russes. Nous étions alors encore dans la suite de la crise de Crimée et l'Union européenne venait de prendre des sanctions. Une telle situation n'est pas tolérable. L'Assemblée parlementaire de l'OSCE est avant tout une instance de dialogue et elle doit le rester.

Mme Marta de Cidrac. – Je souhaitais revenir sur une zone qui n'a pas été évoquée : la question de l'Arctique est-elle un sujet pour l'OSCE ?

M. Pascal Allizard. – C'est un sujet émergent mais ce n'était pas une priorité jusqu'à présent, mais il y a désormais un représentant spécial.

Mme Gisèle Jourda. – Merci pour cette présentation exhaustive. J'ai été interpellée par la faiblesse des États de l'Union européenne au sein de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Sur les conflits gelés, notre commission mène une réflexion depuis longtemps. Au sein de l'Union européenne, les missions se multiplient mais les résultats ne suivent pas. Je m'interroge sur cette multitude de déplacements et de rapports de constat qui ne changent rien, comment aller au-delà ? L'exemple de l'Ukraine est en cela particulièrement parlant.

M. Pascal Allizard. – La logique de résultats imposerait un recours à la force qui n'a pas lieu d'être. L'OSCE est avant tout une instance de dialogue. En tant que pays tiers, nous avons un rôle d'apaisement dans ces conflits.

M. André Gattolin. – En tant que membre des deux assemblées parlementaires APCE et AP-OSCE, je vois peu de différences entre elles. Il y a effectivement plus de missions électorales et d'observation à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et le périmètre est plus large, plus de pays y étant représentés, dont les États-Unis et le Canada. L'Assemblée parlementaire de l'OSCE n'a cependant pas de prolongement en droit positif international contrairement aux rapports de l'APCE adoptés à la majorité qualifiée qui ont une incidence sur le comité des ministres et la production de normes internationales. Les sujets de préoccupation des deux assemblées ont dérivé de sujets comme la pacification, la démocratie ou les droits de l'Homme vers d'autres comme l'écologie, la théorie du genre, la défense des minorités LGBT+ où leur intervention me semble moins légitime. Quand la France a présidé le Conseil de l'Europe, elle a d'ailleurs tenté de recentrer les débats sur les fondamentaux.

M. Pascal Allizard. – C'est exact. Avant la crise ukrainienne, ces assemblées s'éloignaient de leur raison d'être. Les conflits actuels ont replacé les Assemblées parlementaires, et surtout celle de l'OSCE, dans leur rôle traditionnel d'instance de dialogue et de promotion de la paix.

M. André Gattolin. – Je note aussi que la délégation russe est identique dans ces deux assemblées, ce qui peut contribuer à lui donner une plus grande « force de frappe ».

Désignation de rapporteurs

M. Jean-François Rapin, président. – Comme nous en étions convenus lors de notre réunion du 22 octobre 2020, sur proposition du Bureau de la commission, je souhaite constituer le groupe de travail interne à notre commission pour formuler des propositions sur les questions institutionnelles susceptibles d’être abordées par la Conférence sur l’avenir de l’Europe, qui pourrait enfin être lancée au printemps prochain. J’ai proposé que chaque groupe politique y soit représenté afin d’associer le plus largement possible les diverses sensibilités de la commission à ce travail qui portera sur des thèmes à fort impact politique.

Le groupe socialiste avait déjà désigné Laurence Harribey pour l’y représenter. Elle et moi, en notre qualité de représentants des deux forces politiques principales du Sénat, serons co-rapporteurs de ce groupe de travail. Il comprendra donc 8 membres – un par groupe - et ces 8 membres seront invités à participer à toutes les auditions et à contribuer à l’élaboration des propositions que Laurence Harribey et moi formaliserons dans un rapport d’information que nous soumettrons *in fine* à l’approbation de la commission.

Tous les groupes m’ont fait leurs propositions aussi je suis en mesure de vous soumettre aujourd’hui la composition suivante pour ce groupe de travail :

Groupe Les Républicains	M. Jean-François Rapin, co-président rapporteur
Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain	Mme Laurence Harribey co-présidente rapporteure
Groupe Union Centriste	Mme Catherine Morin-Desailly
Groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants	M. André Gattolin
Groupe communiste républicain citoyen et écologiste	M. Pierre Laurent
Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen	Mme Véronique Guillotin
Groupe Les Indépendants - République et Territoires	Mme Colette Mélot
Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires	M. Jacques Fernique

Il en est ainsi décidé.

Comme vous le savez, la présidence tournante du Conseil de l’Union européenne reviendra à notre pays à partir du 1^{er} janvier prochain, et pour six mois.

Le Président du Sénat a organisé hier une réunion de lancement des préparatifs du Sénat à cet événement. Il a ainsi réuni le vice-président Karoutchi, les Questeurs et les présidents de

commissions et de délégations pour échanger sur les réunions interparlementaires que le Sénat pourrait organiser à cette occasion et les thèmes qu'il pourrait porter, en coordination avec l'Assemblée nationale et en tenant compte des priorités de la présidence française autour des notions englobantes de « relance, puissance et appartenance ». Les thèmes proposés sont : l'autonomie stratégique européenne incluant les questions de concurrence, de commerce, de politique industrielle et de politique énergétique mais aussi un volet santé au titre de la recherche ; la politique migratoire européenne en incluant le pacte asile/migration et sans ignorer la dimension aide au développement ; la mise en œuvre de l'accord de Paris et la politique environnementale ; le modèle culturel européen en y intégrant une dimension État de droit. Deux sujets seront traités au Sénat et deux à l'Assemblée.

Les deux assemblées devraient par ailleurs se répartir ainsi les réunions : l'Assemblée, si elle l'accepte, organiserait la COSAC plénière et le groupe de contrôle conjoint d'Europol ; le Sénat se propose d'organiser la Conférence interparlementaire pour la politique étrangère et de sécurité commune et pour la politique de sécurité et de défense commune et la « petite » COSAC, qui réunit la troïka présidentielle et les présidents des commissions des affaires européennes des parlements nationaux des 27. Enfin, le Président Larcher envisage d'accueillir à Paris une réunion extraordinaire de l'ensemble des sénats des États membres de l'Union européenne.

Jeudi 18 mars 2021

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

Questions diverses

M. Jean-François Rapin, président. – Le Gouvernement nous a demandé hier de lever la réserve parlementaire d'ici ce soir pour plusieurs textes. Certains sont techniques et ne nécessitent donc pas que notre commission s'en saisisse, mais, parmi ces textes, figure un projet de décision concernant la facilité européenne pour la paix. Étant donné l'importance de ce texte, j'ai préféré vous soumettre la levée de réserve.

La décision du Conseil 5212/21 qui nous est soumise établit la facilité européenne pour la paix, ligne de 5 milliards d'euros prévue pour financer les coûts communs d'opérations et missions militaires relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et, dans les cas où le Conseil a décidé de les mettre à la charge des États membres, les dépenses opérationnelles liées à des mesures d'assistance visant à renforcer les capacités d'États tiers et d'organisations régionales et internationales dans le domaine militaire et de la défense, ou soutenir les aspects militaires d'opérations de soutien de la paix dirigées par de tels États ou organisations.

Pour la première fois, cette facilité pour la paix permettra à l'Union de compléter les activités de ses missions et opérations PSDC dans les pays hôtes par des mesures d'assistance, qui peuvent inclure la fourniture d'équipements, d'infrastructures ou d'assistance en matière de défense, à la demande de pays tiers ou d'organisations régionales ou internationales.

Cette facilité permettra à l'Union européenne de contribuer au financement d'opérations de soutien de la paix menées par des partenaires n'importe où dans le monde. Elle remplacera donc deux instruments : le mécanisme Athena, précédemment utilisé pour financer les coûts communs opérationnels des différentes missions et opérations militaires de l'Union au titre de la PSDC, et la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, qui se limitait à ce continent.

Le financement de toute action au titre de la facilité nécessitera l'adoption préalable par le Conseil, statuant à l'unanimité, d'un acte de base établissant une telle action.

Le texte de la décision règle techniquement le mode de fonctionnement, la structure et l'organisation de la facilité ainsi que ses aspects budgétaires. Le financement reposera sur des contributions des États membres selon la clé du produit national brut, et sous réserve de la possibilité pour un État membre de présenter une déclaration formelle afin de ne pas participer au financement d'une action.

Dans la mesure où, en tout état de cause, le financement de toute action au titre de la facilité nécessitera l'adoption préalable par le Conseil, statuant à l'unanimité, d'un acte de base établissant une telle action, je vous propose de ne pas intervenir plus avant sur cette proposition.

M. André Gattolin. – Je souscris à cette proposition. Je le dis comme rapporteur du programme 105 (« Action de la France en Europe et dans le Monde »), à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, conscient que nous avons mis bien des moyens dans les organisations de maintien de la paix. On nous reproche trop souvent de conduire des opérations extérieures sans consacrer assez aux mécanismes promouvant la paix, il est donc très pertinent de nous associer pleinement à ces mécanismes à l'échelon européen, d'autant qu'ils pourront financer non seulement des infrastructures de développement mais aussi des capacités militaires. Le mécanisme, reposant sur l'unanimité, prévoit un droit de retrait : c'est le seul moyen d'avancer parce que certains pays sont réticents à se sentir liés.

M. Didier Marie. – Le Gouvernement saisit le Parlement la veille pour le lendemain, ce n'est pas de bonne méthode, ni respectueux de nos travaux. Sur le fond, je ne vois pas de difficulté à lever la réserve parlementaire, sous réserve d'inventaire.

M. Jean-François Rapin, président. – Effectivement, d'autant que le texte qui nous est soumis ne date pas d'avant-hier...

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je me joins à ce propos. Cependant, on ne peut que se féliciter de ce texte. Voilà des années que nous demandons que les forces de la paix soient mobilisées, car on ne gagne jamais la guerre par les seules armes.

La commission émet un avis favorable à la levée de la réserve parlementaire.

Justice et affaires intérieures

Désinformation en ligne : communication et avis politique de Mmes Florence Blatrix Contat et Catherine Morin-Desailly

M. Jean-François Rapin, président. – Nous allons parler d'un sujet qui est au cœur du projet européen : l'État de droit. Nous en avons récemment débattu avec nos partenaires allemand et polonais, lors d'un colloque organisé à l'occasion du 30^e anniversaire du triangle de Weimar.

Il y a un mois, le président Larcher a pu échanger avec ses homologues polonais et allemand sur cette notion d'État de droit, qui est difficile à cerner et qui dépasse la seule indépendance de la justice, et sur les mécanismes que l'Union européenne a mis en place pour protéger l'État de droit, qui semble sur la sellette trente ans après la réunification de l'Europe. Jean-Yves Leconte et moi-même avons pu aussi participer à ces échanges intéressants. Le sujet est revenu au cœur de l'actualité européenne la semaine dernière, puisque la Hongrie et la Pologne ont saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour demander l'annulation du nouveau mécanisme de conditionnalité, mis en place sous l'impulsion du Conseil européen en juillet et décembre 2020 et visant à priver de fonds communautaires un État membre qui ne respecterait pas l'État de droit. Nous y reviendrons certainement avec les rapporteurs Philippe Bonnecarrère et Jean-Yves Leconte, qui ont mené un travail très approfondi sur plusieurs mois et qui nous présenteront leur rapport.

Le respect de l'État de droit implique aussi le pluralisme des médias et la liberté de l'information. À ce titre, il nous a paru opportun de discuter également des projets de la Commission européenne pour mieux lutter contre la désinformation en ligne, projets qui prennent la forme d'un plan d'action pour la démocratie européenne et de nouvelles propositions législatives pour réguler les services numériques et, bientôt, la publicité politique.

Fin février, un rapport du ministère de l'intérieur a attiré l'attention sur les nouvelles formes de dérives sectaires. Les désinformateurs d'aujourd'hui sévissent sur de nouveaux terrains : Internet, blogs, chaînes vidéo, podcasts, réseaux sociaux... autant de lieux où se développent de nouveaux obscurantismes qui posent la question de la responsabilité des plateformes numériques y donnant accès, sans être à proprement parler éditeurs de ces contenus. La réglementation semble en retard pour lutter contre la désinformation. Hier encore, dans une tribune parue dans un grand quotidien, un collectif de citoyens, journalistes ou vulgarisateurs, qui s'attellent à un travail d'information et d'éducation en ligne, a lancé un appel. Ils se disent souvent menacés et harcelés et regrettent de ne pas être mieux accompagnés dans leur résistance contre la manipulation numérique, qui s'appuie sur des moyens financiers colossaux et menace nos processus démocratiques.

Je cède la parole à nos rapporteuses, Florence Blatrix Contat et Catherine Morin-Desailly, qui vont nous faire part de leur analyse et nous proposeront un avis politique destiné à faire connaître à la Commission européenne nos priorités dans la perspective du nouvel encadrement juridique envisagé pour lutter contre la désinformation.

Mme Florence Blatrix Contat, co-rapporteuse. – L'actuelle Commission européenne a fait de la régulation des plateformes l'une de ses priorités politiques. Elle a présenté le 15 décembre dernier deux propositions de règlements, le Digital Services Act (DSA) et le Digital Market Act (DMA), qui visent à revoir les règles du marché unique du numérique. Le premier texte définit les responsabilités des acteurs du numérique – en particulier des grandes plateformes – quant aux contenus qu'ils diffusent, et le second encadre leurs comportements anti-concurrentiels.

Nos travaux sur ces deux textes, commencés dès le début du mois de janvier, sont bien engagés : nous avons déjà réalisé une quinzaine d'auditions. Ils se poursuivent, et nous vous proposerons, dans les prochains mois, de prendre position sur l'ensemble des sujets abordés par ces textes, avec sur chacun d'eux un rapport d'information, assorti d'une proposition de résolution européenne et d'un avis politique à la Commission.

Mme Catherine Morin-Desailly, co-rapporteuse. – Compte tenu du très large spectre embrassé par ce paquet numérique, nous souhaitons faire un premier point sur la façon dont y est traitée la question de la désinformation en ligne. En effet, la Commission européenne a également présenté, le 3 décembre dernier, un plan d'action pour la démocratie européenne, qui comporte un important volet numérique : il aborde en particulier la problématique du maintien de la sincérité du débat public et de l'intégrité des élections, au regard de la numérisation croissante de notre environnement.

À titre personnel, je me réjouis que l'Union européenne s'empare enfin pleinement de ces sujets ; certains d'entre vous se rappellent peut-être que c'était là l'une des préconisations que je faisais lors des débats dans notre hémicycle sur le projet de loi Infox, en 2018, dont j'ai été rapporteure : comme sur beaucoup d'autres sujets, l'échelon européen est le plus pertinent, sur des sujets par nature transfrontière.

Le plan d'action pour la démocratie européenne aborde également des questions de cybersécurité, d'ingérence étrangère, de lutte contre le cyberharcèlement de journalistes, etc., toutes questions très intéressantes et sur lesquelles nous aurons probablement l'occasion de revenir avec nos collègues rapporteurs, mais nous avons souhaité ici interroger spécifiquement la manière dont les modèles de fonctionnement et de financement des plateformes en ligne, et notamment des réseaux sociaux, affectent nos processus démocratiques. En effet, le projet de *Digital Services Act* comprend déjà d'importantes propositions sur ce sujet ; par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action, la Commission européenne prépare une proposition de législation sur la publicité politique ciblée en ligne, qui devrait être présentée à l'automne 2021, et sur laquelle nous vous soumettrons dès aujourd'hui quelques suggestions.

Mme Florence Blatrix Contat, co-rapporteuse. – Par bien des aspects, les plateformes en ligne sont désormais assimilables à des espaces publics ; elles jouent un rôle de plus en plus important dans l'accès à l'information, et sont même devenues un moyen privilégié de communication avec les citoyens, pour les partis politiques comme pour les pouvoirs publics. Les récents événements en Australie ont bien montré à quel point Facebook, contrairement à ses dires, est devenu un canal de diffusion de l'information irremplaçable, y compris pour certaines autorités et certains services publics.

Il est vrai que la défiance envers les médias traditionnels est de plus en plus grande : selon le dernier baromètre du Cevipof, seuls 16 % des Français déclareraient faire confiance aux médias traditionnels. De plus en plus de personnes se tournent vers les réseaux sociaux pour accéder à l'information. L'encadrement des contenus publiés sur les plateformes en ligne et la lutte contre la désinformation apparaissent donc comme des enjeux majeurs.

L'Union européenne s'intéresse à ce sujet depuis déjà plusieurs années. Le code européen de bonnes pratiques contre la désinformation en ligne, cadre d'autorégulation mis en place en 2018, présente, de l'aveu général, un bilan plutôt positif : il a permis d'engager un dialogue entre les acteurs économiques et les autorités européennes et nationales pertinentes. Ce dialogue s'est, par exemple, montré particulièrement efficace pendant la crise de la covid-19 : les plateformes signataires, encouragées par la Commission, ont montré leur capacité à lutter contre la désinformation et à promouvoir des contenus fiables, issus de sources journalistiques ou gouvernementales. En particulier, les récents progrès de leurs algorithmes d'analyse des contenus leur permettent de détecter rapidement une très grande proportion des contenus douteux, y compris en tenant compte des nuances de contexte.

En ce qui concerne la promotion de contenus fiables, un certain nombre de grandes plateformes pratiquent déjà le marquage de contenus publiés par des autorités, ou vérifiés par des *fact checkers*. Il conviendrait d'encourager plus largement le recours à des vérificateurs de faits agréés. Nous pensons que les journalistes, en particulier, ont un rôle à jouer dans ce processus. Le projet de DSA institutionnalise un statut de « signaleurs de confiance » – *trusted flaggers* –, principalement

pour le signalement de contenus illicites et de produits contrefaits, qui offrirait un cadre pour une coopération renforcée dans le domaine de la lutte contre la désinformation.

Le cadre non contraignant du code n'est plus suffisant, au regard de l'ampleur prise par le phénomène de désinformation en ligne. Facebook affirme, par exemple, bloquer chaque jour automatiquement des millions de tentatives de création de faux comptes. Et les outils désormais à la disposition des plateformes ont prouvé leur efficacité. Ce constat n'est pas fait seulement en Europe : après l'attaque du Capitole, début janvier, les parlementaires américains ont constaté que « l'autorégulation a échoué » et ont convoqué les PDG de Facebook, Twitter et Alphabet pour qu'ils répondent de leur rôle et de leur responsabilité dans la diffusion de fausses informations.

De fait, comme le scandale Cambridge Analytica il y a quelques années, la récente affaire du Capitole illustre les risques pour le fonctionnement réel de nos démocraties, qu'induit le modèle économique des plateformes, fondé sur l'« économie de l'attention », nourrie par l'exploitation abusive des données à caractère personnel. Car si ces plateformes sont devenues des lieux inévitables de débat public, il ne faut jamais perdre de vue qu'elles demeurent des acteurs économiques privés à but lucratif, dont la vertu n'excédera jamais les limites de leur intérêt économique : leur modèle de financement quasi exclusif par les revenus publicitaires aboutit à une recherche systématique d'exposition maximale des utilisateurs à la publicité, et il est désormais bien établi que cette logique favorise les contenus les plus clivants et radicaux, qui retiennent l'attention, au détriment des informations pondérées.

À cet égard, la Commission européenne, dans son projet de Digital Services Act et dans la nouvelle mouture en préparation du code de bonne conduite, continue de tabler sur le risque réputationnel encouru par les plateformes, pour les encourager à améliorer spontanément leurs comportements en matière de régulation des contenus – notamment les contenus préjudiciables et de désinformation. Il faut être bien naïf pour penser que cela suffira à faire bouger significativement les lignes, quand on pense à l'impact dérisoire sur son chiffre d'affaires qu'a eu le boycott de Facebook par plus de 400 grands annonceurs, à l'été 2020.

Plus fondamentalement, s'il faut évidemment empêcher que la diffusion de contenus illégaux, préjudiciables ou trompeurs ne rapporte gros, il nous faut aussi refuser, quand bien même la pression de l'opinion publique obligerait les plateformes à s'acheter une vertu, que le débat public puisse être orienté uniquement par des principes de rentabilité, à rebours de tous les principes et garanties établis en France : c'est bien d'une régulation propre à assurer la pluralité des opinions en ligne dont nous avons besoin. Mais quelle régulation ?

La proposition de Digital Services Act maintient le principe de responsabilité limitée pour les hébergeurs : cela implique qu'ils ne peuvent être tenus responsables des contenus illicites publiés sur leurs services que si, une fois informés, ils n'agissent pas pour les retirer. Des obligations additionnelles sont prévues pour les plateformes en matière de transparence et d'obligations de moyens, et plus encore pour les très grandes plateformes. Ces dernières sont tenues de procéder à une évaluation des risques systémiques posés par l'utilisation de leurs services, par exemple en matière d'atteinte aux droits fondamentaux, et de prendre des mesures d'atténuation de ces risques. C'est dans ce dernier cadre qu'entre le traitement de la désinformation.

Nous ne pouvons que saluer le fait que le texte traite de la question des algorithmes d'ordonnancement des contenus : ces derniers favorisent la visibilité et l'accessibilité, voire la viralité de certains contenus, et leur permettent de toucher un très large public en un temps record. Ils constituent donc un enjeu majeur en matière de lutte contre la désinformation. Cette caractéristique de la diffusion de l'information sur internet fait que poser le débat en termes de respect de la liberté d'expression n'est pas adéquat, ou en tout cas pas suffisant : on peut encadrer les modalités de diffusion – ce que les Anglo-Saxons appellent « freedom of reach » – sans attenter à la liberté d'expression – « freedom of speech » – des individus qui utilisent les services de médias sociaux.

Il est essentiel que les acteurs privés que sont les plateformes ne disposent pas d'un pouvoir arbitraire de suppression des contenus, en particulier en matière de contenus douteux, moins aisés à qualifier ; mais le déclassement algorithmique de certains contenus, en réduisant considérablement leur visibilité, s'apparente déjà à une sorte de censure de fait. Il convient donc d'envisager une responsabilité des plateformes sur ce qu'elles maîtrisent, à savoir les modalités d'ordonnement algorithmique.

Le projet de DSA prend partiellement en compte cet aspect, en assurant une meilleure accessibilité de ces algorithmes aux chercheurs et aux régulateurs, aux fins d'évaluation des risques systémiques. Il demande aussi aux très grandes plateformes de prendre en compte le fonctionnement de leurs algorithmes dans l'évaluation des risques et, le cas échéant, dans les mesures prises en vue de les atténuer. Il offre en outre aux utilisateurs la possibilité, à laquelle nous sommes très favorables, de modifier les paramètres du système de recommandation, voire de le désactiver, même si nous aurions préféré que cette désactivation soit imposée par défaut.

Mme Catherine Morin-Desailly, co-rapporteuse. – Ces mesures de transparence nous paraissent bien insuffisantes : nous avons interrogé de nombreux acteurs et experts du numérique sur la possibilité et l'opportunité d'introduire un statut spécifique pour les plateformes, caractérisé par une redevabilité accrue pour les contenus illicites qui sont diffusés, ou même seulement préjudiciables ou de désinformation. En effet, nous considérons que l'usage d'algorithmes d'ordonnement des contenus et, plus encore, la détermination des paramètres de ces algorithmes, est assimilable à une éditorialisation. L'opinion quasiment unanime, à l'exception, bien entendu, des représentants des très grandes plateformes, globalement très satisfaites du projet de règlement en l'état, c'est que l'introduction d'un tel statut serait parfaitement justifiée. Nous invitons donc la Commission à évaluer et considérer cette option sans préjugés.

Le texte, même s'il cherche à en atténuer les effets, échoue à affronter directement la question du modèle de fonctionnement et du modèle économique des plateformes : aucune mesure concrète n'est en effet proposée pour assécher la monétisation des fausses informations via la publicité. Les effets négatifs d'un tel modèle sur le débat public et les processus démocratiques ne sont pas mentionnés parmi les facteurs potentiels de risques systémiques qui doivent être pris en compte par les très grandes plateformes lors de leurs évaluations.

Le second pilier sur lequel repose le modèle de fonctionnement des plateformes en ligne est l'exploitation des données personnelles de leurs utilisateurs, qui sert de base à la publicité ciblée qui les finance : il peut s'agir de données fournies sciemment par l'utilisateur, ou de données observées par le réseau social, ou même inférées à partir d'autres données – comme les *likes*, les traces de connexion ou encore l'historique de recherche.

Dans tous les cas, des obligations de transparence et, la plupart du temps, de recueil du consentement s'imposent à l'intermédiaire, au titre du règlement général sur la protection des données (RGPD) et aussi de la directive *ePrivacy* de 2002, mais elles ne sont clairement pas observées de manière satisfaisante. En particulier, toute personne faisant l'objet d'opérations de profilage devrait pouvoir s'y opposer, en vertu de l'article 22 du RGPD.

Il faut d'ailleurs attirer l'attention sur le rôle particulièrement néfaste, dans ce processus, des *data brokers* – les courtiers en données –, qui possèdent des dizaines de milliers de données sur chaque individu, données que les plateformes utilisent pour consolider les profils des utilisateurs. Ces *data brokers*, qui ont largement contribué à rendre possible le scandale Cambridge Analytica, commencent à intéresser les régulateurs, tant aux États-Unis qu'en Europe.

Le RGPD a déjà fortement encadré leur activité, et la proposition d'acte sur la gouvernance des données publiée par la Commission européenne en novembre dernier présente d'intéressantes propositions pour aller plus loin. J'espère que nous pourrions travailler sur ce sujet

lorsque le deuxième volet de cette réglementation – la proposition d’acte sur les données – sera publié à l’automne prochain.

Force est cependant de constater que, malgré la défiance grandissante observée dans l’opinion publique envers les réseaux sociaux et le pistage généralisé, nous n’assistons pas pour l’instant, concrètement, à des refus massifs de ces pratiques par les utilisateurs ; certes, ils peuvent abandonner temporairement les réseaux sociaux ou les plateformes, mais ils ont tendance à y revenir.

L’obligation faite aux plateformes, dans le projet de DSA, d’informer clairement les utilisateurs sur le caractère publicitaire des communications commerciales auxquelles ils sont exposés, et de fournir des informations sur l’annonceur et les critères de ciblage utilisés, est tout à fait bienvenue. Cette proposition est conforme aux garanties de transparence imposées par le RGPD et la directive *ePrivacy*, et va même, pour ce qui est des critères de ciblage, au-delà du RGPD.

Cela devrait sensibiliser les utilisateurs au fonctionnement de ces systèmes de profilage, et aux atteintes potentielles à leur intimité et à leurs droits fondamentaux. Cependant, cela ne doit en aucun cas se substituer à la nécessité d’une application pleine et entière des règles européennes en matière de protection des données à caractère personnel.

Dans son avis sur le projet de DSA, le Contrôleur européen de la protection des données, que nous avons longuement auditionné, appelle la Commission à aller bien au-delà des mesures de transparence prévues dans le texte. Il suggère même d’aboutir in fine à la suppression de la publicité ciblée basée sur le profilage. Pour s’assurer de l’accord des utilisateurs au traitement de leurs données à des fins commerciales, conformément au RGPD, nous recommandons donc que les plateformes soient tenues de mettre à disposition des utilisateurs une option de désactivation de la publicité ciblée.

Sur la question du cadre de protection des données personnelles, la situation est contrastée. L’Europe dispose de l’une des législations les plus protectrices dans ce domaine, et la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) comme le Comité européen de la protection des données (CEPD) – qui rassemble les « CNIL » européennes – estiment que le bilan du RGPD, entré en vigueur en 2018, est largement positif. Preuve de son efficacité, la totalité des grands acteurs du numérique a fait, ces deux dernières années, l’objet de plaintes au niveau européen à ce sujet, dont la plupart sont encore en cours de traitement.

Cependant, le consensus est également général pour estimer qu’il est indispensable de renforcer encore, d’une part, les moyens dont disposent les autorités nationales de protection des données, et, d’autre part, la coopération entre ces autorités nationales, afin de faire mieux vivre le système des autorités cheffes de file et harmoniser concrètement le niveau de protection dans les différents États membres.

La question de la publicité ciblée est, en outre, particulièrement sensible lorsqu’elle est utilisée à des fins de communication politique, aussi bien par les partis politiques traditionnels, dans le cadre de campagnes électorales, ou par des acteurs tiers, afin de déstabiliser des opinions. Toutefois, les modalités de manipulation des opinions sont différentes de celles que ma collègue a décrites concernant la diffusion des fausses nouvelles ; dans le cas de la publicité politique, les informations diffusées le sont en effet sciemment.

C’est le même modèle économique qui permet la diffusion de ce modèle néfaste, et les conséquences sur le fonctionnement des processus démocratiques sont similaires. Les techniques d’analyses massives de données à caractère personnel et de micro-ciblage créent « des asymétries extrêmes des connaissances et du pouvoir qui découle de ces connaissances », comme l’écrit l’universitaire américaine Shoshana Zuboff dans *L’âge du capitalisme de surveillance*.

Cela confère un pouvoir d’influence considérable sur les utilisateurs aux plateformes, et parfois à leurs annonceurs – pouvoir d’influence susceptible d’affecter gravement la liberté et la

sincérité de leurs choix politiques. En outre, la diffusion de communications politiques uniquement auprès d'un cercle restreint de personnes, spécifiquement ciblées grâce aux techniques de profilage, empêche la vérification par des tiers de la véracité des faits allégués, et fait obstacle à tout débat contradictoire.

Là encore, une pleine application du RGPD devrait conduire à une atténuation considérable du risque. Les données susceptibles de révéler des opinions politiques relèvent, aux termes du RGPD, de la catégorie des données dites « sensibles », qu'elles soient recueillies directement ou qu'elles soient inférées, par profilage, à partir d'autres données – socio-économiques, de localisation, d'habitudes de consommation... On peut songer aux controverses autour du compteur Linky. La collecte et le traitement de ces données sont en principe interdits, sauf si celles-ci ont été manifestement rendues publiques par la personne concernée, ou que cette dernière a donné son consentement pour leur utilisation.

Ce champ de régulation est encore quasiment vierge. Il existe un relatif consensus sur la nécessité d'adapter le droit, et en particulier le droit électoral, à l'utilisation désormais massive des outils numériques, mais il n'existe pas actuellement de définition claire du concept de « publicité politique ». La Commission s'interroge d'ailleurs, en vue de sa future proposition législative, sur l'opportunité de faire entrer dans le champ de la publicité politique les communications sponsorisées sur des sujets d'intérêt général, sans qu'il s'agisse de communications émises par des partis politiques durant les campagnes électorales. Cette définition large est par exemple retenue par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui inclut dans la publicité politique les publicités « thématiques » traitant de « questions d'intérêt général », qui peuvent être financées, par exemple, par des groupes d'intérêt privé ou des ONG.

Considérant qu'il est urgent de réguler le débat public et le débat politique en ligne, nous encourageons la Commission en ce sens. Cette initiative viendra assurément compléter de manière utile les dispositions horizontales sur la publicité ciblée déjà contenues dans le projet de DSA. Notre commission aura sans doute l'occasion de se prononcer plus précisément sur ce texte, quand le détail de la proposition sera connu, et il faudra alors être attentif à ce que la mise en place de règles au niveau européen n'aboutisse pas à un affaiblissement du haut niveau de protection qui existe actuellement dans certains États membres, et notamment en France, où la publicité politique sponsorisée est interdite, en ligne comme hors ligne.

Nous espérons que notre communication a permis de mettre en lumière, plus globalement, les effets néfastes du modèle de fonctionnement et de financement des grandes plateformes, les avancées et aussi les insuffisances des premiers remèdes proposés dans le projet de DSA. Ces éléments pourront également alimenter nos débats sur les propositions de textes sectoriels ultérieurs ; ils nourriront en tout cas notre rapport sur le projet de DSA, que nous vous présenterons dans les prochains mois.

M. Jean-François Rapin, président. – Deux éléments me touchent particulièrement. Le premier, c'est l'absence d'évocation de la « diffamation » dans vos propos. Comment l'Europe s'organise-t-elle aujourd'hui juridiquement à cet égard ? On dispose d'un outil juridique – la loi de 1881 – qui est peut-être dépassé. Les bases législatives, sur lesquelles s'appuie actuellement la diffamation, nécessitent que l'on pousse la réflexion.

Le deuxième élément concerne l'implication des plateformes dans la propagation de la diffamation. Si vous diffusez un tract diffamatoire, l'imprimeur n'est pas responsable de ce qui est écrit...

M. André Gattolin. – Pour peu qu'il mentionne les renseignements légaux...

M. Jean-François Rapin, président. – Bien sûr... Concernant les plateformes, jusqu'à quel point peuvent-elles être impliquées dans la diffusion d'une information qui serait juridiquement

considérée comme diffamatoire ? Y-a-t-il eu des recours ? Dispose-t-on de statistiques ? Qu'en est-il de la responsabilité des plateformes ?

Autre point que je souhaite évoquer : la forme de schizophrénie des utilisateurs. D'une part, on observe une défiance envers les réseaux sociaux et, d'autre part, de plus en plus de gens les utilisent ; c'est un sujet sociétal important à décrypter.

M. André Gattolin. – On parle d'une législation européenne. Sommes-nous dans un système mixte, avec des adaptations selon les pays ?

Nous ne traitons qu'une partie des choses. En plus des attaques extérieures, un État peut également, par le contrôle complet du marché publicitaire, empêcher le pluralisme d'expression, comme le montre l'exemple hongrois.

M. Didier Marie. – Sur un sujet techniquement très complexe, j'aurai plusieurs questions. La première concerne la taille et la situation de *trust* de certains opérateurs numériques. Jusqu'à quel point peut-on accepter les phénomènes de concentration ? Cette question, bien sûr, ne se pose pas uniquement à l'échelle européenne.

Je m'interroge également sur les moyens des autorités de contrôle et la coopération entre les organismes nationaux et européens. Quels sont les moyens dédiés à l'échelle européenne pour assurer la coordination et les contrôles ? Quelles en sont les modalités ?

Enfin, en matière de publicité, un certain nombre de dispositions sont envisagées. Je m'interroge sur la position à tenir concernant le micro-ciblage publicitaire. Est-ce envisageable d'aller jusqu'à son interdiction ? Les règles de la concurrence permettent-elles cela aujourd'hui ?

Mme Florence Blatrix Contat, co-rapporteuse. – La sémantique française parle de législation européenne, mais il s'agit bien d'un règlement.

Concernant le démantèlement des grandes plateformes, le sujet est sur la table aux États-Unis. Dans le DMA, en cas de non-respect des règles, des possibilités existent afin de faire pression sur les plateformes.

Mme Catherine Morin-Desailly, co-rapporteuse. – Désinformation et diffamation sont les deux grands maux du siècle, et la viralité permise par les plateformes en accélère la diffusion. Nous devons interroger la capacité de la justice à s'emparer de ce sujet, en application de lois déjà existantes. Lors de son audition, Christiane Féral-Schuhl, l'ancienne présidente du Conseil national des barreaux (CNB), a insisté sur le fait que nous disposons des textes sans savoir les appliquer. Tout est question de formation au numérique. Parfois, les juges et les magistrats n'ont pas les compétences nécessaires.

Concernant la schizophrénie des utilisateurs, souvent ceux-ci ne sont pas conscients de l'écosystème toxique dans lequel ils évoluent ; d'où l'importance de l'éducation à l'école. Dans le cadre de la loi pour une école de la confiance, nous avons introduit des amendements pour prévoir de former les formateurs, puis de sensibiliser les élèves à ces questions.

Au moment de l'affaire Cambridge Analytica, beaucoup d'utilisateurs de Facebook se sont désabonnés de la plateforme. Plus récemment, des utilisateurs ont quitté l'application WhatsApp, liée à Facebook, et migré vers l'application Signal.

Sur ces sujets, l'éducation et la montée en compétences de tous doivent être une cause nationale. Progressivement, nous parviendrons à acculturer nos concitoyens.

Mme Florence Blatrix Contat, co-rapporteuse. – J’ai lu récemment un article expliquant que les moins de 25 ans repéraient plus facilement les *fake news*. Le numérique est leur environnement depuis toujours...

Mme Catherine Morin-Desailly, co-rapporteuse. – Pour répondre à Didier Marie, nous avons laissé se développer cette situation de *trust* des géants américains dans les années 1990. Le débat monte actuellement aux États-Unis, avec, notamment, la démocrate Elizabeth Warren, qui a mis sur la table l’hypothèse d’un démantèlement des plateformes. Thierry Breton a également parlé d’un démantèlement possible. Sachant la puissance de feu de ces entreprises, nous en sommes encore loin.

Il convient de s’interroger sur le modèle économique de ces plateformes. Ce modèle est très toxique, avec une forte rentabilité. Il ne faut donc pas compter sur la seule autorégulation.

Les autorités de contrôle travaillent très bien ensemble. La France, avec le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) à l’époque, a lancé le groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels. Les « CNIL européennes » se coordonnent également. Ces autorités, auxquelles on confie de nouvelles missions, ont maintenant besoin de moyens ; il faut des chercheurs, des développeurs...

Mme Florence Blatrix Contat, co-rapporteuse. – Lors de nos auditions, la Commission nous a indiqué disposer de 80 personnes pour répondre à ces problématiques.

Concernant la publicité ciblée, la volonté est d’aller vers une interdiction.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Sur l’éducation, l’exemple de France 24, qui est leader en matière de repérage de la désinformation, me paraît très intéressant.

Concernant la diffamation, le problème de l’application au quotidien est considérable, avec notamment la création de faux comptes, pour créer des sites diffusant de fausses informations. Nous avons besoin de légiférer sur ce sujet.

Mme Catherine Morin-Desailly, co-rapporteuse. – Au-delà de l’éducation, face aux GAFAM – Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft –, il est nécessaire de soutenir les audiovisuels publics européens – Delphine Ernotte, la présidente de France Télévisions, est, depuis quelques mois, la présidente de l’association des audiovisuels publics européens – et de conforter le modèle économique des médias traditionnels. C’est le défi auquel s’attache notamment France 24, dans le cadre d’une mission conjointe avec la *Deutsche Welle*.

M. Jean-François Rapin, président. – C’est un sujet passionnant ; un smartphone, je l’appréhende comme un couteau suisse – c’est-à-dire, comme l’indique d’abord le terme « couteau », comme une arme. La question de la formation est, dès aujourd’hui, quelque chose de fondamental.

La commission des affaires européennes adopte l’avis politique qui sera adressé à la Commission européenne et disponible [en ligne sur le site internet du Sénat](#).

AVIS POLITIQUE

sur la désinformation en ligne et les atteintes aux processus électoraux

La commission des affaires européennes du Sénat,

Vu le traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE), et notamment son article 16,

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 7, 8, 11, 21 et 54,

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 2000/C 364/01, et notamment ses articles 8, 9, 10, 11, 14, 16 et 17, son protocole additionnel, et notamment son article 3, et le protocole n° 12,

Vu la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 et son protocole additionnel du 8 novembre 2001 (« Convention 108 + »), notamment son article 6,

Vu la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »),

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,

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), notamment son article 9,

Vu la communication conjointe au Parlement européen et au Conseil du 6 avril 2016, intitulée « Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides. Une réponse de l'Union européenne », JOIN(2016) 18,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, et au Comité des régions du 26 avril 2018, intitulée « Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne », COM(2018) 236,

Vu les orientations de la Commission du 12 septembre 2018 relatives à l'application du droit de l'UE en matière de protection des données dans le contexte électoral, COM(2018) 638,

Vu le rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 5 décembre 2018 sur la mise en œuvre de la communication « Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne », COM(2018) 794,

Vu la communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 5 décembre 2018, intitulée « Plan d'action contre la désinformation », JOIN(2018) 36,

Vu la communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 14 juin 2019, intitulée « Rapport sur la mise en œuvre du plan d'action contre la désinformation », JOIN(2019) 12,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 19 février 2020, intitulée « Façonner l'avenir numérique de l'Europe », COM(2020) 67,

Vu la communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 10 juin 2020, intitulée « Lutter contre la désinformation concernant la covid-19 - Démêler le vrai du faux », JOIN(2020) 8,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen du 19 juin 2020, intitulé « Rapport sur les élections au Parlement européen de 2019 », COM(2020) 252,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 3 décembre 2020 relative au plan d'action pour la démocratie européenne, COM(2020) 790,

Vu la résolution du Parlement européen du 25 octobre 2018 sur l'exploitation des données des utilisateurs de Facebook par *Cambridge Analytica* et les conséquences en matière de protection des données (2018/2855(RSP)),

Vu la résolution du Parlement européen du 10 octobre 2019 sur l'ingérence électorale étrangère et la désinformation dans les processus démocratiques nationaux et européens (2019/2810(RSP)),

Vu les lignes directrices du groupe de travail « article 29 » du 3 octobre 2017 relatives à la prise de décision individuelle automatisée et au profilage aux fins du règlement (UE) 2016/679, modifiées,

Vu l'avis du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) 3/2018 du 19 mars 2018 sur la manipulation en ligne et les données à caractère personnel,

Vu la contribution du Comité européen de la protection des données (CEPD) à l'évaluation du règlement général sur la protection des données, adoptée le 18 février 2020,

Vu les lignes directrices 08/2020 du Comité européen de la protection des données du 2 septembre 2020 sur le ciblage des usagers des réseaux sociaux,

Vu l'avis du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) 1/2021 du 10 février 2021 sur la proposition de *Législation sur les services numériques*,

Vu le *Code de bonnes pratiques contre la désinformation* du 26 octobre 2018,

Vu le rapport du Conseil de l'Europe intitulé « Défis et perspectives pour les médias et le journalisme d'information à l'ère du développement des médias numériques, mobiles et sociaux » (DGI(2016) 18),

Vu le rapport du Conseil de l'Europe intitulé « Les désordres de l'information. Vers un cadre interdisciplinaire pour la recherche et l'élaboration des politiques » (DGI(2017) 09),

Vu le rapport du Conseil de l'Europe intitulé « Internet et campagnes électorales. Etude relative à l'utilisation d'internet dans le cadre des campagnes électorales » (DGI(2017) 11),

Vu le rapport du Conseil de l'Europe intitulé « Hiérarchisation des contenus. Des contenus d'intérêt public plus accessibles en ligne » (DGI(2020) 19),

Vu l'évaluation faite par le Groupe des régulateurs européens des médias audiovisuels (ERGA) du *Code de bonnes pratiques contre la désinformation en ligne*, intitulé « *ERGA Report on disinformation: Assessment of the implementation of the Code of Practice* » (mai 2020),

Vu le rapport de l'ERGA, intitulé « *Notions of disinformation and related concepts* » (2020),

Vu le rapport de l'Observatoire de l'Union européenne sur l'économie des plateformes en ligne, intitulé « *Uncovering blindspots in the policy debate on platform power* » (février 2021),

Vu le rapport de l'Observatoire de l'Union européenne sur l'économie des plateformes en ligne, intitulé « *Market power and transparency in open display advertising – a case study* » (février 2021),

Vu le rapport d'information du Sénat « *L'Union européenne, colonie du monde numérique ?* » (n° 443, 2012-2013) - 20 mars 2013 - de Mme Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la commission des affaires européennes,

Vu le rapport d'information « *L'Europe au secours de l'Internet : démocratiser la gouvernance de l'Internet en s'appuyant sur une ambition politique et industrielle européenne* » (n° 696, 2013-2014) - 8 juillet 2014 - de Mme Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la mission commune d'information sur la gouvernance mondiale de l'Internet,

Vu le rapport sur la proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations (rapport n° 677, 2017-2018) - 18 juillet 2018 - de Mme Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication,

Vu le rapport de l'autorité britannique de protection des données à caractère personnel (*Information Commissioner's Office – ICO*) intitulé « *Democracy disrupted? Personal information and political influence* » (11 juillet 2018),

Vu le rapport de la commission du numérique, de la culture, des médias et du sport de la Chambre des Communes intitulé « *Disinformation and 'fake news': Final Report* » (HC 1791 - 14 février 2019),

Vu le rapport du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) intitulé « *Lutte contre la diffusion de fausses informations sur les plateformes en ligne : bilan de l'application et de l'effectivité des mesures mises en œuvres [sic] par les opérateurs en 2019* » (juillet 2020),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel dans les communications électroniques et abrogeant la directive 2002/58/CE (règlement « *vie privée et communications électroniques* »), COM(2017) 10,

Vu la proposition de règlement du Parlement et du Conseil sur la gouvernance européenne des données (acte sur la gouvernance des données) du 25 novembre 2020, COM(2020) 767,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE du 15 décembre 2020, COM(2020) 825 final,

Considérant la place de plus en plus importante prise par les outils numériques - en particulier les plateformes de réseaux sociaux - dans l'accès à l'information ;

Considérant que les plateformes en ligne, et en particulier les grandes plateformes de réseaux sociaux, sont, en raison de leur audience considérable et en dépit de leur caractère privé, devenues des lieux majeurs du débat public ; qu'elles constituent, pour les partis politiques comme pour les pouvoirs publics, des moyens inévitables de communication avec les citoyens ; que, de manière plus générale, elles participent d'une nouvelle organisation des interactions sociales et de la sphère publique ;

Considérant en conséquence que le débat public pratiqué sur ces plateformes, y compris le débat politique, doit être encadré, afin que tout ce qui est permis hors ligne le soit en ligne, et que tout ce qui est interdit hors ligne le soit l'être en ligne ; que les modalités spécifiques de diffusion des contenus sur ces plateformes, ainsi que le caractère par nature transfrontière de leurs services, nécessitent une régulation adaptée, qui ne peut être strictement calquée sur celle actuellement applicable aux médias traditionnels aux niveaux européen et national ;

Considérant que la majeure partie de la publicité en ligne est aux mains de quelques acteurs favorisés par leur taux de pénétration élevé, leur capacité au micro-ciblage publicitaire et leurs prix modérés grâce aux économies d'échelle, acteurs qui n'investissent pas dans la production d'information, mais en permettent simplement la diffusion et la consommation, ce qui participe de l'érosion des recettes publicitaires des médias traditionnels ;

Considérant que la priorisation de certains contenus, effectuée par les algorithmes utilisés par les plateformes en ligne - et en particulier celles jouant le rôle de contrôleurs d'accès -, accroît leur accessibilité, et donc leur audience, accentuant ainsi artificiellement leur importance dans le débat public, tandis que d'autres contenus sont quasiment rendus inaccessibles par les algorithmes ; qu'en conséquence, l'utilisation d'algorithmes de recommandation et de classement de contenus est susceptible d'exercer une influence considérable sur la nature des informations mises à disposition des citoyens et d'affecter gravement leurs choix politiques ;

Considérant que les critères de priorisation utilisés obéissent à une logique de rentabilité commerciale ; que le modèle économique des grandes plateformes en ligne, qui repose sur l'économie de l'attention et l'exploitation des données à caractère personnel de leurs utilisateurs, accroît mécaniquement la diffusion de contenus cliquants ou douteux ; que le risque réputationnel lié à la diffusion de contenus illicites ou préjudiciables, et le retrait de certains annonceurs de certaines plateformes en ligne mises en cause, n'ont eu pour l'instant qu'une incidence marginale sur le modèle économique et la rentabilité de ces dernières ;

Considérant, en conséquent, que les modalités et critères d'accessibilité aux contenus sont au moins aussi importants que les contenus eux-mêmes, et qu'en conséquence, les modèles de régulation fondés sur le retrait des contenus illicites ou préjudiciables ne sont pas en mesure de traiter le principal défi constitué par la viralité et l'amplification algorithmique des contenus ;

Considérant que la mise en cause des auteurs de contenus de désinformation, ainsi que l'amélioration de la transparence sur les sources des contenus publiés, n'effacent pas la redevabilité des acteurs de l'écosystème numérique qui tirent profit de la diffusion de ces contenus ;

Considérant que l'exploitation par les plateformes des données à caractère personnel de leurs utilisateurs et le micro-ciblage, en fournissant des informations en temps réel à la fois sur les comportements individuels et collectifs, produisent des asymétries d'informations entre les plateformes et leurs utilisateurs ; que cette asymétrie augmente le pouvoir d'influence dont disposent ces plateformes sur leurs utilisateurs ; que cette influence peut non seulement avoir des conséquences en matière de comportement économique, mais également affecter la liberté et la sincérité de leurs choix politiques ;

Considérant que les campagnes politiques reposent de plus en plus sur les techniques d'analyses de données massives et de micro-ciblage développées pour le secteur commercial ;

Considérant que la possibilité de micro-cibler la publicité politique sur internet amène mécaniquement à privilégier dans les campagnes les sujets controversés ou clivants, et que l'absence de diffusion de ce type d'annonces hors du cercle des personnes ciblées empêche la vérification par des tiers de la véracité des faits allégués ;

Considérant que le micro-ciblage publicitaire politique amène à priver une partie des citoyens d'informations utiles pour exercer en toute liberté leur libre-arbitre en matière de choix politiques et risque en conséquence d'exacerber la polarisation des électeurs ;

Considérant que le pouvoir de marché excessif des grands acteurs du numérique en fait des modérateurs *de facto* d'une partie importante du débat public, ce qui met particulièrement en péril la démocratie ;

Considérant le haut degré de dépendance de l'Europe à des acteurs du numérique étrangers, en particulier américains, qui la place dans une situation de particulière vulnérabilité à la fois vis-à-vis de ces acteurs et vis-à-vis d'éventuelles ingérences électorales étrangères ;

Considérant en conséquence que la capacité de l'Union européenne à réguler les grands acteurs mondiaux du numérique est un enjeu crucial en termes de souveraineté et de démocratie ;

Considérant que le contexte de l'internet a considérablement changé, depuis une vingtaine d'années qu'a été consacré par la directive « e-commerce », en Europe, le principe de non-responsabilité des hébergeurs ;

Considérant la progression dans l'opinion publique - en particulier européenne - de la conscience des dangers liés aux risques systémiques représentés par les grandes plateformes, notamment en matière de liberté d'accès à l'information ;

Considérant que, même si la diversité des risques et de la fragmentation des paysages médiatiques dans les différents Etats-membres restreignent l'efficacité de la lutte menée par les plateformes en ligne contre les fausses informations, la fiabilité des algorithmes de détection des contenus de désinformation s'est considérablement améliorée ces dernières années ; qu'en outre, la crise de la covid-19 a montré la capacité des plateformes à se mobiliser pour lutter contre la désinformation et les contenus douteux, et promouvoir des contenus fiables, issus de sources journalistiques ou gouvernementales ;

Considérant que les futures réglementations européennes, pour rester longtemps opérationnelles, devront être assez flexibles s'adapter aux changements rapides de l'environnement numérique et des périmètres d'activité des acteurs concernés ;

Considérant que le traitement de la désinformation en ligne est complexe et sensible, puisqu'internet constitue un espace de liberté d'information particulièrement précieux dans des États où les médias traditionnels sont soumis à la censure ; que les règles spécifiques en matière de retrait ou de priorisation des contenus doivent être définies par la loi, dans le strict respect des règles de l'État de droit ;

Rappelle que la révolution numérique, en permettant notamment de nouvelles formes d'engagement et en facilitant l'accès aux informations, a eu un impact positif sur la participation des citoyens, notamment les plus jeunes, à la vie publique et au débat démocratique ;

Sur la nécessité d'une rénovation du Code de bonnes pratiques contre la désinformation en ligne

Souligne l'intérêt de disposer d'un instrument juridique commun pour traiter de la désinformation à l'échelle européenne, sur un sujet par nature transfrontière ;

Estime que la logique d'auto-régulation qui prévalait avec le *Code de bonnes pratiques contre la désinformation en ligne* de 2018, si elle a apporté de premiers résultats satisfaisants, ne suffit pas à empêcher l'essor de la désinformation en ligne, et que doit désormais prévaloir une logique de co-régulation, avec l'imposition d'obligations de moyens et de transparence à la charge des opérateurs de plateformes en ligne ;

Appelle à un renforcement de la surveillance par les régulateurs nationaux et la Commission européenne de la mise en œuvre des engagements pris par les signataires du *Code*, grâce à une transparence accrue des plateformes sur leur lutte contre la désinformation, en particulier *via* la mise en place d'un *reporting* par pays, et la définition d'indicateurs de performance, permettant le contrôle par les autorités nationales de régulation des engagements pris dans ce cadre ;

Souligne la nécessité d'élargir l'adhésion au *Code* des plateformes, et en particulier des très grandes plateformes, ainsi que le prévoit, pour ces dernières, l'article 35 de la proposition de *Législation sur les services numériques* ;

Sur les mesures prévues dans la proposition de Législation sur les services numériques

Sur le traitement des risques de désinformation en ligne

Accueille favorablement la proposition de *Législation sur les services numériques*, qui vise à encadrer les modalités de modération des contenus par les plateformes en ligne au niveau européen, et à modérer les risques résultant des services offerts par ces dernières ;

Approuve la logique d'obligations graduées selon la taille des acteurs visés, et la prise en compte spécifique des risques systémiques que représentent les très grandes plateformes ;

Salue la proposition faite par la Commission européenne d'imposer aux très grandes plateformes une évaluation annuelle des risques systémiques attaché au

fonctionnement et à l'utilisation de leurs services au sein de l'Union lorsque ces risques sont susceptibles d'affecter la santé publique, le discours civique ou les processus électoraux (art. 26), ainsi qu'un audit annuel indépendant concernant l'ensemble de leurs obligations au titre du règlement et des codes de conduite auxquels elles auront souscrit (art. 28) ;

S'interroge néanmoins sur la limitation de l'évaluation de ces risques systémiques aux cas de manipulation « *intentionnelle* » de leur service (art. 26, 1.c), et sur l'ignorance des effets négatifs sur les processus démocratiques pouvant découler du fonctionnement même et du modèle économique de ces plateformes, reposant sur la monétisation des contenus ;

Appelle, dans le respect du principe de proportionnalité, à ne pas limiter les obligations de mise en place de mesures d'atténuation des risques systémiques en matière de désinformation aux seules « très grandes plateformes » au sens du règlement, et donc à élargir les critères utilisés pour définir le caractère « systémique » de certaines plateformes, en y incluant notamment le taux de pénétration sur un marché donné, l'existence d'effets de réseaux massifs, la nature de l'activité exercée, et *in fine* l'impact sur le débat public des plateformes concernées ;

Invite la Commission à imposer aux très grandes plateformes la mise en place de mesures minimales d'atténuation des risques (art. 27), le cas échéant dans le cadre des lignes directrices mentionnées au 3 de l'article 27, ou à tout le moins d'indicateurs de performance ;

Invite à la mise en place par les très grandes plateformes, aux fins d'atténuation des risques systémiques, d'une coopération avec des « *signaleurs de confiance* », comme le prévoit l'article 27, en particulier dans le domaine de la désinformation ;

Suggère, au regard de l'essor des campagnes de désinformation volontaire, de pouvoir soumettre les comptes diffusant de fausses informations aux mêmes sanctions que celles prévues à l'article 20 de la proposition de *Législation sur les services numériques* pour les comptes fournissant fréquemment des contenus illicites, à savoir une suspension temporaire ou définitive de l'accès au service ;

Rappelle que la lutte contre la viralité de contenus de désinformation doit se faire dans le respect de la liberté d'expression, et de l'absence de surveillance généralisée des contenus, conformément à la directive « e-commerce » ;

Insiste sur la nécessité, afin d'empêcher une censure excessive de la part des plateformes, de garantir des voies de recours à la suite du retrait à l'encontre d'un retrait de contenus, y compris de contenus de désinformation, que ce retrait ait été le fait de processus algorithmiques ou d'une modération humaine ;

Sur la gestion des risques liés à l'utilisation de systèmes algorithmiques

Approuve l'obligation faite aux très grandes plateformes de prendre en compte, dans l'évaluation des risques systémiques, « *la manière dont leurs [...] systèmes de recommandation et systèmes de sélection et d'affichage de la publicité* » influencent ces risques, « *y compris la diffusion potentiellement rapide et à grande échelle [...] d'informations incompatibles avec leurs conditions générales* » (art. 26) ; se félicite que l'adaptation par ces très grandes plateformes de leurs systèmes de recommandation figure parmi les mesures d'atténuation des risques systémiques mentionnées à l'art. 27 ;

Insiste sur la nécessité, de manière plus générale, de minimiser l'impact des « bulles de filtres », en laissant la possibilité aux usagers de choisir les paramètres

algorithmiques qui leur sont appliqués et en permettant à ces derniers de visualiser des informations sans qu'elles soient prises en compte dans les algorithmes de recommandations ;

Soutient donc l'obligation faite aux très grandes plateformes par l'article 29 du proposition de *Législation sur les services numériques* de mettre à disposition des utilisateurs les paramètres utilisés par les systèmes de recommandation et une fonctionnalité aisément accessible leur permettant de modifier ces paramètres, ainsi que de désactiver le profilage ; appelle à renforcer cette disposition en imposant la désactivation par défaut des systèmes de recommandation (*système d'opt in*) ;

Souligne dans tous les cas la nécessité que les algorithmes de recommandation obéissent à des critères minimaux de neutralité et de non-discrimination (*ethic by design*) et de légalité (*legal by design*) ;

Regrette que la proposition de *Législation sur les services numériques* ne concerne pas les moteurs de recherche, au regard en particulier de leur rôle prééminent en matière d'ordonnement des contenus et, en conséquence, d'accessibilité de ces derniers pour leurs utilisateurs ;

Invite à envisager, pour certains intermédiaires en ligne, et en particulier les très grandes plateformes, un statut intermédiaire entre celui prévu dans la proposition de *Législation sur les services numériques* et celui des éditeurs de médias d'informations, afin d'étendre leur responsabilité sur les contenus diffusés, dès lors que l'utilisation d'algorithmes d'ordonnement des contenus et, plus encore, le paramétrage de tels algorithmes, peut s'apparenter à une éditorialisation ;

Approuve la possibilité ouverte par la proposition de *Législation sur les services numériques* pour la Commission ou les auditeurs ou experts nommés par elle d'avoir accès à des explications concernant le fonctionnement des très grandes plateformes, dans le cadre de ses pouvoirs de surveillance et de contrôle de ces dernières (art. 54 et 57) ;

Demande que l'obligation faite aux très grandes plateformes d'ouvrir l'accès à leurs données à des chercheurs agréés « à la seule fin de procéder à des recherches contribuant à l'identification et à la compréhension des risques systémiques » (art. 31, 2.) soit aussi prévue aux fins d'analyse et d'évaluation des mesures d'atténuation de ces risques prises par les très grandes plateformes ;

Appelle la Commission européenne à soutenir toutes les initiatives, qu'elles émanent d'acteurs universitaires ou d'autorités de régulation, visant à mesurer l'efficacité des méthodes de modération et de lutte contre la viralité mises en place par les plateformes, et à soutenir la recherche sur l'explicabilité des algorithmes ; appelle à clarifier la réglementation applicable, notamment en matière de protection des données à caractère personnel, afin de s'assurer de la licéité de l'utilisation des outils d'audit conçus à cet effet ;

Sur la transparence de la publicité en ligne

Accueille favorablement les obligations imposées aux plateformes par la proposition de *Législation sur les services numériques* aux plateformes en matière de transparence de la publicité en ligne (art. 24), ainsi que l'obligation additionnelle faite aux grandes plateformes de tenir un registre public des annonceurs publicitaires (art. 30) ; juge cependant que la durée de conservation de ce dernier devrait être étendue au-delà d'un an, compte tenu de l'importance des risques associés d'atteinte à la sincérité du débat public ;

Estime insuffisante la mise en place, prévue à l'article 36 de la proposition de *Législation sur les services numériques*, de codes de conduite pour la publicité en ligne ;

Appelle l'Union européenne et les Etats membres à prendre toutes les mesures utiles et nécessaires – notamment en matière d'organisation et de moyens accordés aux autorités nationales de protection des données - pour s'assurer que les plateformes en ligne se conforment pleinement au droit européen en matière de protection des données à caractère personnel (RGPD et directive sur la confidentialité des communications), y compris au respect des principes de limitation de la finalité du traitement des données et de minimisation des données ;

Estime qu'une application pleine et entière de ces règles de protection des données à caractère personnel devrait aboutir *in fine* à l'exclusion du micro-ciblage publicitaire tel qu'il est actuellement pratiqué par les plateformes en ligne ; invite la Commission européenne à envisager la possibilité d'obliger les plateformes en ligne à mettre à disposition de leurs utilisateurs, en complément des mesures de transparence prévues à l'article 24, au moins une option d'affichage publicitaire ne relevant pas du profilage ;

Rappelle que les données qui révèlent des opinions politiques de la personne concernées sont des données à caractère personnel « sensibles » ; qu'aux termes de l'article 9 du RGPD, leur traitement est par principe interdit ; qu'en conséquence, le profilage à des fins politiques et électorales, y compris lorsque ce profilage est effectué à partir de données à caractère personnel ne revêtant pas en elles-mêmes de caractère sensible au sens du RGPD, est également interdit par principe par le même article du RGPD ; que tout recueil et traitement dérogatoire de ces données doit également répondre aux conditions posées par cet article, et être strictement encadré ; que si un tel traitement repose, conformément au 2.a) de l'article 9 du RGPD, sur le consentement de la personne concernée, ce dernier doit être explicite, éclairé et librement consenti ;

Suggère que les plateformes en ligne soient tenues de distinguer clairement les publicités à caractère politique des publicités à caractère commercial ;

Sur le projet de législation sur la publicité politique

Estime que le droit électoral, dans le contexte de numérisation croissante de l'information et de diffusion massive des outils numériques dans la société, nécessite une adaptation, afin d'assurer dans toute l'Union un niveau de protection du débat politique en ligne égal au niveau de protection hors ligne ;

Accueille donc favorablement l'annonce par la Commission européenne d'une prochaine proposition de texte législatif sur la publicité politique sponsorisée, complémentaire des dispositions horizontales sur la publicité ciblée prévues par la proposition de *Législation sur les services numériques* ;

Souligne d'ores et déjà que cette nécessaire harmonisation au niveau européen devra se faire dans le strict respect des compétences des Etats membres, et appelle à la plus grande vigilance pour que cette future législation n'affaiblisse pas le haut niveau de protection en vigueur dans certains Etats membres ;

Souligne la nécessité que cette future réglementation traite la question des contenus d'intérêt public général, et non seulement la stricte communication politique, malgré la difficulté que soulève la définition de ces derniers ;

Mesures transverses et complémentaires

Appelle l'Union européenne à développer son soutien aux jeunes entreprises qui développent des plateformes en ligne respectant les principes de transparence, de non-manipulation, et de respect des données à caractère personnel ;

Accueille favorablement le plan d'action pour la démocratie présenté par la Commission européenne, et appelle à une pleine mise en œuvre de ses différents volets, outre la lutte contre la désinformation, en particulier concernant le soutien à un journalisme de qualité et au pluralisme des médias et la lutte contre les ingérences étrangères dans les processus électoraux, notamment par le renforcement des mesures de cybersécurité ;

Souligne la nécessité de mieux sensibiliser les citoyens, en particulier les jeunes, aux enjeux de protection des droits fondamentaux et aux enjeux démocratiques liés à l'utilisation des outils numériques, et de soutenir toutes les initiatives visant à favoriser une utilisation éclairée et critique des médias et des ressources en ligne, en particulier par l'examen des sources ;

Appelle l'Union européenne à promouvoir, dans les instances internationales et auprès de ses partenaires, la régulation des contenus de désinformation en ligne, afin d'encourager une approche harmonisée au niveau mondial et pleinement respectueuse des droits et libertés fondamentaux.

Justice et affaires intérieures

État de droit dans l'Union européenne – Examen du rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte

M. Jean-François Rapin, président. – Nous examinons maintenant le rapport d'information de nos collègues Jean-Yves Leconte et Philippe Bonnacarrère sur l'État de droit dans l'Union européenne, et notre commission se prononcera sur la proposition de résolution européenne et l'avis politique qui en découlent.

M. Jean-Yves Leconte, co-rapporteur. – Si, dans l'esprit des Pères fondateurs de l'Union européenne, la construction européenne était un projet essentiellement politique, elle se traduisit d'abord par une entreprise de nature économique. Elle a toutefois accordé progressivement une large part au droit et il existe toute une jurisprudence sur la notion de Communauté puis d'Union de droit. Ainsi, dans une décision du 29 mai 1974, le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe avait indiqué se réserver la possibilité de mesurer à l'aune des droits fondamentaux inscrits dans la Loi fondamentale allemande les actes de la Communauté que la Cour de justice aurait déclarés licites. Cet arrêt constituait une réponse à un arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes de 1970, qui avait confirmé que la primauté du droit communautaire s'exerçait même à l'égard des règles constitutionnelles des États membres. Dès lors que la primauté du droit européen était conditionnée par l'Allemagne au respect par l'Union européenne des bases constitutionnelles de la République fédérale d'Allemagne, et notamment à la garantie des droits fondamentaux, il fallait 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 constitutionnel de Karlsruhe n'ait plus lieu d'être : « aussi longtemps que » 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.

C'est le traité de Maastricht de 1992 qui, au lendemain de l'effondrement du bloc soviétique, marque une césure en intégrant des valeurs européennes, dont l'État de droit. Le traité de Lisbonne de 2007, dans l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), a consacré cette évolution en faisant de ces valeurs le fondement de l'Union européenne et en rappelant qu'elles sont « communes aux États membres ». Sur cette base, l'Union européenne s'est dotée, plus particulièrement depuis une dizaine d'années, d'une véritable politique publique de l'État de droit, dans un contexte où de sérieuses atteintes aux droits fondamentaux sont portées dans plusieurs États membres.

L'État de droit fait l'objet de normes juridiques internes et internationales qui demeurent très générales et qui ne donnent pas de définition précise de cette notion. Au niveau européen, la Charte des droits fondamentaux et le TUE mentionnent l'État de droit, à la fois comme valeur et principe, mais sans le définir. Néanmoins, les valeurs européennes dessinent les contours d'un modèle de société démocratique. La consécration de l'État de droit comme un principe et comme une valeur de l'Union a une double signification : d'une part, l'Union se définit en tant qu'Union de droit régie par la prééminence du droit, donc ses institutions et ses États membres ne peuvent échapper au contrôle de la conformité de leurs actes à la « charte constitutionnelle » que constituent les traités, selon la formule désormais classique retenue par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans un arrêt du 23 avril 1986 ; d'autre part, l'Union est une Union d'États de droit.

Le Conseil de l'Europe et ses organes, à commencer par la Commission de Venise, ont joué un rôle central dans la formalisation de la notion d'État de droit – l'Organisation de Strasbourg utilise plus volontiers le terme de « prééminence du droit » – consacrée par la convention européenne des droits de l'Homme de 1950, appliquée et interprétée par la Cour européenne des droits de l'Homme. La Commission de Venise a contribué à définir le contenu de l'État de droit puis à évaluer

son respect, ce qui a conduit à rehausser la place de l'État de droit au sein de la « trilogie » dans laquelle il figure aux côtés de la démocratie et des droits de l'Homme. Je voudrais notamment citer son rapport de 2011, complété et précisé cinq ans plus tard, sur la prééminence du droit. Selon la Commission de Venise, « il semble qu'il existe désormais un consensus sur le sens profond de la prééminence du droit et sur les éléments qui la composent ». Ces éléments sont au nombre de six : (1) la légalité, qui suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable et démocratique ; (2) la sécurité juridique ; (3) l'interdiction de l'arbitraire ; (4) l'accès à la justice devant des juridictions indépendantes et impartiales, qui procèdent notamment à un contrôle juridictionnel des actes administratifs ; (5) le respect des droits de l'Homme ; (6) la non-discrimination et l'égalité devant la loi.

L'État de droit est devenu un critère d'adhésion à l'Union européenne. Dès 1993, l'adhésion à l'Union européenne a été conditionnée au respect, de la part du pays candidat, de critères politiques, tels que des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'Homme, et le respect des minorités et leur protection. Ces critères dits « de Copenhague » ont été intégrés à l'article 49 du TUE, selon lequel « tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 [dont l'État de droit] et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union ».

Toutefois, si ces critères furent instaurés à cette date, c'est dès l'adhésion de la Grèce, en 1981, qu'une adhésion marquait l'ancrage du nouveau pays membre dans la famille des pays démocratiques. Ce fut le cas aussi du Portugal et de l'Espagne en 1986. En revanche, après 1989, alors que les nouvelles démocraties d'Europe centrale abordaient l'adhésion de cette manière, les années 1990 ont été pour elles assez douloureuses dans leur rapport à la construction européenne. Elles voulaient parler démocratie, intégrer l'Union avec cette motivation au cœur. On leur répondait qu'il fallait d'abord négocier la manière de mesurer la circonférence des tomates... Et qu'elles devaient former des fonctionnaires aptes à mener ce type de négociations. Je me rappelle de cette tristesse qui transparaissait de la part de certains « anciens combattants de la liberté » face à cette attitude. Ce que nous vivons aujourd'hui en est, partiellement, la conséquence.

À partir de 2011, l'État de droit est placé au cœur du processus d'adhésion avec la proposition par la Commission d'une nouvelle approche en matière d'État de droit, de justice, de liberté et de sécurité. Cette nouvelle approche a consisté à placer ces sujets au cœur de la politique d'élargissement : ils avaient vocation à être abordés de manière précoce dès l'ouverture des négociations et clos en fin de processus, afin de s'assurer de l'adoption des réformes nécessaires et de pouvoir s'appuyer sur des résultats effectifs en la matière. L'avancée des négociations devait également dépendre des progrès accomplis. La nouvelle méthodologie adoptée en 2020 renforce encore la place de l'État de droit dans le processus d'élargissement : le sujet devient transversal puisqu'en dépend notamment l'accès à certains bénéfices concrets (programmes ou politiques de l'Union avant même l'adhésion par exemple). De plus, une réversibilité du processus a été introduite et permettra de suspendre les négociations en cas de recul ou de violation persistante des valeurs européennes. Enfin, la promotion de l'État de droit, et plus largement des valeurs de l'Union européenne, est aussi une composante de ses relations extérieures, en particulier avec son voisinage, même si notre manière d'aborder la question migratoire avec nos voisins réduit une partie de nos efforts et notre crédibilité en la matière.

Bien que la Commission ait adopté une approche restrictive de l'État de droit, plusieurs de ses axes de travail illustrent sa volonté de promouvoir aussi les droits de l'Homme et la démocratie, dans l'esprit de la « trilogie » du Conseil de l'Europe.

La Commission a ainsi présenté, le 25 mars 2020, un plan d'action 2020–2024 en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie – le troisième depuis 2012 – qui constitue en quelque sorte le volet extérieur de sa politique dans ce domaine. Ce plan d'action identifie plusieurs priorités, dans un contexte marqué par l'émergence de nouveaux défis tels que le changement climatique, la transition numérique ou la réduction de la place de la société civile.

Par ailleurs, le 18 septembre dernier, la Commission a présenté un plan d'action 2020–2025 contre le racisme. Celui-ci n'a pas vocation à s'inscrire formellement dans le cadre des travaux sur l'État de droit, mais réévalue le précédent plan d'action qui visait déjà à promouvoir l'échange de bonnes pratiques avec les pays partenaires en ce qui concerne les stratégies et les politiques de lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance. Le nouveau plan d'action vise plus particulièrement les discours et crimes haineux et préconise une coopération accrue entre l'Union européenne et les États membres, mais aussi les médias et la société civile. Les États membres sont encouragés à s'assurer que le droit de l'Union est pleinement transposé et correctement appliqué sur leur territoire, et à adopter des plans d'action nationaux contre le racisme et la discrimination fondée sur la race d'ici la fin 2022.

Les droits fondamentaux font l'objet d'un suivi régulier par les institutions et les organes de l'Union européenne. En tant que gardienne des traités, la Commission assure le suivi de la bonne mise en œuvre de la législation de l'Union européenne. Pour ce qui concerne l'État de droit, elle assure cette fonction de monitoring sur la base de différents outils et avec le soutien de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Cette agence, créée en 2007 et qui siège à Vienne, a un rôle essentiellement informatif. Elle assiste les institutions européennes et nationales dans le domaine des droits de l'Homme et des libertés, en s'assurant que les mesures prises et les législations adoptées respectent les droits fondamentaux et ne présentent aucune discrimination. Ses partenaires peuvent solliciter une demande d'avis, mais l'Agence est libre d'en rendre de son propre fait. Toutefois, ses travaux restent peu connus et son mandat, antérieur au traité de Lisbonne, est restreint et mériterait sans doute d'être révisé de façon à ce que l'Agence exerce des activités plus opérationnelles.

Par ailleurs, dans le cadre du Semestre européen, destiné à la gouvernance économique de l'Union, les États membres sont appelés à mettre en œuvre des réformes structurelles, parmi lesquelles figurent celles des systèmes judiciaires. Ceux-ci sont évalués par le tableau de bord de la justice dans l'Union européenne, une base de données comparatives portant sur trois caractéristiques : l'indépendance, la qualité et l'efficacité de la justice d'un État membre.

Enfin, lors de l'adhésion, le 1er janvier 2007, de la Bulgarie et de la Roumanie, l'Union européenne avait institué un mécanisme spécifique, le mécanisme de coopération et de vérification (MCV), pour aider ces deux pays à pallier leurs lacunes et à vérifier régulièrement les progrès accomplis au regard de critères de référence spécifiques (6 pour la Bulgarie et 4 pour la Roumanie). Le MCV permet de traiter les questions relatives à l'État de droit comme un sujet post-adhésion, et non plus comme un critère justifiant un report de l'adhésion. Sur la base d'un rapport de la Commission, le Conseil adopte des conclusions sur le respect des critères de référence.

Alors que le MCV a été conçu comme un dispositif provisoire, il reste toujours en vigueur, plus de 14 ans après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie. Ces deux pays n'ont d'ailleurs pas progressé au même rythme ni de manière linéaire. La Commission a ainsi recommandé de mettre fin au MCV pour la Bulgarie, mais porté une appréciation moins positive sur la Roumanie. Sur ce point, je voudrais faire deux remarques. Premièrement, un pays éprouve nécessairement des difficultés à réussir une réforme de la justice lors de sa transition politique. Il est dangereux d'affirmer l'indépendance de la justice dans une nouvelle démocratie, sans l'avoir préalablement réformée profondément, ce qui implique nécessairement une intervention politique sur l'autorité judiciaire. Deuxièmement, la lutte contre la corruption, qui fait aussi partie des principes de l'État de droit, ne saurait se faire au détriment de l'indépendance de la justice ou du respect de la présomption d'innocence. Parfois, certaines procédures, elles-mêmes soutenues par l'Union européenne, pouvaient s'apparenter à une « loi des suspects ».

Les atteintes à l'État de droit au sein même de certains États membres ont suscité des inquiétudes grandissantes de la part des institutions européennes, de la Commission en particulier. En 2013, Viviane Reding, alors commissaire européenne à la justice, avait évoqué une crise de l'État

de droit révélant des problèmes de nature systémique, tandis que la Commission Juncker comprenait, pour la première fois, un vice-président chargé de ces questions.

Face à cette situation, la Commission a d'abord adopté une démarche de nature précontentieuse reposant sur le dialogue : en mars 2014, elle a proposé un nouveau cadre pour renforcer l'État de droit, prenant la forme d'un outil d'alerte précoce permettant de réagir de façon préventive. Ce nouveau cadre doit précéder la procédure contentieuse de l'article 7 du TUE. Comportant trois étapes – évaluation, recommandation et suivi –, ce nouveau cadre ne concerne que les menaces ou violations systémiques – notions dont le contenu n'est toutefois pas précisé – affectant l'État de droit, et non les violations mineures ou ponctuelles.

On notera que le Conseil, au mois de décembre suivant, a instauré en son sein un dialogue annuel sur l'État de droit. Il y avait sans doute meilleure façon de soutenir la proposition de la Commission que d'instaurer un outil parallèle et concurrent...

À ce jour, le nouveau cadre pour l'État de droit a été utilisé une seule fois, à l'encontre de la Pologne, à partir du 13 janvier 2016 : le dialogue avec ce pays porte sur la situation du Tribunal constitutionnel et sur les modifications apportées à la loi concernant la radio et la télévision publiques. Faute de progrès, la Commission a adopté pas moins de quatre recommandations, alors que seule la première, celle de juillet 2016, était véritablement prévue par le nouveau mécanisme. De son côté, le Parlement européen a adopté plusieurs résolutions sur la situation en Pologne.

Au total, le nouveau cadre pour l'État de droit a certes permis d'exposer publiquement et de façon transparente les problèmes systémiques affectant l'État de droit en Pologne. Il comporte cependant une faiblesse intrinsèque : il ne repose que sur le dialogue dont le succès est présupposé. Il n'a pourtant pas permis d'éviter le déclenchement de la procédure de l'article 7 du TUE à l'encontre de la Pologne.

Avant de laisser la parole à Philippe Bonnacarrère, je souhaiterais souligner quelques points :

- en matière d'État de droit, nos exigences évoluent avec le temps. Ainsi en France, nous n'imaginons plus vivre sans cet outil de protection de l'État de droit qu'est la question prioritaire de constitutionnalité qui ne date pourtant que de 2008. Aujourd'hui, la question de l'indépendance du parquet reste posée et la réforme constitutionnelle visant à l'améliorer n'a pas encore abouti ;

- l'État de droit, incluant l'indépendance de la justice, est le cœur de la construction européenne car il assure la protection de la liberté, il garantit la sécurité et il permet la mise en place de dispositifs tels que le mandat d'arrêt européen reposant sur une bonne mise en œuvre du droit européen par l'ensemble des juridictions des États membres ;

- il faut saluer la démarche de la Commission d'engager un suivi de la situation dans l'ensemble des États membres. En effet, au-delà de la situation en Pologne et en Hongrie, la liberté de la presse en Slovénie, les situations à Malte, depuis peu en Grèce ou en Croatie, méritent aussi une attention soutenue ;

- enfin, il est essentiel que les mécanismes de protection développés par l'Union soient efficaces pour protéger l'État de droit, mais aussi ceux qui se mobilisent pour lui dans les pays concernés, je pense en particulier au juge Igor Tuleya en Pologne. À défaut, nous risquons une « fatigue » des militants les plus engagés et une perte de crédibilité des institutions de l'Union européenne.

M. Philippe Bonnacarrère, co-rapporteur. – L'absence de résultats d'une démarche reposant sur le dialogue a conduit la Commission à se montrer plus déterminée.

L'article 7 du TUE prévoit un mécanisme de sanctions à l'encontre d'un pays qui contreviendrait au respect des valeurs mentionnées à l'article 2 dudit traité. Il se compose d'un volet préventif, qui peut être enclenché en cas de « risque clair de violation grave » de l'État de droit dans un État membre, et d'un volet répressif, qui ne peut être déclenché qu'en cas de constatation de « l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2 ». L'application de ce volet répressif requiert une décision unanime du Conseil européen, à l'exception de l'État visé par la procédure. Une fois ce vote acquis, le Conseil peut décider, à la majorité qualifiée, de suspendre certains droits de l'État membre concerné, « y compris les droits de vote » au Conseil.

Cette procédure, souvent qualifiée d'« option nucléaire », est cependant lourde et, en réalité, inefficace. Non seulement, l'unanimité requise au Conseil européen la rend quasi impossible à réunir en pratique, mais encore il n'y a aucun calendrier contraignant, ni le Conseil ni le Conseil européen n'étant soumis à une quelconque injonction. De surcroît, l'article 7 souffre d'un vice congénital : l'absence d'une étape intermédiaire permettant sa mise en œuvre plus graduelle. Des sanctions moins lourdes, mais réalistes et donc potentiellement effectives, devraient être prévues.

Vous le savez, le volet préventif de la procédure de l'article 7 du TUE a été pour l'instant déclenché à deux reprises, mais selon des modalités différentes :

- le 20 décembre 2017, la Commission, après dix-huit mois de dialogue infructueux et trois recommandations, a déclenché la procédure à l'encontre de la Pologne, motivée essentiellement par les réformes du système judiciaire touchant la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, certains aspects des juridictions ordinaires et l'organisation du Conseil national de la magistrature et de l'École nationale de la magistrature ;

- le 12 septembre 2018, c'est le Parlement européen qui, après sept résolutions conçues de façon graduelle, a activé l'article 7 à l'encontre de la Hongrie qui, contrairement à la Pologne, n'avait pas fait l'objet d'une activation du nouveau cadre pour l'État de droit. Notre commission ayant adopté un rapport d'information sur la situation dans ce pays en novembre dernier, je rappelle simplement que les atteintes à l'État de droit, apparues dès 2011, concernent principalement la place de la société civile et la liberté d'association, la diversité déclinante du paysage médiatique, le recul de l'indépendance du système judiciaire, les insuffisances de la lutte contre la corruption, ainsi qu'une politique migratoire non conforme à la convention européenne des droits de l'Homme et au droit de l'Union européenne. J'indique que la Hongrie a contesté la validité de cette décision devant la CJUE. L'affaire n'a pas encore été jugée, mais l'avocat général, dans ses conclusions, a proposé à la Cour de déclarer le recours recevable, mais de le rejeter comme étant non fondé.

Dans ces deux cas, le Conseil n'a pas encore statué : il n'a donc pas constaté l'existence d'un risque clair de violation grave de l'État de droit. La Pologne et la Hongrie ayant fait savoir qu'elles seraient solidaires l'une de l'autre au Conseil européen, la procédure de l'article 7 est aujourd'hui dans l'impasse.

Pour autant, d'autres États membres que la Pologne et la Hongrie rencontrent des difficultés à respecter l'État de droit, mais le niveau de gravité n'y est pas le même ; les atteintes y sont ponctuelles, mais néanmoins pointées par le Parlement européen. C'est le cas pour Malte, la Roumanie, la Bulgarie et la Slovaquie.

Par ailleurs, la quasi-totalité des États membres ont été amenés à prendre des mesures d'urgence pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire provoquée par la pandémie de covid-19. Ces mesures ont pu conduire à des atteintes, nouvelles ou amplifiées, à l'État de droit. Notre commission avait d'ailleurs adopté, en mai dernier, à mon initiative, un avis politique sur ce sujet.

Devant l'impasse de l'article 7 du TUE, l'Union européenne a cherché à renforcer ses mécanismes pour faire respecter l'État de droit.

Les difficultés sur le terrain politique ont conduit la Commission à investir le terrain juridique, sur lequel ont été jusqu'à présent obtenus les seuls résultats. La Commission a en effet activé la procédure d'infraction pour non-respect de la réglementation européenne et a, dans plusieurs cas, saisi la CJUE de recours en manquement.

Ainsi, en juin et novembre 2019, la Cour a condamné la Pologne en manquement à deux reprises pour l'adoption de deux législations relatives aux conditions d'admission à la retraite des juges, d'abord pour ce qui concerne les juges de la Cour suprême, puis s'agissant des juges des juridictions ordinaires. La question préjudicielle a également permis à la Cour de remédier à certaines violations de l'indépendance de la justice polonaise. Dans une affaire qui n'a pas encore été jugée, la Cour, par une ordonnance en référé d'avril 2020, a ordonné des mesures provisoires tendant à la suspension de l'activité de la très controversée chambre disciplinaire de la Cour suprême polonaise.

La Hongrie a également fait l'objet de condamnations de la CJUE, par exemple pour non-respect de ses obligations juridiques en matière de relocalisation de demandeurs d'asile au titre du programme européen temporaire de relocalisation d'urgence de 2015, ou pour sa législation relative aux ONG bénéficiant de capitaux étrangers ou encore pour sa loi sur l'enseignement supérieur, qui, en réalité, visait l'Université d'Europe centrale fondée par George Soros.

Toutefois, le recours en manquement n'est efficace que dans le cas d'une violation d'une disposition spécifique du droit de l'Union – par exemple le principe d'égalité dans le cas de certaines réformes de la justice polonaise. Or, il existe parfois des situations préoccupantes qui ne relèvent pas du champ d'application de ce droit ou ne constituent pas une violation d'une disposition juridique, tout en représentant une menace systémique pour l'État de droit, l'article 2 du TUE étant rédigé en termes trop généraux pour être invocable devant la CJUE. En cas de menace systémique, le recours à la procédure en manquement n'est pas possible. La Commission devra alors lancer autant de procédures en manquement qu'elle relève de violations spécifiques du droit de l'Union.

Il n'en demeure pas moins que ces décisions de la justice européenne constituent autant de « preuves » de violations de l'État de droit en Pologne et en Hongrie. Il devient donc difficile d'admettre la passivité du Conseil.

De surcroît, l'utilisation du recours en manquement et de la question préjudicielle démontre le rôle acquis par la CJUE dans la protection de l'État de droit, sa jurisprudence apportant un éclairage progressif sur le sens et la portée de ce dernier. Elle consacre en effet la dimension formelle, mais aussi matérielle de l'État de droit. D'un point de vue formel, l'Union européenne est une union de droit dans laquelle les justiciables ont le droit de contester en justice la légalité de toute décision ou de tout acte national relatif à l'application à leur égard d'un acte de l'Union. D'un point de vue matériel, l'État de droit ne signifie pas la soumission à n'importe quel droit, mais à un droit protecteur des droits fondamentaux. Désormais, la CJUE est susceptible de tirer des conséquences majeures de la violation des principes de l'État de droit dans un État membre. À cet égard, je rappelle l'importance d'un arrêt du 27 février 2018, dit des « juges portugais » : la Cour estime que la valeur de l'État de droit est consacrée par l'article 19 du TUE sur le droit au contrôle juridictionnel, qui implique l'indépendance des juges, et qui peut directement servir de fondement, tant à un recours en manquement de la Commission qu'à une contestation du droit par la voie d'une question préjudicielle. Le juge français à la CJUE, Jean-Claude Bonichot, nous l'a rappelé : les différentes mesures prises par le gouvernement polonais ne sont pas toutes critiquables prises individuellement, mais le contexte dans lequel elles interviennent et leur combinaison peuvent faire apparaître une atteinte à l'indépendance de la justice. Et notre juge a conclu : face à l'impossibilité de fait de mettre complètement en œuvre des mécanismes pourtant prévus à cet effet par les traités, la Cour apparaît comme l'ultime rempart.

Par ailleurs, l'Union européenne a mis en place une stratégie globale pour promouvoir et protéger les droits et valeurs fondamentaux sur lesquels elle est fondée. Je rappelle la proposition du Parlement européen d'un mécanisme approfondi pour la démocratie, l'État de droit et les droits

fondamentaux, qui reposerait sur un accord interinstitutionnel impliquant le Conseil, la Commission et le Parlement européen, dont les chances de prospérer paraissent toutefois très minces.

Je mentionne également le plan d'action présenté en 2019 par la Commission, dont la principale innovation tient à un suivi plus régulier et approfondi de l'État de droit dans les États membres, dans le cadre d'un cycle d'examen de l'État de droit. Il repose notamment sur un rapport annuel, présentant une synthèse des principales évolutions nationales. Le premier rapport annuel a été présenté le 30 septembre dernier par la Commission. Après une large consultation, il prend en compte quatre aspects de l'État de droit : les systèmes de justice nationaux, les cadres de lutte contre la corruption, le pluralisme et la liberté des médias, et l'équilibre des pouvoirs.

La Commission a également présenté une stratégie décennale visant à renforcer l'application de la Charte des droits fondamentaux, ainsi qu'un plan d'action pour la démocratie européenne comportant un volet sur la désinformation en ligne, que nos collègues Florence Blatrix Contat et Catherine Morin-Desailly viennent de nous présenter.

Dès mai 2018, au titre de ses propositions pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021–2027, la Commission avait proposé un règlement relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre.

Cette question, dite de la « conditionnalité État de droit », a sans doute été l'une des plus délicates des négociations sur le CFP et le plan de relance européen. Lors du long Conseil européen de juillet 2020, les chefs d'État et de gouvernement avaient certes acté le principe de la « conditionnalité État de droit », mais les conclusions sur ce point étaient rédigées de façon ambiguë pour aboutir à un compromis. À l'issue de longues négociations, un texte de compromis avait été conclu début novembre 2020, mais la Hongrie et la Pologne ont estimé qu'il n'était pas conforme aux conclusions du Conseil européen de juillet et ont annoncé qu'elles ne pourraient accepter ni le CFP ni le plan de relance européen si le texte restait en l'état. Elles se sont également opposées à l'adoption de la décision « ressources propres » et du règlement sur le CFP, pour lesquels l'unanimité est requise. Pour débloquer ces négociations sans rouvrir le règlement relatif à la « conditionnalité État de droit », la présidence allemande a proposé une déclaration interprétative, intégrée aux conclusions du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020 : elle donne des assurances sur la manière dont le règlement sera interprété. Ces conclusions ont reçu valeur normative dans un règlement du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union. Son objet est d'établir les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre.

Toutefois, pour être pleinement opérationnelle, la « conditionnalité État de droit » requiert la publication par la Commission d'orientations sur la manière dont elle appliquera le règlement, y compris une méthode pour procéder à son évaluation. Tant que ces orientations n'auront pas été définitivement mises au point, la Commission ne proposera pas de mesures au titre du règlement. Or, ces orientations n'ont, à ce jour, pas été publiées. Il est donc essentiel qu'elles le soient dans les meilleurs délais, sans quoi le caractère dissuasif de la conditionnalité ainsi établie n'est pas garanti. À défaut, ce nouveau dispositif de nature financière serait dépourvu d'efficacité et la crédibilité de l'Union européenne à défendre ses valeurs serait grandement écornée.

Voici à grands traits les éléments d'information que comprend notre rapport et qui motivent la proposition de résolution européenne et l'avis politique que nous vous soumettons.

M. Jean-François Rapin, président. – On sait que ces négociations ont été menées sous la pression de l'urgence, car il fallait adopter le CFP et le plan de relance européen. On peut aujourd'hui s'interroger sur la crédibilité d'un tel mécanisme de conditionnalité lié à des considérations budgétaires alors que le pacte de stabilité est suspendu jusqu'en 2022...

M. André Gattolin. – La question du respect de l'État de droit déborde du cadre de l'Union européenne. Cette question relève aussi du Conseil de l'Europe, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), de la Cour européenne des droits de l'Homme, etc.

En reconnaissant la primauté du droit européen sur les droits nationaux, on a bâti l'Union européenne sur la reconnaissance de l'État de droit. C'est le seul principe de légitimité dont dispose l'Union européenne : celle-ci n'est pas fondée sur le suffrage, mais constitue une communauté fondée sur le droit, un gouvernement par le droit – Rule of Law – et non par la décision politique. Transformer la « Communauté » en « Union » européenne a été une supercherie, car celle-ci manque singulièrement d'éléments d'unité, à l'exception de la primauté du droit.

M. Philippe Bonnecarrère, co-rapporteur. – Je remercie le président de nous avoir donné plusieurs mois pour travailler sur ce sujet, dans une perspective de long terme. La démocratie est peut-être moins établie que nous ne le pensions. Les Pères fondateurs pensaient que, dès lors qu'un pays avait goûté à la démocratie, il n'y avait plus de régression possible. Ce n'est pas vrai et l'État de droit est attaqué, menaçant le principe fondateur de confiance mutuelle. Le système du mandat d'arrêt européen, par exemple, ne peut fonctionner si l'indépendance de la justice est remise en cause dans certains pays.

Certains pays assument de manière décomplexée d'utiliser à leur profit la règle de l'unanimité au Conseil et de faire ce qu'ils veulent chez eux : cela ne va pas nécessairement jusqu'à l'empoisonnement des opposants, comme celui de M. Navalny, mais cela passe par la multiplication de règles techniques qui enserrant la société, restreignent la liberté de la presse ou l'indépendance de la justice, etc. La Pologne ou la Hongrie n'acceptent pas notre définition de l'État de droit, qu'ils jugent individualiste, subjective, organisée autour de la protection de l'individu. Ils préfèrent une définition objective, fondée sur les valeurs collectives, la préservation du contrat social. Ce dialogue n'est pas simple.

M. Gattolin a raison sur le rôle du droit : l'Union européenne est un marché, une monnaie et un système juridique coiffé par une juridiction unique. C'est notre joyau. La CJUE est un outil précieux. J'ai eu l'occasion d'exprimer devant vous mes réserves sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme. Je dois reconnaître que le rôle de la CJUE est essentiel pour l'État de droit et qu'il faut absolument préserver sa plénitude de juridiction. En France, nous avons souvent le sentiment que notre action est entravée par le juge et que le Parlement n'est plus souverain. C'est en partie vrai, mais lorsque l'on regarde au-delà de nos frontières, on constate que le rôle du juge est essentiel. Lors de l'élection présidentielle, certains candidats proposeront certainement de modifier la Constitution pour modifier le régime de l'asile ou de l'immigration, par exemple. Mais il n'est pas sûr que cela suffise, car l'État de droit repose sur un système d'interdépendances : contrôle de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel, contrôle de la Cour européenne des droits de l'Homme – l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme fait ainsi obstacle à la suppression du regroupement familial –, et contrôle de la CJUE au regard de la Charte des droits fondamentaux. Même si on peut parfois trouver le corset trop serré, il est aussi protecteur !

M. Jean-François Rapin, président. – J'espère que le thème de l'État de droit, que nous avons identifié avec le président du Sénat, sera à l'agenda de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Les visions de l'État de droit ne sont pas les mêmes selon les pays et varient en fonction des cultures.

M. André Gattolin. – Viktor Orbán oppose, en effet, collectivité et individualité.

M. Didier Marie. – Cette dichotomie entre les pays fondateurs et ceux qui ont rejoint l'Union européenne plus récemment pose la question de l'élargissement : l'économie a précédé la politique. Il faut aussi s'interroger sur l'équilibre des institutions. Le Conseil européen a pris le pas sur le Parlement européen, pourtant élu par les citoyens, et c'est à ce niveau que les grandes décisions sont

prises. La Commission en est dépendante. Cela a des conséquences sur l'État de droit. Dès lors que les divergences originelles n'ont jamais été surmontées, la vision de certains pays de l'Est continuera à s'opposer à la vision des pays fondateurs. Espérons que la Conférence sur l'avenir de l'Europe permettra d'avancer. Tant que l'unanimité prévaudra, les rapports de force l'emporteront.

Le caractère immuable des traités est un autre problème. Le traité de Lisbonne, en dépit de ses avancées, a ses limites. La question est de savoir si nous pourrions les dépasser en donnant la parole aux citoyens européens. C'est la seule manière de parvenir à construire une Union politique.

M. Jean-Yves Leconte, co-rapporteur. – Le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe a joué un rôle central dans l'installation des droits fondamentaux au cœur de l'Union européenne. C'est bien parce que le système n'était pas hiérarchisé que le dialogue des juridictions a pu se mettre en place, au profit de l'État de droit. En outre, lorsque les pays de l'Est, qui venaient de devenir des démocraties, ont voulu adhérer à la Communauté économique européenne (CEE), ils avaient l'esprit européen, mais on leur a parlé de politique agricole commune, de fonds structurels, etc. On a eu une attitude comptable. On a parlé d'économie, alors qu'ils voulaient nous rejoindre parce que l'Europe représentait pour eux la liberté. Il ne faut pas s'étonner du résultat aujourd'hui ! Nous devons revoir la manière de négocier les élargissements.

La prééminence du droit international, reconnu par l'article 55 de notre Constitution, est essentielle pour agir dans un cadre international, dès lors que l'on ne croit pas qu'à la force. Cela vaut aussi au niveau européen. C'est pour cela que l'État de droit est au cœur du droit européen. Les différentes juridictions nationales doivent le faire respecter.

La Pologne et la Hongrie ne participent pas au Parquet européen, créé pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Il était donc logique, au vu du défaut d'indépendance de leur système judiciaire, d'instaurer une conditionnalité pour accompagner le plan de relance européen. Je rappelle que le parquet polonais peut poursuivre des juges qui envisagent de poser une question préjudicielle à la CJUE ! L'article 7 du TUE pourrait aussi jouer un jour, en cas de changements politiques dans ces pays.

Les acteurs de la société civile qui se battent pour le respect de l'État de droit en Pologne et en Hongrie sont fatigués, et commencent à ne plus croire à l'engagement de l'Union européenne sur le sujet. Attention à une rupture comparable à celle que nous avons connue dans les années 1990. Ne décevons pas à nouveau ceux qui considèrent que l'Union européenne rime avec État de droit et démocratie.

M. André Reichardt. – Le rapport montre bien les difficultés et l'ampleur des progrès à réaliser. Je comprends la fatigue et la déception des acteurs de la société civile face aux lenteurs des avancées en Europe. Je regrette que le Conseil de l'Europe se soit couché face à la Russie. Sa position n'est pas à la hauteur de ce que les partisans de l'État de droit pouvaient attendre ! La Hongrie et la Pologne contournent l'unanimité requise à l'article 7 en se soutenant mutuellement. Dans ce contexte difficile et exigeant, j'espère que nos préconisations permettront d'avancer.

- Présidence de M. Cyril Pellevat, vice-président -

M. Jacques Fernique. – En cas de violation de l'État de droit, la suspension des fonds européens sera-t-elle prononcée à la majorité qualifiée ?

M. Philippe Bonnacarrère, co-rapporteur. – La procédure se décompose en plusieurs étapes. D'abord un dialogue préventif. Puis, en cas d'échec, décision, à l'unanimité, d'appliquer le volet répressif de l'article 7. Ce n'est qu'une fois ce vote acquis, que le Conseil se prononce, à la majorité qualifiée, sur les sanctions. Il faut donc franchir la haie de l'unanimité avant d'arriver à la majorité qualifiée !

C'est pour cela que nous proposons d'utiliser plutôt la procédure en manquement, mais celle-ci ne peut viser que des manquements ponctuels sur des dispositions techniques, et n'a pas de portée systémique comme l'article 7.

M. Jean-Yves Leconte, co-rapporteur. – Le mécanisme de conditionnalité est presque une substitution à l'absence de la Pologne et de la Hongrie dans le Parquet européen.

Concernant la mise en œuvre de l'article 7, on ne peut pas prendre pour acquis qu'il n'y aura jamais d'alternance en Pologne ou en Hongrie. Dès lors, l'accord entre le Fidesz et le PiS ne peut pas tenir.

Il est essentiel que les parlements nationaux se saisissent de la question de l'État de droit dans l'Union européenne. Invitons Didier Reynders, commissaire à la justice, à échanger avec nous. Montrons que le Sénat français s'est saisi du sujet, afin d'inciter nos homologues européens à faire de même.

M. Cyril Pellevat, président. – Je soumettrai cette proposition au président.

Venons-en au vote de la proposition de résolution européenne.

M. André Gattolin. – À l'alinéa 86, il est écrit : « Approuve pleinement l'introduction de la " conditionnalité État de droit " dans le cadre financier pluriannuel ». Puisque c'est une approbation de compromis, je suggère d'enlever le « pleinement ». Pour ma part, je ne l'approuve pas « pleinement ».

M. Philippe Bonnacarrère, co-rapporteur. – C'est une logique de cliquet. Nous voulions prendre acte de ce que nous pouvons.

M. André Gattolin. – À l'alinéa 88, il est écrit : « Appelle à une révision du mandat de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne de façon, notamment, à ce que son activité soit mieux articulée avec celle des institutions nationales des droits de l'Homme et à ce qu'elle puisse être impliquée dans le déclenchement et le suivi de la procédure de l'article 7 du TUE ». Que signifie exactement être « impliquée dans le déclenchement » ?

M. Philippe Bonnacarrère, co-rapporteur. – L'idée est d'objectiver les infractions à l'État de droit. On a parlé d'une définition culturelle commune de l'État de droit. Nous avons une première base. Jusque-là, l'Union a plutôt sous-traité le sujet au Conseil de l'Europe et à sa Commission de Venise, ce qui arrangeait tout le monde – reconnaissons que leur travail est honorable. L'idée serait de s'appuyer davantage sur l'Agence des droits fondamentaux, en particulier via son rapport annuel. On voudrait éviter qu'il relève uniquement du name and shame. En revanche, il pourrait représenter un élément indicatif objectivant les situations et renforçant la démonstration de telle ou telle infraction.

M. André Gattolin. – Pourquoi ne pas écrire « puisse participer pleinement à l'instruction et au suivi de la procédure de l'article 7 » à la place de « puisse être impliquée dans le déclenchement et le suivi de la procédure de l'article 7 » ? Le mot « déclenchement » sous-entend une saisine de l'Agence.

M. Philippe Bonnacarrère, co-rapporteur. – Votre rédaction est plus satisfaisante que la nôtre. Je ne vois pas de difficulté.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Je n'ai pas non plus d'objection. Merci pour la suggestion.

M. Cyril Pellevat, président. – Nous sommes donc d'accord sur la modification des alinéas 86 et 88.

Il en est ainsi décidé.

La commission des affaires européennes autorise la publication du rapport d'information et adopte la proposition de résolution européenne dans la rédaction issue de ses travaux, ainsi que l'avis politique [disponible en ligne sur le site du Sénat](#) qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

AVIS POLITIQUE

Sur l'État de droit dans l'Union européenne

La commission des affaires européennes du Sénat français,

Vu la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales,

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu les articles 2 à 4, 6, 7, 13, 19, 21 et 49 du traité sur l'Union européenne,

Vu les articles 67, 258 à 260, 267 et 317 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la résolution du Parlement européen du 10 mars 2011 sur la loi hongroise sur les médias,

Vu le rapport de la commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe des 25 et 26 mars 2011 sur la prééminence du droit,

Vu la résolution du Parlement européen du 5 juillet 2011 sur la constitution hongroise révisée,

Vu la résolution du Parlement européen du 16 février 2012 sur les récents événements politiques en Hongrie,

Vu la résolution du Parlement européen du 3 juillet 2013 sur la situation en matière de droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 11 mars 2014 intitulée « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit », COM (2014) 158 final,

Vu les conclusions du Conseil du 16 décembre 2014 sur le respect de l'État de droit,

Vu la résolution du Parlement européen du 10 juin 2015 sur la situation en Hongrie,

Vu la résolution du Parlement européen du 16 décembre 2015 sur la situation en Hongrie,

Vu le rapport de la commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe des 11 et 12 mars 2016 établissant une liste des critères de l'État de droit,

Vu la résolution du Parlement européen du 13 avril 2016 sur la situation en Pologne,

Vu la recommandation (UE) 2016/1374 de la Commission du 27 juillet 2016 concernant l'État de droit en Pologne,

Vu la résolution du Parlement européen du 14 septembre 2016 sur les récentes évolutions en Pologne et leurs conséquences sur les droits fondamentaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu la résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux,

Vu la recommandation (UE) 2017/146 de la Commission du 21 décembre 2016 concernant l'État de droit en Pologne complétant la recommandation (UE) 2016/1374,

Vu la résolution du Parlement européen du 17 mai 2017 sur la situation en Hongrie,

Vu la recommandation (UE) 2017/1520 de la Commission du 26 juillet 2017 concernant l'État de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374 et (UE) 2017/146,

Vu la résolution du Parlement européen du 15 novembre 2017 sur la situation de l'État de droit et de la démocratie en Pologne,

Vu la résolution du Parlement européen du 15 novembre 2017 sur l'État de droit à Malte,

Vu la recommandation (UE) 2018/103 de la Commission du 20 décembre 2017 concernant l'État de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 et (UE) 2017/1520,

Vu la proposition de décision du Conseil de la Commission du 20 décembre 2017 relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'État de droit, COM (2017) 835 final,

Vu le rapport du 8 janvier 2018, établi par M. Cezar Florin Preda, au nom de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée et l'examen périodique du respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (doc. 14450 Part 4),

Vu la résolution du Parlement européen du 1er mars 2018 sur la décision de la Commission de déclencher l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne en ce qui concerne la situation en Pologne,

Vu le rapport du 4 juillet 2018, établi par Mme Judith Sargentini, au nom de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée,

Vu la résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée,

Vu la proposition de décision du Conseil du Parlement européen du 12 septembre 2018 constatant, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée,

Vu la résolution du Parlement européen du 13 novembre 2018 sur l'État de droit en Roumanie,

Vu la résolution du Parlement européen du 14 novembre 2018 sur la nécessité d'un mécanisme approfondi de l'Union pour la protection de la démocratie, de l'État de droit et des droits fondamentaux,

Vu les conclusions du Conseil du 12 décembre 2018 sur le mécanisme de coopération et de vérification,

Vu la résolution du Parlement européen du 12 février 2019 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le cadre institutionnel de l'Union,

Vu la résolution du Parlement européen du 28 mars 2019 sur la situation en matière d'État de droit et de lutte contre la corruption dans l'Union, notamment à Malte et en Slovaquie,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil du 3 avril 2019 intitulée « Poursuivre le renforcement de l'État de droit au sein de l'Union - État des lieux et prochaines étapes envisageables », COM (2019) 163 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 17 juillet 2019 intitulée « Renforcement de l'État de droit au sein de l'Union - Plan d'action », COM (2019) 343 final,

Vu les conclusions du Conseil du 7 octobre 2019 sur la Charte des droits fondamentaux après dix ans : état d'avancement et suite des travaux,

Vu les conclusions du Conseil du 14 octobre 2019 sur la démocratie,

Vu le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 22 octobre 2019 sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, COM (2019) 498 final,

Vu le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 22 octobre 2019 sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, COM (2019) 499 final,

Vu la résolution du Parlement européen du 14 novembre 2019 sur la criminalisation de l'éducation sexuelle en Pologne,

Vu les conclusions de la présidence du Conseil du 19 novembre 2019 sur l'évaluation du dialogue annuel sur l'État de droit,

Vu la résolution du Parlement européen du 18 décembre 2019 sur l'État de droit à Malte, après les récentes révélations sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia,

Vu la résolution du Parlement européen du 18 décembre 2019 sur la discrimination publique et le discours de haine à l'égard des personnes LGBTI, notamment les « zones sans LGBTI »,

Vu le rapport du 6 janvier 2020, établi par Mme Azadeh Rojhan Gustafsson et M. Pieter Omtzigt, au nom de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne (doc. 15025),

Vu la résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur les droits de l'Homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière – rapport annuel 2018,

Vu la résolution 2316 (2020) du 28 janvier 2020 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne,

Vu la communication conjointe de la Commission et du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil du 25 mars 2020 intitulée « Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie 2020-2024 », JOIN (2020) 5 final,

Vu la proposition conjointe de recommandation du Conseil au Conseil européen du 25 mars 2020 relative à l'adoption d'une décision définissant les objectifs stratégiques de l'Union à mettre en œuvre au moyen du plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie pour la période 2020-2024, JOIN (2020) 6 final,

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 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 déclaration de M. Josep Borrell, Haut représentant, au nom de l'Union européenne, du 5 mai 2020 sur les droits de l'Homme au temps de la covid-19,

Vu son avis politique du 6 mai 2020 relatif au suivi du respect de l'État de droit en Europe dans le contexte de la pandémie de covid-19 et la réponse de la Commission du 13 août 2020 à cet avis politique, C(2020) 5637 final,

Vu le rapport annuel de l'Union européenne du 15 juin 2020 sur les droits de l'Homme et la démocratie dans le monde,

Vu le rapport d'information du Sénat n° 562 (2019-2020) du 25 juin 2020, fait au nom de la commission des affaires européennes, sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'Homme par MM. Philippe Bonnecarrère et Jean-Yves Leconte,

Vu la résolution du Parlement européen du 17 septembre 2020 sur la proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'État de droit,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 18 septembre 2020 intitulée « Une Union de l'égalité : plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025 », COM (2020) 565 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 30 septembre 2020 intitulée « Rapport 2020 sur l'État de droit - La situation de l'État de droit dans l'Union européenne », COM (2020) 580 final, et les documents de travail des services de la Commission constituant les chapitres consacrés à la situation de l'État de droit dans chacun des États membres et accompagnant cette communication, SWD (2020) 302 final à SWD (2020) 326 final,

Vu la résolution du Parlement européen du 7 octobre 2020 sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux,

Vu la résolution du Parlement européen du 8 octobre 2020 sur l'État de droit et les droits fondamentaux en Bulgarie,

Vu la résolution du Parlement européen du 13 novembre 2020 sur l'incidence des mesures relatives à la covid-19 sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux,

Vu les conclusions du Conseil du 18 novembre 2020 relatives au plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie 2020-2024, ainsi que le plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie 2020-2024,

Vu le rapport d'information du Sénat n° 146 (2020-2021) du 19 novembre 2020, fait au nom de la commission des affaires européennes, sur les relations de la Hongrie avec l'Union européenne par MM. Jean Bizet, André Gattolin et Jean-Yves Leconte,

Vu la résolution du Parlement européen du 26 novembre 2020 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne - rapports annuels 2018 et 2019,

Vu la résolution du Parlement européen du 26 novembre 2020 sur l'interdiction de fait du droit à l'avortement en Pologne,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 2 décembre 2020 intitulée « Stratégie visant à renforcer l'application de la Charte des droits fondamentaux dans l'Union européenne », COM (2020) 711 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 3 décembre 2020 relative au plan d'action pour la démocratie européenne, COM (2020) 790 final,

Vu la décision (PESC) 2020/1999 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'Homme et aux graves atteintes à ces droits,

Vu les conclusions du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020, en particulier les paragraphes 1 à 4,

Vu le règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union,

Vu le rapport du 5 janvier 2021, établi par M. Andrea Orlando, au nom de la commission des questions juridiques et des droits de l'Homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, intitulé « Les juges doivent rester indépendants en Pologne et en Moldavie » (doc. 15204),

Vu la résolution 2359 (2021) du 26 janvier 2021 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, intitulée « Les juges doivent rester indépendants en Pologne et en Moldavie »,

Rappelle son attachement indéfectible aux valeurs de l'Union européenne mentionnées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), et à l'État de droit en particulier, qui, à défaut d'une définition juridique précise, fait désormais l'objet d'une large reconnaissance sur le territoire de l'Union européenne ; note que cette reconnaissance résulte des traités, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH), ainsi que du système conventionnel du Conseil de l'Europe et des travaux de ses organes ;

Considère que l'Union européenne devrait être exemplaire en matière de promotion et de respect de l'État de droit ; regrette d'autant plus vivement la multiplication des atteintes à l'État de droit dans plusieurs États membres constatée depuis plusieurs années ;

Souligne l'importance de sensibiliser les opinions publiques à la culture de l'État de droit, non seulement au sein des États membres, mais aussi dans les pays candidats et partenaires, de façon à y assurer la crédibilité du message européen sur les valeurs et à y valoriser l'intérêt d'un État de droit fonctionnel ; relève la place éminente que doivent occuper les acteurs du monde judiciaire et médiatique et la société civile dans la diffusion de cette culture de l'État de droit ; insiste sur le rôle des institutions nationales des droits de l'Homme, qui doivent disposer de ressources suffisantes et être dotées d'un pouvoir d'auto-saisine ;

Estime que l'Union européenne a réagi trop tardivement aux premières atteintes à l'État de droit ; se félicite toutefois qu'elle se soit désormais dotée d'une véritable politique publique en la matière ; considère cependant que cette politique devrait gagner en lisibilité, notamment sur le plan institutionnel, et en efficacité ;

Souligne l'intérêt pour les institutions de l'Union européenne d'adopter une démarche de prévention pour traiter les entorses à l'État de droit le plus tôt possible ;

Reconnaît les vertus du dialogue avec les États membres pour faire progresser l'État de droit et mieux appliquer la législation de l'Union européenne ; demande que la dimension interinstitutionnelle de ce dialogue soit améliorée, y compris avec les

parlements nationaux ; est toutefois d'avis que le dialogue n'est pas suffisant en cas de persistance des atteintes à l'État de droit ;

Prend acte du premier rapport annuel de la Commission sur la situation de l'État de droit dans l'Union européenne ; estime que ce rapport doit constituer le point de départ d'étapes ultérieures, sur le fondement de recommandations éventuelles, et qu'il doit donner lieu à un suivi régulier et approfondi ;

Regrette l'absence de résultats concrets de la procédure de l'article 7, paragraphe 1, du TUE, désormais déclenchée à l'égard de deux États membres ; invite le Conseil à se prononcer sur l'existence d'un risque clair de violation grave de l'État de droit dans ces États ; appelle à revoir le mécanisme de sanctions prévu par cet article de manière à le rendre à la fois plus dissuasif et plus graduel ; demande que les atteintes à l'État de droit puissent être véritablement appréhendées selon leur gravité de façon à ce que des violations ponctuelles, et non seulement systémiques, de l'État de droit puissent être sanctionnées ;

Salue la détermination de la Commission à agir en faveur du respect de l'État de droit par l'utilisation de la procédure d'infraction et, le cas échéant, la saisine de la CJUE au titre du recours en manquement ; note que les États membres ont aussi la faculté de saisir la CJUE à cette fin, de même qu'ils peuvent prendre l'initiative de déclencher l'article 7, paragraphe 1, du TUE ;

Reconnaît le rôle de la CJUE et de la Cour EDH pour assurer le respect de l'État de droit ; relève que la jurisprudence de ces deux cours européennes prouve l'existence des violations du droit de l'Union européenne ; exige l'exécution de toutes les décisions de la CJUE ; invite la Commission à recourir systématiquement à l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne si la non-exécution d'une décision de la CJUE concerne une décision relative à l'État de droit ;

Approuve l'introduction de la « conditionnalité État de droit » dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 ; demande instamment à la Commission de publier les orientations devant permettre à cette « conditionnalité État de droit » de devenir opérationnelle ; estime que ces orientations doivent garantir le caractère dissuasif de ce nouveau dispositif de façon à assurer son efficacité et à démontrer la détermination de l'Union européenne à défendre ses valeurs ; considère que la bonne gestion financière du budget de l'Union européenne ou la protection de ses intérêts financiers nécessitent la mobilisation de la Cour des comptes européenne, d'Europol, d'Eurojust, de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et du Parquet européen, ainsi que des administrations nationales compétentes ; réitère son invitation à l'ensemble des États membres à rejoindre le Parquet européen ;

Estime indispensable d'accorder davantage d'importance, dans le contrôle du respect de l'État de droit, à la lutte contre la corruption qui contribue à affaiblir les institutions, notamment policières et judiciaires, en charge de la lutte contre la fraude aux fonds européens structurels et d'investissement ; invite la Commission et les États membres à engager la procédure d'infraction pour faire respecter la réglementation européenne relative à la commande publique ;

Appelle à une révision du mandat de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne de façon, notamment, à ce que son activité soit mieux articulée avec celle des institutions nationales des droits de l'Homme et à ce qu'elle puisse participer pleinement à l'instruction et au suivi de la procédure de l'article 7 du TUE ;

Salue la coopération entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, en particulier la Commission de Venise, dans la promotion et le respect de l'État de droit ; affirme son attachement à l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'Homme dans le respect des conditions posées par la CJUE dans son avis 2/13 du 18 décembre 2014 ;

Relève que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne constitue un fondement de plus en plus utilisé pour sanctionner les violations des droits fondamentaux ; se félicite de cette évolution ; appuie la stratégie de la Commission visant à renforcer l'application de la Charte ;

Demande que l'action de l'Union européenne en faveur de l'État de droit assure la cohérence et la complémentarité entre son volet interne et son volet extérieur ;

Estime indispensable de renforcer le suivi des questions d'État de droit dans les pays candidats à l'adhésion en prenant en compte non plus seulement leurs engagements, mais aussi les résultats effectivement obtenus de manière à garantir l'essentiel de l'acquis de l'État de droit avant l'adhésion de ces pays et à pouvoir en assurer un suivi après leur adhésion ;

Apporte son soutien au plan d'action de l'Union européenne en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie ; demande que ce plan d'action intègre de nouveaux défis, en particulier numériques et environnementaux, et accorde une place centrale à la lutte contre la désinformation et les discours de haine et contenus illicites en ligne ; estime que le plan d'action de l'Union européenne contre le racisme doit aboutir à des résultats concrets dans l'objectif d'être davantage opérationnel ;

Insiste pour que la promotion et le respect de l'État de droit fassent partie des priorités de la présidence française du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022.

Mardi 30 mars 2021

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président, de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques et de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture -

Marché intérieur, économie, finances et fiscalité

Audition de M. Thierry Breton, Commissaire européen au marché intérieur

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je partage avec les présidents Laurent Lafon et Jean-François Rapin le plaisir d'accueillir Monsieur Thierry Breton. Nous vous avons entendu, Monsieur le commissaire, il y a bientôt un an, alors que la coordination européenne face à la crise économique liée à la covid-19 en était encore à ses premiers pas. Depuis, un plan de relance d'une ampleur inédite, 750 milliards d'euros, financé par un emprunt mutuel, a été adopté, après plus de six mois de négociations difficiles entre États membres. Le tribunal constitutionnel allemand a suspendu vendredi le processus de ratification et par conséquent retardé son adoption définitive. Vous nous direz votre lecture de ce qui n'est pas tout à fait un veto, mais au moins un sérieux caillou dans la chaussure européenne.

En tant que commissaire chargé de la politique industrielle, du marché intérieur, du numérique, de la défense et de l'espace, vous êtes sans aucun doute l'un des mieux placés pour mesurer l'urgence de l'autonomie stratégique, dont la dimension économique – et surtout industrielle – est plus évidente que jamais.

Ma première question porte sur la mise en œuvre de la stratégie industrielle « verte, numérique et compétitive » présentée il y a un an. Où en est la réflexion sur l'articulation de cette stratégie avec les politiques commerciales et de concurrence ? Les mentalités vous semblent-elles avoir évolué avec la crise : la stratégie industrielle fait-elle désormais consensus ? Je souhaiterais aussi que vous nous présentiez vos actions concrètes dans les 14 secteurs stratégiques identifiés, au cœur de la crise, comme priorités pour l'Union.

Par ailleurs, vous rappeliez récemment que « nous sommes le continent qui a produit le plus de vaccins », et pourtant, force est de constater que la stratégie de vaccination connaît quelques retards. Peut-on mettre ces retards sur le compte d'une certaine « naïveté européenne » ? La cheffe économiste du FMI partageait en fin de semaine dernière, sur Twitter, un graphique édifiant : les États-Unis et le Royaume-Uni, jadis fers de lance de la mondialisation, n'ont pas exporté les vaccins produits sur leur sol, quand l'Union européenne exportait 42 % de sa production, à l'instar de la Chine ou de l'Inde. L'émergence d'une stratégie plus offensive de l'UE, vis-à-vis du Royaume-Uni ou des autres, est-elle à l'ordre du jour ?

Enfin, je souhaiterais vous interroger sur votre action en matière de numérique. La Commission européenne entend flécher 20 % du plan de relance, soit 150 milliards d'euros, vers l'économie numérique. Quels sont les principaux objectifs fixés d'ici 2030 et les secteurs prioritaires identifiés qui bénéficieront de ces investissements supplémentaires ?

Je ne saurais conclure sans vous interroger sur votre initiative pour constituer une constellation européenne de satellites capables de fournir un accès Internet haut débit au sein de l'UE. Quelles sont les premières orientations retenues par le consortium chargé de réaliser une étude de faisabilité ? Le cas échéant, l'industrie spatiale française sera-t-elle cheffe de file de ce nouveau défi industriel, au regard de son expertise en la matière ?

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Je tiens tout d'abord à remercier sincèrement pour leur invitation Mme la Présidente Sophie Primas et M. le Président Jean-François Rapin. Monsieur le commissaire, comme vous le voyez, l'affluence à cette audition traduit non seulement l'estime que nous vous portons, mais également l'étendue et la richesse des thématiques que vous avez à traiter !

La commission de la culture se trouve presque sur chaque dossier confrontée à l'épineuse question de la révolution du numérique, un sujet que vous connaissez fort bien, dans le cadre de vos fonctions actuelles, mais également des précédentes.

En la matière, l'Europe est très certainement le seul échelon pertinent pour peser face à des grands acteurs du numérique, les fameux « Gafam », qui profitent de leur supériorité technologique, mais également d'une position de quasi-monopole, pour imposer leur vision des échanges.

C'est le sujet de ma première question : comme vous le savez, le Sénat, grâce à notre collègue David Assouline, a été à l'origine de la première transposition en Europe de la directive sur les droits voisins des agences de presse et des éditeurs de presse. Un an et demi après son adoption définitive, les médias ont toujours les plus grandes difficultés à faire valoir leurs droits face à Google et Facebook. Pensez-vous qu'une initiative complémentaire, par exemple dans le cadre de la discussion des futures directives Digital Services Act (DSA) et Digital Markets Act (DMA), soit nécessaire ?

Le Sénat a examiné, le 22 octobre dernier, une proposition de loi, que j'ai portée, visant à imposer une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinées au grand public.

Je sais que vous êtes particulièrement sensible à cette question de la cybersécurité, qui prend une importance grandissante dans un contexte géopolitique instable avec des acteurs « semi-étatiques » en mesure de mener des opérations de piratage à grande échelle. Que pensez-vous de cette démarche visant à responsabiliser les plateformes tout en attirant l'attention des usagers sur ce point ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – C'est avec grand plaisir que nos trois commissions vous auditionnent aujourd'hui. Il y a un an, mon prédécesseur Jean Bizet vous accueillait dans un contexte inédit puisque la France vivait son premier confinement pour freiner la pandémie de covid-19. Il était déjà évident que cette pandémie mettait à mal le marché intérieur, révélait nos dépendances industrielles et accélérât la numérisation de nos économies et de nos sociétés.

Vous nous aviez alors annoncé votre plan de bataille pour y répondre, tout en soulignant que les crises de cette ampleur sont des accélérateurs de tendances. Force est de reconnaître que vous avez depuis réalisé un travail important, mais il reste encore du pain sur la planche sur les trois volets de votre plan.

Le fonctionnement du marché intérieur d'abord : c'est toujours un défi important, à l'heure où la nouvelle flambée de la pandémie motive à nouveau des fermetures de frontières. Après avoir facilité la circulation des marchandises, l'Union européenne s'attelle maintenant à favoriser la circulation des personnes via le certificat vert. Ce passeport sanitaire doit permettre à un citoyen qui voudrait passer d'un État membre à un autre de prouver qu'il n'est pas contagieux. C'est un défi technologique majeur de rendre ce certificat interopérable : comment pouvez-vous assurer qu'il sera en service d'ici l'été ? Pour les travailleurs transfrontaliers qui doivent pouvoir circuler chaque jour, une autre solution doit être trouvée : qu'envisagez-vous ? Nous sommes par ailleurs soucieux des distorsions internes au sein du marché intérieur qui découlent de l'aménagement de crise apporté aux règles européennes en matière d'aides d'État : ce sont bien entendu les États les mieux dotés

budgétairement qui en ont profité, au risque de creuser encore l'écart. Comment assurer une concurrence loyale entre les États membres dans ce contexte ?

Deuxième enjeu : nos dépendances industrielles. Vous vous employez à optimiser notre approvisionnement en vaccins et les capacités européennes de production : de quels leviers disposez-vous à cet effet ? Votre promesse d'immunité collective au 14 juillet peut-elle être tenue ? Au-delà, se pose la question de notre autonomie stratégique. Ma collègue Sophie Primas en a parlé. Le concept fait toujours débat entre les Vingt-Sept, mais les faits sont là. Nos dépendances stratégiques sont avérées : terres rares, batteries électriques, microprocesseurs... mais aussi ports, lanceurs et autres infrastructures logistiques d'importance stratégique. Nous avons le sentiment d'une prise de conscience nouvelle. À ce titre, le récent papier publié par les Pays-Bas et l'Espagne prouve leur ralliement à cette ambition, même si ces pays restent inquiets du protectionnisme déguisé qu'elle cacherait. Ils vont jusqu'à proposer d'étendre le vote à la majorité qualifiée dans certains domaines stratégiques pour avancer : est-ce indispensable à vos yeux ? Vous comptiez aussi recourir aux Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), qui dérogent doublement aux règles européennes de concurrence : cette opportunité sera-t-elle exploitée pour l'ordinateur quantique, les supercalculateurs, ou les constellations spatiales ?

Troisième défi : le numérique. Vous avez mis sur la table un bouquet de textes structurants pour l'économie de la donnée, les marchés organisés autour des plateformes et les services rendus en ligne. Ces textes témoignent d'une détermination nouvelle de la Commission qui vous doit beaucoup : ce virage qui s'amorce dans le champ numérique restera-t-il sectoriel ou peut-on espérer une révision plus générale des règles européennes de concurrence ? Mieux, la stratégie industrielle révisée, que la Commission annonce pour le mois prochain, sera-t-elle articulée avec une révision de la politique de concurrence et avec celle de la politique commerciale ?

M. Thierry Breton, commissaire européen au Marché intérieur. – Merci pour votre invitation, je constate avec plaisir et avec envie que vous savez pratiquer la distanciation sociale tout en étant ensemble, c'est encourageant lorsque nous nous efforçons de revenir à une vie plus normale grâce à la vaccination, dont j'espère qu'elle sera accessible à tous les Européens dès la mi-juillet.

Mon propos liminaire portera sur les trois grands thèmes que j'entends dans vos questions : l'organisation de notre espace numérique, la stratégie industrielle sous tous ces aspects, la responsabilité nouvelle qui m'a été confiée pour que notre continent soit en mesure de fournir le nombre de vaccins nécessaires pour nous, Européens, et pour une bonne partie de la planète.

Sur l'espace numérique, sujet essentiel, je me suis beaucoup impliqué, car nous avons estimé primordial de proposer une nouvelle organisation et une réglementation de ces plateformes, qui jouent un rôle structurant dans notre vie quotidienne. Effectivement, la crise sanitaire s'est confirmée être un accélérateur de tendance, nous l'avons vu avec l'usage de plus en plus important des plateformes numériques. Il faut s'organiser afin que les règles de la vie physique soient transposées dans l'espace virtuel, c'est-à-dire que ce qui est autorisé et interdit dans l'espace physique le soit pareillement dans l'espace numérique ; c'est simple à dire, mais complexe à mettre en œuvre et c'est l'objet du DSA qui est à l'étude chez nos co-législateurs. Le DMA organise de son côté la vie économique de ces grandes plateformes sur le marché intérieur dont j'ai la charge, pour que la concurrence telle que nous l'entendons s'exerce dans de meilleures conditions, qu'il y ait moins de goulets d'étranglement et que tous les acteurs économiques puissent s'épanouir ; la crise sanitaire nous a montré combien il était important de développer les outils numériques pour toucher les clients des grandes mais aussi des petites entreprises. Le DSA donne des responsabilités très claires aux plateformes et prévoit des contrôles pour vérifier qu'elles mettent bien en œuvre leurs obligations, ce qui suppose des moyens humains – c'est à cette condition que les législateurs que vous êtes auront la certitude que les règles établies seront effectivement appliquées avec célérité dans l'espace numérique, qu'il s'agisse de lutte contre le terrorisme ou la pédopornographie, les produits contrefaits ou encore de lutte contre les fake news. L'application effective de ces règles redonnera confiance dans l'espace numérique et responsabilisera les plateformes afin qu'elles réagissent rapidement, ceci dans

l'intégralité de l'Union puisque la loi y sera partout la même. L'espace informationnel sera ainsi géré avec plus de rigueur ; il y aura ce que les Anglo-saxons appellent des gatekeepers, des contrôleurs d'accès qui répondront à des critères précis tels que le chiffre d'affaires, le nombre de clients connectés, ou encore, et c'est nouveau, la valorisation. Nous pourrons ainsi mieux contrôler ce que font ces grandes plateformes, y compris en matière d'acquisitions.

La nécessité que nous avons d'investir massivement dans les infrastructures numériques fait le lien avec la stratégie industrielle européenne, un point décisif lui aussi. Nous avons besoin d'investissements massifs dans les processeurs, le cloud, la 5G sécurisée, la connectivité par un réseau satellitaire qui nous donne une redondance en cas de défaillance des infrastructures terrestres. Nous passons en revue notre stratégie industrielle après un an de crise sanitaire qui a accéléré certaines tendances que nous avons identifiées ; nous la confortons autour des trois axes que sont la stratégie verte et le Pacte vert pour l'Europe, qui s'engage à zéro carbone en 2050 avec une étape importante en 2030, la stratégie numérique, avec la décennie numérique de l'Europe, qui a des objectifs très ambitieux pour 2030, enfin, avec tout ce qui concerne la résilience, dans l'objectif de renforcer notre autonomie stratégique – nous avons initié de nombreux travaux sur nos forces et nos vulnérabilités et de voir nos dépendances, en particulier pour savoir comment renforcer notre autonomie dans l'accès aux matériaux critiques et rares, par exemple le lithium pour les batteries.

La crise sanitaire nous rappelle combien il est nécessaire de maîtriser nos dépendances. Nous examinons cet impératif dans le cadre de quatorze écosystèmes, chacun ayant sa dynamique propre : l'automobile, les transports, la distribution, la défense, l'espace, etc. À chaque fois, les données, les dépendances, les priorités ne sont pas les mêmes ; pour chacun de ces écosystèmes, nous avons analysé les dépendances critiques, avec le jeu des règles du commerce et de la concurrence ; nous en sommes à la finalisation de ces analyses.

Les vaccins, enfin, sont un sujet essentiel pour notre autonomie de santé critique. En ce domaine, beaucoup a été dit, vécu, dans l'angoisse légitime de nos concitoyens européens, sentiment qui traduit des attentes en particulier des jeunes, qu'il faut savoir écouter de même que l'impatience de retrouver une vie normale. Derrière le contexte, il y a la réalité, les faits qui établissent où nous en sommes, et le devoir que nous avons de mieux coordonner notre action pour parvenir à l'immunité collective. Cette réalité est trop méconnue : l'Europe est le premier producteur mondial de vaccins puisqu'elle en a produit 180 millions de doses, un peu plus que les États-Unis ; nous avons 53 usines actives qui montent en puissance de manière très significative, ce qui nous place là encore au premier rang mondial. Vous connaissez mon goût pour le terrain, j'ai visité bien de ces usines, j'y ai rencontré des équipes très impliquées, qui résolvent des problèmes très complexes et très concrets en particulier de chaînes d'approvisionnement ; les usines fonctionnent en continu, 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, leurs personnels sont en première ligne : il faut les en remercier, car c'est aussi à travers leur travail que nous allons nous en sortir. Alors qu'il faut habituellement quatre à cinq ans entre la première formule d'un vaccin et son flaconnage disponible, deux ans si elles sont déjà certifiées et que les équipes ont les savoir-faire, les usines y sont parvenues cette fois en quelques mois, c'est inédit et cela relève d'une sorte d'économie de guerre.

Notre capacité de production devrait atteindre de 2 à 3 milliards de doses en fin d'année, ce qui nous mettra au premier rang mondial et cela me paraît nécessaire pour lutter contre la pandémie à l'échelle planétaire. Car l'Europe a ici une vision différente de celle des États-Unis, même si nous avons des contacts permanents : alors qu'outre-Atlantique, un décret présidentiel a interdit l'exportation de tout vaccin tant que les Américains n'auraient pas atteint l'immunité collective, nous avons décidé d'exporter 40 % de ceux que nous produisons, en particulier dans des pays voisins et amis, qui dépendent entièrement de l'Europe pour leur approvisionnement – je pense au Royaume-Uni, au Canada, au Mexique, à Israël et, de plus en plus, grâce à COVAX, les pays africains.

Notre approvisionnement en vaccins est en forte hausse. Nous avons commandé 360 millions de doses pour la fin juin, qui seront toutes produites en Europe : 200 millions de doses à

Pfizer-BioNTech, un vaccin qui, soit dit en passant, a été développé en Europe et financé par des fonds européens, 70 millions de doses à AstraZeneca, toutes produites dans deux usines européennes, 35 millions de doses à Moderna, 55 millions de doses à Johnson&Johnson, et 10 millions de doses à CureVac dont on attend l'approbation fin mai-début juin. Au total, donc, nous attendons 360 millions de doses pour la fin juin, 420 millions de doses à la mi-juillet, ce qui permettrait d'atteindre l'objectif de 70 % d'immunité collective. Nous avons une vision précise, sachant qu'il faut entre 70 et 90 jours entre l'agrément et la mise en flaconnage proprement dite.

Cela dit, pour qu'il y ait immunité collective, une fois ces vaccins produits, il faut que les États membres augmentent très significativement leur capacité de vacciner. L'accélération de la livraison est très nette : sur les 12 millions de doses livrées par exemple à la France depuis janvier, 3 millions, donc le quart, l'ont été la semaine dernière. Les cadences augmentent : nous avons produit et livré en Europe 14 millions de doses en janvier, 28 millions en février, 60 millions en mars, nous devrions être à 80 à 100 millions de doses prochainement, pour monter à 150 millions de doses mensuelles à partir de septembre.

Mon rôle n'est pas d'être optimiste ou pessimiste, mais d'être le plus clair, le plus précis, le plus transparent possible. Ce matin, j'étais, comme tous les mardis, avec les parlementaires européens, pour leur communiquer les derniers chiffres : je suis là pour donner la plus grande transparence aux élus.

M. Cyril Pellevat. – La Commission a récemment rendu publique sa « boussole numérique ». Celle-ci apporte des solutions pour remédier au retard de l'Union européenne, mais certains points restent encore à approfondir. Une hausse des investissements est prévue dans plusieurs technologies clés – les microprocesseurs, les supercalculateurs ou encore les intelligences artificielles –, mais ces investissements ne mettent pas assez l'accent sur l'ensemble des chaînes de valeurs, scientifiques comme industrielles.

Prenons l'exemple du calcul à haute performance. Plusieurs projets ont été mis en place pour implanter des supercalculateurs en Europe. Toutefois, la majorité des appels d'offres sont remportés par des entreprises étrangères, faute de compétitivité suffisante des entreprises européennes.

Le même problème est observé pour l'intelligence artificielle. Les investissements actuels ne permettent pas d'atteindre un niveau d'excellence comparable à ceux des pays leader dans ce domaine. Le Sénat avait proposé, dès 2019, de faire de l'intelligence artificielle un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC), afin de pouvoir déroger à certaines règles relatives à la concurrence. La législation européenne, en effet, empêche l'émergence d'une véritable politique industrielle du numérique et ne permet pas de rattraper le retard de l'Union. Il n'a pas été donné suite à cette proposition, alors que l'intelligence artificielle correspond aux critères nécessaires à la mise en œuvre d'un PIIEC.

Pourriez-vous nous indiquer la stratégie de l'Union européenne pour arriver à s'imposer sur l'ensemble des chaînes de valeurs de nouvelles technologies ? Pourriez-vous également nous informer de la position de la Commission sur l'opportunité de faire de l'intelligence artificielle un PIIEC ? Y est-elle favorable ? Et, si tel n'est pas le cas, pour quelles raisons ?

Mme Sylvie Robert. – Le 8 septembre dernier, un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a posé le principe selon lequel les États membres ne peuvent exclure du droit à une rémunération équitable les artistes interprètes ou exécutants qui sont ressortissants d'États tiers à l'Espace économique européen ; ces fameux « irrépartissables » ne peuvent donc plus être utilisés par les États comme des aides à la création.

En France, ce sont entre 20 et 25 millions d'euros d'aide en moins pour les créateurs dans un contexte particulièrement difficile. Comment entendez-vous sécuriser le dispositif de rémunération équitable à l'échelle européenne et favoriser ainsi la création musicale ? Et que

pensez-vous faire, d'un point de vue diplomatique, afin d'obtenir la réciprocité avec les États tiers – et singulièrement, bien sûr, les États-Unis ?

Mme Valérie Létard. – L'épidémie de covid et la crise économique qu'elle a entraînée ont propulsé sur le devant de la scène européenne la notion d'autonomie stratégique. Il semblerait que la Commission, auparavant réticente à évoquer les enjeux de souveraineté défendus notamment par la France, ait pris la pleine mesure de cet enjeu.

En mars 2020, vous présentez une stratégie industrielle européenne orientée sur 14 écosystèmes industriels prioritaires. Dans notre rapport de juin dernier, élaboré avec mes collègues M. Alain Chatillon et M. Martial Bourquin, nous appelions à une relance industrielle stratégique ciblée sur les actions à plus fort impact.

Comment, au niveau européen, avez-vous orienté les montants du plan de relance vers les 14 écosystèmes identifiés, pour lesquels vous chiffriez le besoin d'investissements entre 1 500 et 2 000 milliards d'euros ?

Pouvez-vous nous préciser les types d'actions que vous menez en la matière ? Vous concentrez-vous sur la relocalisation d'activités productives sur le territoire européen pour réduire les dépendances ? Privilégiez-vous l'intensification de l'innovation sur certaines technologies de rupture ? Comment encouragez-vous la modernisation et la numérisation de l'outil productif ? Pourriez-vous également nous indiquer les efforts spécifiques menés à l'égard des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) pour qu'elles ne soient pas les laissées pour compte de cette relance ?

Enfin, l'un des trois piliers de la stratégie industrielle 2020 était le verdissement de l'industrie européenne. Quel bilan tirez-vous de votre action ? La nouvelle stratégie industrielle 2021 augmentera-t-elle les incitations à opérer la transition environnementale ? Pouvez-vous nous présenter les avancées concernant la mise en œuvre du mécanisme d'inclusion carbone aux frontières ?

M. André Gattolin. – Je souhaite également évoquer la question de l'autonomie stratégique de l'Union. Si cette question pouvait paraître presque iconoclaste il y a encore trois ans au niveau de l'Union européenne, nous pouvons observer, avec la crise de la covid, les tentatives de prédation visant certains de nos fleurons technologiques et la nécessité de doter l'Union d'un embryon de politique de défense, afin que les cartes commencent à être rebattues.

La Commission semble aujourd'hui s'accorder sur certains secteurs pour lesquels il devient urgent de remédier à nos dépendances : la santé, l'espace, le numérique, l'énergie et les matières premières. L'inscription d'autres domaines fait encore débat ; je pense, notamment, à la question de la cybersécurité – à laquelle, je le sais, vous êtes attaché. Le développement très rapide en Chine et aux États-Unis de l'intelligence artificielle et de l'informatique quantique appelle à la fois des investissements massifs, afin que notre continent ne soit pas relégué, la mise en place de nouvelles réglementations et des choix technologiques préservant au mieux la protection de nos données personnelles, ainsi que celles de nos entreprises et de nos institutions. L'essor de l'informatique quantique constitue, en effet, un défi sans précédent pour la cryptographie.

Pourriez-vous nous indiquer l'état de la réflexion à ce sujet ? Et quels sont les chantiers engagés par la Commission en matière de soutien à l'informatique quantique, notamment en matière de sécurité post-quantique ?

Mme Véronique Guillotin. – Ma question porte sur la régulation du marché numérique. Depuis quelques années, notre pays se dote progressivement d'une législation sur la régulation des contenus en ligne. L'année dernière, nous avons adopté la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur Internet, et nous examinerons sous peu, dans le projet de loi confortant le respect des principes de la République, des dispositions relatives à la lutte contre les discours de haine et les

contenus illicites en ligne. La circulation de l'information, y compris la désinformation, n'ayant pas de frontières ni de limites, en particulier grâce ou à cause des réseaux sociaux, nous attendons avec impatience la concrétisation du projet de Bruxelles sur la question de la régulation du numérique : le Digital Services Act.

Au sein de cet ensemble, on devrait retrouver un volet sur la régulation des réseaux sociaux, notamment pour tout ce qui touche à la violence. Avec le drame de Conflans-Sainte-Honorine, la France, bien sûr, est en première ligne pour défendre une action rapide dans ce domaine.

Quel est l'état d'esprit ailleurs en Europe ? Quelles sont les attentes des autres pays membres à l'égard de cette régulation qui peut à certains égards poser des questions concernant la liberté d'expression ? Et comment notre législation nationale va-t-elle s'articuler avec les propositions de la Commission ?

Par ailleurs, il serait question de nommer une autorité dans chaque pays pour réguler ce que vous appelez « l'espace informationnel ». À quelle structure pensez-vous ? Une structure *ad hoc* ou une institution déjà existante comme, par exemple, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ?

M. Thierry Breton. – Monsieur Pellevat, la « boussole numérique », les chaînes de valeurs, les supercalculateurs, l'intelligence artificielle soulèvent des questions évidemment très importantes et qui m'ont très rapidement occupé. Je souhaite, avant tout, vous reconforter un peu. J'entends que nous serions en retard dans certains domaines, mais, concernant les supercalculateurs, nous avons mis en place un dispositif doté de 8 milliards d'euros – EuroHPC – qui permet de positionner l'Europe sur ce sujet. Les entreprises françaises, notamment, sont en situation de *leadership* en Europe dans ce secteur.

L'intelligence artificielle, ce sont d'abord des données. Pourquoi ai-je poussé pour avoir une vraie politique des données, qui a donné naissance au Data Act, puis au DSA, puis encore au Digital Markets Act ? Parce que je sais que, si l'on a des données, on les maîtrise et, ensuite, on peut travailler sur des machines apprenantes, avec des algorithmes, pour développer des applications d'intelligence artificielle.

Mais il convient de faire les choses dans l'ordre. Nous sommes le continent qui va produire le plus grand nombre de données industrielles au monde. La planète produit actuellement 40 000 milliards de milliards de données personnelles et industrielles. Tous les 18 mois, ce chiffre double – essentiellement avec l'arrivée des données industrielles, et surtout en Europe, premier continent industriel.

Nous avons été en retard sur la première vague des données personnelles parce que le marché américain, comme le marché chinois, était plus profond et unifié que le nôtre. Concernant la vague des données industrielles, qui va être quatre fois plus importante, il s'agit de nous mettre en position pour gagner la bataille.

Ce sera possible grâce au développement massif des réseaux 5G qui permettent à la fois le traitement, la connexion et une réaction en temps réel localement, « on the edge » comme on dit, et au déploiement d'une stratégie de *cloud* industriel ; celui-ci n'existe pas encore, aucun fournisseur de *cloud* – y compris aux États-Unis – n'est encore capable d'avoir cette spécificité, avec des temps de latence plus importants et des obligations de cybersécurité plus strictes. Et c'est pour cela que nous avons lancé une alliance, un PIIEC, sur ce sujet.

Derrière la puissance de calcul, il faut des processeurs. Dans ce domaine, il faut que l'Europe regagne du terrain après en avoir perdu. Dans le cadre de la « boussole numérique », nous avons prévu de doubler nos parts de marché dans les dix ans à venir. L'idée est de disposer de

processeurs autonomes, maîtrisés, utiles pour les supercalculateurs et pour le *edge computing* supportant les applications en périphérie.

Cette chaîne de valeurs, encore à développer, aura des implications sur le numérique, mais aussi sur la politique industrielle. Il s'agit donc d'une stratégie à la fois transverse et sectorielle sur les trois sujets : les supercalculateurs, les données et l'intelligence artificielle – auxquels j'ajoute le sujet des processeurs.

Madame Robert, le secteur créatif est durement frappé par la crise de la covid. Nous faisons en sorte que l'ensemble des États membres puissent accompagner ce secteur durant cette période difficile. Nous avons mis en place des instruments de soutien, comme par exemple le programme SURE, qui permet à l'Union européenne de se substituer aux États n'ayant pas les instruments nécessaires pour continuer à financer et soutenir ce secteur. Nous sommes actuellement en train de voir si le programme SURE peut suffire, s'il faut le poursuivre, voire l'augmenter.

Par ailleurs, le combat que je mène avec mes équipes pour atteindre le plus rapidement possible une capacité vaccinale permettant l'immunité collective s'inscrit dans la perspective – dès cet été, je l'espère – d'un retour des spectacles, notamment vivants, selon des modalités sanitaires qui seront arrêtées par chacun des États membres. Le tourisme est également un secteur très important et il ne faut pas rater la saison touristique.

J'ai présenté, en novembre dernier, un plan d'action pour les médias et l'audiovisuel. Une bonne nouvelle également à partager avec vous : le programme Europe créative a été renforcé.

Madame Létard, vous avez raison, on parle maintenant plus volontiers d'autonomie stratégique. Peut-être que, avec certains de mes collègues commissaires, nous y sommes un peu pour quelque chose... Je ne perds pas une occasion d'en rappeler l'importance.

Avec mon collègue Paolo Gentiloni, il y a un an, nous avons signé une tribune qui, visiblement, n'a pas été oubliée, dans laquelle nous indiquions qu'il faudrait 1 500 ou 1 600 milliards d'euros pour que l'Europe puisse répondre à tous ces défis. Nous avons déjà mis en place un plan de 750 milliards d'euros, auquel s'ajoutent 540 milliards d'euros liés à d'autres mécanismes comme le Mécanisme européen de stabilité (MES). Nous verrons s'il convient de poursuivre en ce sens ; le Président de la République a commencé à évoquer le sujet. Mais il faut d'abord s'assurer que les 750 milliards d'euros abondent le plus rapidement possible les secteurs qui en ont besoin.

Le soutien des États membres aux secteurs industriels ne doit souffrir aucun retard. Les plans de relance vont abonder directement les États, y compris ceux qui – comme nous les y avons incités – ont déjà engagé des actions auprès des secteurs les plus touchés.

Nous travaillons de la façon suivante : les États nous présentent des plans ; nous avons insisté sur le fait que, dans ces plans, 37 % du montant soient consacrés à la politique verte, 20 % à la politique numérique et le reste à la résilience. Nous regardons ensuite, plan par plan, si les enveloppes sont respectées et distribuées en fonction des écosystèmes. En raisonnant par écosystème, nous veillons ainsi à ce que toutes les PME soient associées. Nous avons, je crois, une gestion assez fine, de manière à pouvoir accompagner l'ensemble des écosystèmes et leurs acteurs avec cette triple stratégie : verte, numérique et résiliente.

Monsieur Gattolin, vous m'interrogez sur la cybersécurité et le quantique, deux sujets absolument essentiels, au cœur de nos réflexions. Concernant la cybersécurité, nous avons présenté une stratégie au niveau du continent européen. Cela me permet de rappeler que nous favorisons beaucoup de projets transeuropéens ; nous parlions tout à l'heure de la constellation de satellites ; on peut également évoquer la dizaine de Security Operations Centers (SOC) – à savoir des centres de cybersécurité – qui couvrent l'ensemble du continent européen et le protègent, comme une sorte de bulle cyber.

Sur le sujet du quantique, comme vous le savez, nous sommes associés au programme Quantum Manifesto. Le sujet me tient particulièrement à cœur, notamment avec le développement des calculateurs, pour lequel nous avons beaucoup de compétences en Europe.

Plutôt que des ordinateurs purement quantiques dont on ignore la date à laquelle ils seront opérationnels – dans 10 ou 15 ans peut-être –, on peut envisager, à plus court terme, la création du premier accélérateur quantique – à savoir une carte que l'on pourrait *plugger* sur les supercalculateurs et qui donnerait une puissance de calcul considérable, nous permettant d'atteindre le post-quantique évoqué par M. Gattolin.

La protection de notre réseau Internet fonctionne aujourd'hui grâce à la factorisation des polynômes, le fameux algorithme RSA. Un ordinateur quantique pourrait « casser » cette protection et rendre vulnérable notre système ; c'est la raison pour laquelle je « pousse » le projet de constellation satellitaire. En effet, cette constellation en orbite basse permettrait : une couverture intégrale du continent européen ; une duplication des infrastructures informationnelles, si jamais les réseaux terrestres venaient à être vulnérabilisés, notamment par des cyberattaques ; une capacité de cryptologie quantique, notamment pour les communications gouvernementales ou intergouvernementales par satellites.

Madame Guillotin, le DSA et le DMA marquent un changement historique de la réglementation de notre espace informationnel. On peut désormais avoir des réglementations sectorielles, par exemple pour tout ce qui concerne les incitations à la violence, les contenus haineux, les actes terroristes, la pédopornographie. Tous ces actes sectoriels sont liés à des dynamiques et des législations différentes. Nous serons en mesure d'apporter aux législateurs des réponses adaptées et en temps réel.

Un point important : ce combat est mené à 27 ; aucun État ne peut être autonome dans l'espace informationnel. Nous proposons un règlement. J'incite les pays travaillant à une loi nationale à collaborer en bonne intelligence avec nous, puisque, *in fine*, le règlement s'appliquera à tous.

Madame Guillotin, vous avez soulevé un point concernant les structures susceptibles, au niveau des États membres, de jouer ce rôle de relais. Nous laissons à chaque État membre le choix de désigner l'autorité indépendante compétente. Vous avez évoqué le CSA ; cela peut être, en effet, un candidat tout à fait valable. D'autres ont également proposé l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep) ou encore la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Ce choix, en tout cas, incombe aux États membres. Nous ferons en sorte que toutes ces structures soient organisées en réseau, au sein d'un conseil opérationnel, et fonctionnent 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Cela permettra, si une infraction est identifiée sur telle plateforme dans tel pays, de lancer une sorte de mandat européen digital.

J'ajoute que, si une plateforme non européenne souhaite opérer en Europe, elle aura l'obligation d'avoir un représentant légal dans au moins un pays. Et le régime s'appliquera de la même façon quel que soit le pays.

Mme Colette Mélot. – Monsieur le commissaire, je souhaite saluer votre engagement constant depuis votre prise de fonction. L'Europe a besoin de voix fortes en ce moment, et vous incarnez bien cela.

Vous avez déjà évoqué la santé, les vaccins et les usines qui montent en puissance. Ces usines poursuivent-elles la fabrication d'autres vaccins qui restent nécessaires, comme celui contre la grippe ?

Les attentes sont nombreuses sur la question du numérique, notamment avec le DSA. Engagée depuis longtemps sur les questions d'éducation, je n'ai pu que constater l'évolution du harcèlement scolaire et, plus particulièrement, du cyber-harcèlement. Encore récemment, nous avons connu en France des situations tragiques, et les plateformes ne se sont pas montrées à la hauteur. La lutte contre le harcèlement scolaire est essentielle pour la jeunesse européenne.

Vous avez expliqué, en fin d'année dernière, que tout ce qui était interdit dans l'espace physique serait aussi interdit dans l'espace *online*. Quels problèmes constatez-vous à ce sujet dans les discussions sur le DSA ? Et comment y remédier ?

Enfin, notre stratégie industrielle dans le numérique doit mieux s'exprimer. Quelles sont les avancées législatives nécessaires identifiées afin de permettre l'émergence de nos propres plateformes, de nos propres outils numériques européens ?

M. Jacques Fernique. – Je souhaite vous interroger sur l'enjeu de la transition verte pour la stratégie industrielle de l'Union. Cette transition vers la neutralité carbone d'ici 2050 nécessite de la résolution, un cadre réglementaire adapté, des investissements massifs. Elle implique de cesser les subventions européennes aux « projets fossiles », de décarboner les processus industriels, de développer l'hydrogène 100 % renouvelable et de s'engager résolument dans l'économie circulaire ; autant d'axes de cette stratégie industrielle pour lesquels il faudra de robustes dispositifs d'accompagnement, notamment pour nos PME.

Afin que ces solutions soient viables économiquement, elles devront être « protégées » par un juste prix du carbone. Un débat récent au Parlement européen sur le futur ajustement carbone aux frontières a montré que deux lignes s'affrontaient. Les plus conservateurs au Parlement viennent d'emporter – de très peu – un vote sur le maintien des droits à polluer octroyés gratuitement aux industries hautement polluantes. Ce traitement spécial, conçu pour être temporaire, ne peut pas se perpétuer avec l'instauration du mécanisme d'ajustement carbone et, en outre, ne serait pas conforme au droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Monsieur le commissaire, quelle est votre résolution sur ce sujet ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Je souhaite vous interroger sur le passeport sanitaire européen, appelé également « certificat vert numérique », avec des questions très pratiques. Aujourd'hui, le test PCR est gratuit en France ; demain, il pourrait devenir payant avec la généralisation de la vaccination ou, en tout cas, assorti d'un reste à charge.

On sait également que ce test PCR coûte cher dans un certain nombre de pays européens ; je pense, par exemple, à l'Allemagne – entre 50 et 150 euros – et à l'Espagne – entre 130 et 250 euros. Comment conserver des échanges internationaux fluides, notamment dans le cas des activités professionnelles, avec des coûts très différents et l'obligation, en l'absence de certificat vert pour l'instant, de fournir des tests PCR négatifs ?

Se pose également la question du formulaire papier. Son édition dépendrait du choix de l'État membre. Si tel est le prix à payer pour retrouver une saison touristique, comment être sûr qu'une version papier permettra, notamment à des personnes âgées ou à des personnes n'utilisant pas de *smartphones*, de pouvoir se déplacer librement, et que les États ne retiendront pas seulement les versions numériques ?

Sept Français sur dix sont aujourd'hui très défavorables à l'instauration d'un passeport vaccinal européen, en raison de l'atteinte aux libertés individuelles. Sachant la très lente capacité vaccinale en France, comment faire en sorte de ne pas pénaliser les Français non prioritaires pour les vaccins – je pense, en particulier, aux jeunes qui aspirent à voyager mais ne sont pas dans les publics prioritaires ?

M. Franck Montaugé. – La 5G pourrait être la clé de la troisième révolution industrielle. Ce qui est sûr, en revanche, c'est qu'elle donne déjà lieu à des affrontements entre la Chine – champion, pour le moment, de cette technologie – et les États-Unis – qui sont distancés. Entre ces deux géants, on trouve les autres continents à conquérir, dont l'Europe et son marché prometteur, avec ses industries, ses villes, son énergie, ses transports, sa santé encore à transformer par la 5G.

Certains analystes disent que cette technologie offre la possibilité aux opérateurs de télécoms européens de gagner la bataille mondiale des ondes contre Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft (Gafam), Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi (BATX) ou Huawei. Monsieur le commissaire, quelle est la stratégie industrielle de la Commission pour faire des opérateurs de télécoms européens des acteurs de premier plan ? Comment faire accéder Nokia et Ericsson aux premiers rangs mondiaux des fournisseurs de technologie 5G ?

Dans le projet de méta-*cloud* Gaia-X, fruit d'une coopération franco-allemande, on retrouve de plus en plus de partenaires américains – Amazon Web Services (AWS), Microsoft, Google, Intel, l'officine de renseignements Palantir –, voire chinois – Ali Baba et Huawei. Que faut-il comprendre ? Quelle est la stratégie de l'Europe sur ces sujets ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Merci pour votre impulsion en faveur de la nouvelle stratégie numérique. Comme vous l'avez dit, il est temps d'en finir avec la naïveté et la complaisance : le bilan de l'Europe en matière de transformation numérique et de politique industrielle est plutôt particulièrement faible : incapacité à créer un écosystème numérique de niveau international – le Programme-cadre de recherche et de développement (PCRD) et Horizon 2020 ont surtout profité à des acteurs historiques sans aider à faire émerger des licornes européennes –, absence de Small Business Act à l'européenne permettant de financer indirectement nos PME, des règles de concurrence contreproductives, etc. Au-delà des pistes défensives – fiscales, dispositions anti-trust, etc. –, quelles seront les pistes offensives pour aider l'écosystème européen ? À l'heure de l'internet des objets, ne doit-on pas orienter nos marchés vers des PME innovantes vers des secteurs stratégiques, comme la santé connectée, l'énergie, la maîtrise de l'environnement, ou les transports ?

Au-delà de Gaia-X, quels sont les projets pour se doter de capacités suffisantes de stockage et de traitement des données sur le territoire européen, afin d'éviter les interventions extraterritoriales et les ingérences dans les données des Européens, qui sont devenues un actif stratégique majeur ? Le Digital Services Act (DSA) et le Digital Markets Act (DMA) constituent des avancées, certes, mais le véritable sujet n'est-il pas plutôt le modèle économique toxique des Gafam que même des géants comme Apple contestent désormais, et non seulement Shoshana Zuboff. Tim Cook dénonce ainsi le profilage des individus qu'il estime incompatible avec la démocratie et explique que le RGPD devrait s'appliquer partout ! Les Américains eux-mêmes parlent de démantèlement des Gafam, comme vous d'ailleurs. N'est-il donc pas temps, comme nous avons su le faire avec le RGPD, de bâtir une troisième voie, entre le « business above all » des Américains et le modèle autoritaire chinois ?

M. Thierry Breton. – Madame Mélot, effectivement, nous devons continuer évidemment à produire les autres vaccins. Nous devons aussi anticiper, le cas échéant, une nouvelle politique vaccinale à l'automne au cas où l'apparition de nouveaux variants rendrait nécessaire l'injection d'une troisième dose à nos concitoyens. C'est pour cela que nous voulons porter à trois milliards de doses notre capacité de production vaccinale, tout en maintenant notre capacité sur les autres pathologies. La création de l'incubateur HERA va dans ce sens afin d'intervenir en amont, pour disposer et maintenir sur le moyen et long terme une plateforme de production capable de répondre rapidement à l'évolution de la situation pandémique.

Le DSA suscite un large consensus, y compris parmi les plateformes, que nous avons beaucoup associées à notre démarche et qui se rendent compte qu'elles n'ont plus guère le choix. Je suis donc optimiste sur notre capacité à faire aboutir cette législation. Nous créons un nouveau système de responsabilité. Harcèlement scolaire, discours haineux, etc., les plateformes ont compris

qu'elles n'étaient plus de simples intermédiaires. C'est un moment historique dans le basculement de cette responsabilité. Le DSA crée des obligations de moyens et de résultats pour les plateformes, avec des audits annuels et des sanctions éventuelles, allant jusqu'à l'interdiction d'opérer sur le territoire européen.

Monsieur Fernique, la transition verte est un élément clef de la stratégie industrielle : nous voulons une approche différenciée selon les écosystèmes, afin de mieux identifier les barrières. Cette vision sectorielle, proche du terrain, nous permet d'associer tous les acteurs, notamment les PME pour les doter des moyens nécessaires pour réaliser cette transition. Nous devons aussi veiller à garantir le level playing field, c'est-à-dire la possibilité pour nos entreprises de lutter à armes égales avec leurs concurrentes dans la mondialisation. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, que je défends activement, est un instrument de justice qui vise à nous permettre de mieux réguler, tout en dotant l'Union européenne de nouvelles ressources pour accompagner ceux qui auront à effectuer cette transition.

Madame Estrosi-Sassone, nous ne créons pas un « passeport », car ce mot rime avec obligation, mais plutôt un certificat vaccinal, qui sera fondé sur le volontariat. Rien ne sera obligatoire. Il appartiendra à chacun de déterminer si un tel document peut lui être, ou non, utile. Il sera disponible sous format papier ou numérique et contiendra des informations simples, afin de savoir si la personne a été vaccinée, si elle possède des anticorps, ou si elle a réalisé un test PCR. Il faut aussi que ceux qui ne disposeront pas de ce certificat ou refuseront d'en être porteurs, puissent, pour retrouver une vie sociale normale, sans restrictions de mouvements, et ne serait-ce que pour se protéger ou pour protéger les autres, réaliser des tests rapides, à moindre coût. Il appartiendra évidemment aux autorités locales de décider si un tel certificat ou de tels tests sont nécessaires pour prendre des transports, aller au spectacle, etc. Tout cela contribuera à ce que nous retrouvons une vie normale lorsque nous aurons atteint l'immunité collective, dont nous sommes proches.

Ceux qui croient qu'il suffit d'homologuer d'autres vaccins pour atteindre plus vite l'immunité collective se trompent : il faut aussi s'assurer que ces vaccins peuvent être produits en masse. Or, entre le moment où on l'agrée un vaccin et le moment où il peut être distribué massivement, il s'écoule un délai de douze à quatorze mois, car il faut adapter les lignes de production. Les Russes ont ainsi les plus grandes difficultés à produire en masse le Spoutnik V. Notre but est de parvenir à l'immunité collective le plus rapidement possible, puis de laisser aux États membres le soin de fixer les règles les moins attentatoires à notre liberté pour retrouver une vie sociale normale.

Monsieur Montaugé, il est faux de dire que la Chine est leader sur la 5G, car ce sont les deux entreprises européennes que vous avez citées qui possèdent le plus de brevets et de contrats de déploiement de réseaux 5G. Les États-Unis sont en retard, et nous leur fournissons l'intégralité de leurs réseaux 5G. L'enjeu est que nous restions en tête. C'est l'objet des alliances que nous lançons comme l'Alliance européenne sur les données industrielles et le cloud. Gaia-X est un projet franco-allemand et réunit différents partenaires. Aucun des acteurs que vous avez cités n'est membre de l'alliance sur le cloud industriel que la Commission a lancé et qui se situe au-dessus du partenariat Gaia-X, car notre but est l'autonomie stratégique. Nous voulons créer un projet industriel d'intérêt européen commun pour financer la recherche qui sera nécessaire et répondre aux exigences de souveraineté.

Madame Morin-Desailly, vous avez raison, on ne crée pas assez d'entreprises innovantes en Europe, mais je peux témoigner que l'on peut créer en Europe des leaders mondiaux en matière de paiement, de supercalculateurs, etc. L'Europe n'est pas toujours à la traîne ! Cela dépend des entrepreneurs, du soutien des pouvoirs publics, et de notre capacité à créer un écosystème adapté. Nous avons ainsi décidé qu'un lanceur spatial serait chaque année réservé à des start-up désirant tester gratuitement des applications dans l'espace. Vous avez fait référence à L'Âge du capitalisme de surveillance de Shoshana Zuboff, qui décrit l'économie de surveillance. Sans aller jusqu'à Harvard, M. Tirole, à Toulouse, qui a reçu le prix Nobel d'économie, a aussi décrit la réalité de ce marché

biface, qui repose, de façon plus ou moins consciente, sur l'utilisation des données des utilisateurs en échange de services. Finalement, on est parvenu à une économie que vous qualifiez de toxique. Il est temps que cela cesse. C'est le but du DMA qui permettra de lutter contre les situations de monopoles : beaucoup de PME sont obligées, pour vendre leurs produits, de passer par ces plateformes qui n'hésitent pas à utiliser leurs données et celles de leurs clients pour proposer ensuite des services concurrents. Cela sera désormais interdit. Il faut revenir aux principes de l'économie de marché, fondée sur la juste concurrence et la liberté d'entreprendre.

M. Pascal Allizard. – Vous avez évoqué la nouvelle stratégie industrielle de l'Europe. L'Europe a-t-elle les moyens d'assurer la sécurité de son réseau satellitaire ?

La Chine contrôle 85 % des terres rares : comment desserrer la contrainte ? Est-il possible de mettre en exploitation de nouveaux gisements ? Il faut du temps entre la découverte et l'exploitation, et celle-ci n'est pas très écologique. Ou bien faut-il parier sur des substituts ? Mais là encore les délais sont longs entre la recherche et l'industrialisation.

Mme Laurence Harribey. – La crise a montré le défaut d'articulation entre la recherche fondamentale et l'industrie. L'Europe ne dispose pas d'une structure comparable à la Biomedical Advanced Research and Development Authority (BarDA) américaine. Un règlement européen est en préparation sur cette question. Pourriez-vous nous en dire plus ?

En quoi le travail effectué depuis février sur la chaîne de valeur peut-il permettre d'apporter des éléments de réponse ?

On entend souvent que les vaccins devraient être un bien commun, mais la propriété industrielle est aussi un moteur de l'innovation. Vous avez évoqué un partage volontaire de licences. Selon quelles modalités concrètes ?

M. Jean-Marie Janssens. – L'industrie aéronautique française et européenne traverse la crise la plus longue de son histoire, frappant aussi bien les compagnies aériennes que les sous-traitants, avec des conséquences sociales et financières considérables. Ainsi l'usine Daher fermera-t-elle bientôt à Saint-Julien-de-Chédon ; plus de 300 salariés et tout un bassin d'emplois seront touchés. Il est essentiel que l'État et l'Europe soutiennent cette filière face à ses concurrents chinois ou américains. Les pistes sont nombreuses : gestion des mutations industrielles, accélération de la transition énergétique, consolidation des rapports entre fournisseurs et grands groupes, etc. Airbus avait été un symbole de la construction européenne. Pouvez-vous nous donner votre vision de l'avenir de l'aéronautique français et européen ? Quels sont les leviers d'action ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Nous ne pouvons que nous féliciter du Green Deal, à articuler avec la politique industrielle. Nous en déduisons que l'Union européenne fera des industries bas-carbone sa priorité. Dès lors, il apparaît impensable que le futur de l'industrie nucléaire en Europe, première des technologies bas-carbone sur laquelle l'Europe a eu un leadership historique, s'écrive en russe, en chinois ou en américain, qu'il s'agisse de son financement ou des technologies employées... Il en va de la souveraineté européenne et de notre autonomie stratégique. Le nucléaire sera-t-il bien inclus dans la taxonomie européenne en cours de définition, afin de garantir une égalité de traitement entre toutes les technologies bas-carbone ? Dans la mesure où le parc nucléaire européen, et en particulier français, constitue la colonne vertébrale qui garantit la sûreté européenne du système électrique et l'outil le plus efficace pour atteindre la neutralité carbone en Europe, défendez-vous la notion de service d'intérêt économique général pour le nucléaire européen, au nom de sa valeur assurantielle et climatique, comme vous avez porté le Fonds européen de défense en 2016 ?

M. Jean-Marc Boyer. – En France, à ce jour, 7,7 millions de personnes ont reçu une première injection de vaccin, soit 11,5 % de la population ; au Royaume-Uni, 30 millions de personnes ont reçu une injection, soit 60 % de la population adulte. La France est le 49e pays au monde en nombre de doses injectées ramené à la population, selon les statistiques de l'université d'Oxford. Pour

parvenir à l'immunité collective le 14 juillet, il faudrait en moyenne vacciner 3 millions de personnes par semaine. Est-il raisonnablement possible de rattraper ce retard ? Pensez-vous que l'Europe a été à la hauteur en matière de vaccination ? Israël et les États-Unis ont commandé des vaccins six mois auparavant, en y mettant le prix. Le processus de vaccination a-t-il été bien anticipé ? La Grande-Bretagne, en plein Brexit, a commandé, dès juin 2020, des quantités importantes de vaccins, pour la plupart, d'ailleurs, fabriqués en France, alors que la France et l'Europe ont attendu novembre 2020.

M. Cédric Vial. – Ma question portera sur le soutien au secteur des médias et de l'audiovisuel dans l'Union européenne. Ce secteur, déjà fragilisé par rapport à ses concurrents mondiaux par la fragmentation du marché, a été encore affaibli par la crise sanitaire qui a provoqué une baisse des recettes publicitaires, l'effondrement des cinémas – les pertes ont été estimées à 100 000 euros par écran et par mois pendant le confinement –, la mise en veille de la production cinématographique, etc. Pour les médias d'information, les recettes liées à la publicité ont chuté de 30 à 80 %. Cette situation, à un moment où les plateformes en ligne de pays tiers gagnent des parts de marché, risque de compromettre notre autonomie stratégique. Parallèlement, la désinformation en ligne progresse au niveau mondial, et l'autorégulation des géants du net est préoccupante pour la liberté d'expression. Les secteurs des médias et de l'audiovisuel sont essentiels pour la démocratie, la diversité culturelle et l'autonomie numérique de l'Europe. La Commission européenne a adopté, il y a quelques mois, un plan d'action visant à soutenir ce secteur et sa transformation. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur ce plan ?

M. Thierry Breton. – Monsieur Allizard, la sécurité satellitaire est un sujet important pour notre sécurité stratégique. Toute mon action est articulée autour de notre sécurité stratégique, un sujet un peu nouveau pour l'Union européenne. Mais dans le monde d'aujourd'hui, fondé sur des rapports de force, des tensions entre la Chine et les États-Unis qui iront s'exacerbant, nous devons désormais agir sans naïveté et affirmer notre autonomie. Nous devons mieux maîtriser nos dépendances et notre sécurité. Notre projet satellitaire va dans ce sens.

Nous avons mené une analyse de nos écosystèmes pour identifier nos dépendances et diversifier nos sources. Nous avons fait une cartographie de nos ressources, qui sera annexée à la revue de notre politique industrielle, qu'il s'agisse des composants, des matériaux stratégiques, ou de nos ressources minières, même si nous avons des contraintes environnementales plus fortes que dans d'autres parties du globe. Il est possible d'accroître plus rapidement que vous ne l'indiquez nos capacités d'extraction. Par exemple, pour fabriquer des batteries, essentielles pour notre stratégie de verdissement – comme l'est le nucléaire, d'ailleurs –, il faut du lithium ; or, nous sommes dépendants d'autres pays, mais nous avons la capacité d'assurer notre indépendance, y compris en ce qui concerne l'extraction sur le continent européen.

Madame Harribey, la propriété intellectuelle est un enjeu essentiel pour la compétitivité, en effet, et le gage du bon fonctionnement de la recherche et de l'innovation. On aime beaucoup en France se comparer avec les autres pays pour voir ce qui n'a pas marché, mais il est curieux, sinon tendancieux, de se comparer à des pays qui dépendent totalement de nous pour leur politique vaccinale... En revanche, il est incontestable que les États-Unis ont joué un rôle important dans cette crise grâce à la Barda, mise en place en 2006, après les attaques terroristes, avec un contrôle parlementaire très faible – une telle institution serait inenvisageable en Europe –, richement dotée et très libre dans ses interventions. Les Américains ont pu ainsi investir massivement très vite plus d'1,8 milliard de dollars par an, alors qu'en Europe la politique de santé relève des États membres et que nous ne possédons pas une telle structure. Très vite, dès juin, nous avons travaillé à la création d'une autorité comparable pour pouvoir réagir aux urgences sanitaires, l'HERA. La Barda a pu financer à la fois des vaccins développés aux États-Unis, mais aussi en-dehors des États-Unis. Je rappelle toutefois que plus de la moitié des vaccins utilisés contre la covid ont été développés grâce à des fonds européens : c'est le cas des vaccins de BioNTech, CureVac, Oxford, Janssen, etc.

Accorder des licences gratuites n'accélérerait pas la vaccination : nous disposons déjà d'un certain nombre de vaccins qui fonctionnent. L'enjeu est désormais de les produire de manière industrielle. Or il faut dix à douze mois au minimum pour convertir ou installer des chaînes de production. Ce n'est donc pas en allant en Inde que l'on ira plus vite, les délais seront les mêmes et nous ne disposerons pas des vaccins avant 2022, date à laquelle nous aurons déjà produit plus de 2 milliards de doses, et où l'on aidera tous les autres pays à vacciner, aussi bien ceux qui ont besoin de la seconde dose, comme le Royaume-Uni, qui dépend entièrement de l'Europe à cet égard, que les pays africains, par exemple. Nous pourrions sans doute revenir sur la question de la propriété intellectuelle après la crise, mais dans l'immédiat il convient de ne pas déstabiliser le marché.

Monsieur Janssens, l'aéronautique traverse une crise profonde. Je suis en contact permanent avec tous les acteurs. Des commandes ont été annulées. Voir tous ces avions immobilisés sur les tarmacs ne peut que nous fendre le cœur ! Nous devons dès maintenant réfléchir à l'avenir du futur. Nous accompagnons la filière en ce sens, pour garder les compétences, tout en préparant l'industrie aéronautique de demain, qui sera différente. Ce sujet mérite une audition à lui tout seul et je suis prêt à venir en reparler devant votre commission si vous le souhaitez.

Monsieur Hugonet, je n'ai pas peur de le dire, je suis à la Commission un fervent défenseur du nucléaire. Je sais ce que cette technologie a apporté à la France et à l'Europe. Je parle d'ailleurs d'une énergie décarbonée de transition à bas coût. La taxonomie est un sujet capital et c'est la raison pour laquelle la Commission n'a pas encore présenté d'acte délégué. Nous sommes en discussion sur ce sujet. Mais je suis très vigilant à cet égard.

Monsieur Boyer, j'entends les critiques sur la vaccination. L'Europe aurait certainement pu faire mieux, notamment si elle avait disposé d'un équivalent de la Barda. Mais je rappelle que l'Union européenne a été la première à commander le vaccin AstraZeneca, développé à Oxford, non le Royaume-Uni. Chaque biotech s'est associée à un industriel, car aucune n'avait de capacité de production : BioNTech avec Pfizer, Moderna avec Lonza, Janssen avec Johnson&Johnson, etc. Oxford voulait s'associer avec l'américain Merck mais le Gouvernement britannique s'y est opposé, et Oxford a fini par s'associer avec AstraZeneca, entreprise partiellement britannique, mais qui n'avait malheureusement pas de compétence en matière de fabrication vaccinale. Nous avons commandé 120 millions de doses à AstraZeneca, qui nous en a livré 30 millions. Si le contrat avait été respecté, nous serions dans la même situation vaccinale que le Royaume-Uni... Depuis, nous avons augmenté nos commandes auprès de nos autres fournisseurs et nous aurons la capacité de fournir 360 millions de doses à la fin du mois de juin, 420 millions à la mi-juillet.

Il faut reconnaître que la culture vaccinale est très forte outre-Manche : lorsque AstraZeneca a cherché des volontaires pour tester son vaccin, 400 000 personnes se sont immédiatement manifestées au Royaume-Uni, tandis que chez nous on entendait surtout les anti-vaccins... Il n'en demeure pas moins que la pandémie a été très virulente au Royaume-Uni, avec une gestion qui n'a peut-être pas été aussi rigoureuse que sur le continent, du moins au début, ce qui se traduit par plus de 136 000 victimes outre-Manche. La Grande-Bretagne s'est appuyée sur les vaccins produits dans l'Union européenne, car elle n'a pas les moyens de les produire. Donc tout cela n'a rien à voir avec le Brexit. Des deux côtés de la Manche, on a commandé un nombre de doses suffisant. Il y a simplement eu un petit incident avec une société anglaise, qui n'a pas fourni ce qu'elle aurait dû fournir, comme l'ont fait les sociétés européennes. Israël a eu une politique vaccinale très dynamique, même si je rappelle que sa population est inférieure à celle de l'Île-de-France. Ce pays a commandé 7 ou 8 millions de doses à Pfizer, qui étaient fabriquées en Europe – je le rappelle, les États-Unis ne fournissent aucune dose au monde –, en échange de la transmission des données anonymisées de sa population, ce qui ne serait pas possible en Europe, étant donné notre sensibilité sur ce sujet. Au total, l'Europe a produit 180 millions de doses pour 450 millions d'habitants, les États-Unis 180 millions de doses. Cela n'est pas suffisant pour régler le problème. Nous avons tiré les leçons : si un nouveau vaccin devait être homologué, je demanderais une inspection de la chaîne de production pour vérifier que l'industriel peut produire dans les délais les doses promises.

Enfin, Monsieur Vial, je partage votre analyse. Les médias constituent un secteur fondamental pour la démocratie ; il figure parmi nos priorités. J'ai proposé un plan d'action pour les médias qui consiste en un soutien aux fonds propres, car le secteur est sous-capitalisé, un accompagnement à la transformation numérique, et une réflexion sur le numérique, en particulier les données et le développement de nouvelles relations avec les plateformes. Nous avons lancé un dialogue avec tous les acteurs pour une mise en œuvre rapide. Nous espérons agir dès cette année, car il y a urgence.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. –
Nous vous remercions.

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](#).

Mercredi 31 mars 2021

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

Questions sociales et santé

Stratégie vaccinale de l'Union européenne : Communication de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey

Certificat vert européen : proposition de résolution européenne et avis politique de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey

M. Jean-François Rapin, président. – Nous avons pu entendre hier Thierry Breton, commissaire européen en charge du marché intérieur, au cours d'une longue audition rassemblant trois commissions. Nous avons parlé avec lui autonomie stratégique, politique industrielle et production de vaccins. Il a confirmé que l'Union européenne pourrait assurer son immunité collective mi-juillet car elle aura de quoi vacciner 70 % des Européens. Il a fait observer qu'elle était d'ores et déjà le premier producteur de vaccins au monde – elle en a produit 180 millions de doses – et avait mobilisé 53 usines sur son sol qui montaient en puissance. Il a indiqué que, contrairement aux États-Unis, l'Union européenne avait exporté 40 % de sa production de vaccins pour contribuer à la lutte contre la pandémie car cette lutte ne saurait qu'être mondiale. Enfin, il entend à présent doter l'Union d'une force de recherche et développement aussi puissante que la Barda (*Biomedical Advanced Research and Development Authority*) américaine.

Notre réunion va nous permettre de creuser le sujet qui est au centre de l'agenda politique cette semaine : nous traversons de fait une passe critique, où la vaccination n'arrive pas à aller aussi vite que le virus et ne parvient pas à en freiner la course, au risque de devoir imposer un nouveau confinement à notre pays. Nous serons fixés ce soir.

Aussi, c'est avec le plus grand intérêt que nous allons entendre nos collègues Pascale Gruny et Laurence Harribey sur la stratégie vaccinale de l'Union européenne : l'Union européenne est-elle la cause de l'impasse dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui ? Nous avons besoin d'informations précises pour répondre à cette question qui nous taraude tous. À cet égard, j'attire votre attention sur le dernier numéro des « Actualités européennes » que notre commission publie et qui donne des éléments objectifs d'information sur le sujet : chacun d'entre vous l'a reçu sous forme électronique et en format papier.

Nous pourrions ensuite évoquer la proposition de texte qu'a publiée la Commission pour établir un certificat – et non un passeport – vert destiné à restaurer la libre circulation au sein de l'Union européenne : nos deux rapporteuses nous soumettront une proposition de résolution européenne afin de nous positionner sur ce sujet qui devrait faire l'objet d'une négociation européenne rapide, puisque l'ambition est de rendre le certificat opérant avant l'été. Je les remercie pour le travail qu'elles ont effectué et leur cède la parole.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Aujourd'hui, nous allons tout d'abord vous présenter une communication sur la stratégie mise en œuvre par l'Union européenne pour développer, acquérir et déployer des vaccins contre la covid-19. Puis, nous vous proposerons d'adopter une proposition de résolution et un avis politique sur le « certificat vert numérique », Thierry Breton refusant le terme de passeport, que la Commission européenne souhaite créer.

L'Union européenne a souvent été mise en cause et désignée comme responsable des nombreuses difficultés que nous rencontrons aujourd'hui avec la vaccination. Comme nous suivons ces questions depuis un certain temps, il nous apparaissait dès lors nécessaire d'établir les faits tels qu'ils sont pour permettre à chacun de se positionner face à l'euroscpticisme ambiant, qui nous

heurte. La rigueur scientifique et l'honnêteté intellectuelle sont requises pour pouvoir ensuite se faire librement une opinion.

Tout d'abord, on constate une vraie implication de l'Union européenne : elle a investi 350 millions d'euros dans la recherche et garanti à hauteur de 400 millions d'euros des prêts accordés par la Banque européenne d'investissement. Les sociétés BioNTech et CureVac ont bénéficié de ces prêts. L'Union européenne a donc bien soutenu la recherche et ce, dès le mois de février 2020. Toutefois, il faut reconnaître que les budgets alloués restent modestes si on les compare à ceux observés aux États-Unis, où Moderna a reçu à lui seul un milliard de dollars de subventions pour la recherche. J'ai interrogé hier Thierry Breton sur ce point.

Ensuite, l'Union, comme les États-Unis ou Israël, a eu recours à des contrats d'achats anticipés. En échange du droit d'acheter un nombre défini de doses de vaccins dans un délai donné et à un prix donné, l'acheteur verse une avance aux entreprises pharmaceutiques, destinée à couvrir une partie des coûts initiaux liés au développement et à la production de masse du vaccin. Les contrats signés par la Commission prévoient bien qu'elle pourra réaliser des audits sur pièce et sur place pour vérifier comment sont utilisées les avances versées. Ces contrats sont conclus avant que les vaccins ne soient finalisés et il existe donc un risque que ces avances soient perdues si le vaccin développé n'est pas sûr et efficace. Dans le cas contraire, si leur mise sur le marché est autorisée, ces avances sont déduites du prix de vente.

Sur ce sujet, il est important de souligner que l'action de l'Union a permis d'éviter une concurrence entre États membres pour l'acquisition de vaccins et que la responsabilité de l'Union se limite à la passation des marchés.

Recourir à des contrats d'achats anticipés négociés par la Commission européenne se justifie pleinement au nom de la solidarité entre États membres : l'objectif est que tous les États membres aient accès au vaccin. On compare régulièrement les politiques de l'Union européenne et des États-Unis en ce qui concerne l'achat de vaccins : imaginons une telle comparaison, mais entre État membre et État membre... Rappelons qu'en mai dernier, le directeur général de Sanofi estimait devoir réserver prioritairement aux États-Unis l'accès à un éventuel vaccin, au motif que les États-Unis partageaient davantage les risques liés à la recherche et au développement avec les entreprises pharmaceutiques. À la suite de cette déclaration, et pour garantir l'accès aux vaccins le plus rapidement possible, quatre États membres – l'Allemagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas – réunis dans « l'Alliance européenne pour des vaccins inclusifs » ont annoncé, le 13 juin 2020, avoir signé un accord avec l'entreprise AstraZeneca pour garantir la fourniture à l'Union de 300 millions de doses d'un éventuel futur vaccin contre le coronavirus. Soucieuse de maximiser la solidarité et l'équité entre les États membres, la Commission a alors publié, le 17 juin 2020, une communication présentant la stratégie de l'Union pour assurer un approvisionnement suffisant des États membres en vaccins au moyen de contrats d'achat anticipé conclus avec des producteurs de vaccins. Dès lors, le contrat avec AstraZeneca fut signé par la Commission comme tous les autres contrats.

Celle-ci mobilisa 2,7 milliards d'euros via l'instrument d'aide d'urgence, dont les fonds sont prélevés sur le budget de l'Union pour conclure des contrats d'achats anticipés avec cinq autres entreprises pharmaceutiques : BioNTech-Pfizer, Moderna, Sanofi-GSK, CureVac et Johnson&Johnson. L'objectif pour la Commission était de maximiser la solidarité et l'équité entre les États membres. Il est prévu que les doses commandées soient attribuées aux États membres au prorata de leur population. Un débat est en cours à ce sujet, notamment pour favoriser les États les plus touchés. La vaccination a pu débiter dans l'ensemble des États membres au même moment, entre le 27 et le 29 décembre 2020. Si chaque État membre avait négocié séparément, il n'est pas certain que chacun aurait pu acquérir des doses de vaccin.

Cette avancée importante a été obtenue alors que c'était une première pour l'Union européenne qui, rappelons-le, ne dispose pas de compétences en matière de santé. Notons aussi que, dans le cadre des contrats d'achats anticipés, les compétences des États membres ont été respectées.

Certes, ceux-ci se sont engagés à ne pas lancer leurs propres procédures d'achats anticipés de vaccins en négociant avec des entreprises déjà en négociation avec la Commission. Toutefois, ils restent libres de contracter ou non via la Commission : lorsque la Commission souhaite signer un contrat avec une entreprise pharmaceutique, celui-ci est notifié aux États membres qui disposent de cinq jours pour éventuellement indiquer à la Commission qu'ils ne souhaitent pas prendre part à ce contrat. En outre, les États membres sont associés aux négociations. Un comité de pilotage où chaque État membre est représenté assiste la Commission dans le choix des candidats vaccins qui pourront être financés. Un contrat ne peut être approuvé qu'avec l'accord de quatre États membres au moins. Les négociations, elles, sont menées par la Commission, assistée de représentants de sept États membres, parmi lesquels la France.

Enfin, ce sont les États membres qui commandent, acquièrent et règlent les doses de vaccins auprès des producteurs. Ils doivent préciser un seul et unique lieu de livraison à chaque entreprise. Ce sont ensuite les États membres qui sont responsables du déploiement de ces vaccins sur leur territoire et qui décident quel public doit être vacciné en priorité. Il ne faudrait donc pas imputer à la Commission européenne des manquements nationaux.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Toutefois, il apparaît clairement aujourd'hui que l'Union européenne a commis des erreurs dans l'élaboration de sa stratégie vaccinale.

Tout d'abord, les États-Unis ont investi dès le début de la pandémie des montants plus importants pour s'assurer de disposer d'un maximum de doses dans les plus brefs délais. Quand les États-Unis investissaient 10 milliards de dollars dans la recherche et le développement de vaccins dans le cadre de l'opération Warp speed, l'Union européenne mobilisait un budget moindre, correspondant à environ un tiers de cette somme, avec 750 millions d'euros pour la recherche et 2,7 milliards d'euros pour les contrats d'achats anticipés. Plus frileuse, l'Union européenne a aussi été plus lente : les États membres et l'Union européenne n'ont proposé des financements aux entreprises pharmaceutiques dans le cadre de contrats d'achats anticipés qu'au mois de juin 2020, alors que les accords de la Barda, agence chargée de la biodéfense aux États-Unis, avec Johnson&Johnson datent du 11 février 2020, et ceux avec Sanofi-GSK du 18 février 2020. Les États membres avaient pourtant la possibilité de renforcer l'instrument d'aide d'urgence mais ils ne l'ont fait qu'en 2021 et à hauteur de 750 millions d'euros seulement.

De plus, la communication de la Commission du 17 juin 2020 précisait les critères de sélection des candidats-vaccins pour la conclusion d'un contrat d'achat anticipé. Il s'agit notamment de la rigueur de l'approche scientifique – en essayant de couvrir les différentes technologies possibles –, de l'état d'avancement des travaux, de la capacité à fournir rapidement et à grande échelle des quantités suffisantes du vaccin, et du prix proposé associé aux avantages offerts en contrepartie du préfinancement octroyé. Il est aujourd'hui reproché à la Commission d'avoir opté en priorité pour des vaccins qui seraient produits sur le territoire de l'Union, comme AstraZeneca ou Sanofi-GSK, au détriment de vaccins plus prometteurs sur le plan scientifique comme Moderna. Ainsi, 300 millions de doses des vaccins AstraZeneca ou Sanofi-GSK ont été commandées contre seulement 80 millions de Moderna. Si l'Union européenne avait préféré miser davantage sur des vaccins produits hors de ses frontières, n'aurait-elle pas aussi essuyé des critiques ? On est toujours très prompt à dire que c'est la faute de l'Union européenne...

Il est également reproché à la Commission de ne pas avoir suffisamment encadré les délais de livraisons ou de ne pas s'être assurée que les entreprises seraient en mesure d'honorer les commandes – ce qui n'est pas si simple ! À ce jour, une seule entreprise pose vraiment des difficultés. Il s'agit d'AstraZeneca, qui ne livrera probablement que 70 à 100 millions des 300 millions de doses négociées pour une livraison complète au 30 juin 2021. Sur cette question, certains estiment que la Commission, à trop vouloir obtenir les prix les plus bas possibles, n'a pas posé de conditions suffisantes pour garantir les délais de livraison. La Commission se justifie en faisant valoir que c'est grâce au nombre plus important de doses commandées que les prix payés par les États membres sont plus faibles. Quoi qu'il en soit, la partie rendue publique du contrat conclu avec AstraZeneca ne

permet pas de savoir si la Commission a prévu des pénalités en cas de retard. Toutefois, on peut lire dans le contrat que l'entreprise doit engager l'ensemble des moyens dont elle dispose pour honorer ses engagements. On parle de best reasonable efforts. Cette notion implique, selon le contrat signé entre la Commission et AstraZeneca, la production de vaccins pour l'Union dans des usines situées sur le territoire de l'Union et au Royaume-Uni. Or, selon les autorités britanniques, le contrat signé par AstraZeneca avec le Royaume-Uni contiendrait une clause qui empêche AstraZeneca d'exporter les vaccins produits sur le territoire du Royaume-Uni tant que le marché britannique n'a pas été approvisionné conformément au contrat. Cette question est source de tensions entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Concernant la responsabilité des États membres, et sous réserve d'un certain nombre d'informations qui n'ont pas été rendues publiques, on comprend que les États membres pourraient indemniser les entreprises pharmaceutiques si elles venaient à être condamnées en cas de dommages pour la santé causés à un tiers par le vaccin, ce qui contraindrait les États membres à financer des fonds d'indemnisation. Toutefois, la Commission assure que les entreprises pharmaceutiques restent responsables dans de nombreux cas, selon certaines dispositions prévues par les contrats qui n'ont pas été rendues publiques. Par ailleurs, la vente ou le don de doses achetées en surplus à des États tiers est conditionnée à l'acceptation par ces États des clauses des contrats signés par la Commission, notamment en matière d'indemnisation. Cela peut compliquer la mise à disposition de ces doses dans le cadre du mécanisme Covax destiné à approvisionner en vaccins les États les moins riches.

Voilà ce que nous pouvons dire des contrats conclus par la Commission, sachant que leur évaluation est compliquée par leur confidentialité, demandée par les entreprises pharmaceutiques au nom du secret des affaires.

Autre sujet qui a suscité de nombreuses polémiques : la procédure d'évaluation et d'autorisation de mise sur le marché des vaccins est jugée trop lente. Avant que la Commission n'autorise la mise sur le marché d'un vaccin, celui-ci fait l'objet d'une évaluation par l'Agence européenne des médicaments qui doit s'assurer que ce vaccin est sûr et efficace. Les vaccins ont été évalués selon la procédure prévue à l'article 14 du règlement (CE) n° 726/2004. Celui-ci prévoit qu'une autorisation de mise sur le marché peut être soumise à certaines obligations spécifiques qui sont réévaluées tous les ans. Pour permettre une évaluation plus rapide des demandes, un groupe de travail sur la pandémie de covid-19 a été institué au sein de l'Agence européenne des médicaments pour fournir des avis scientifiques sur les essais cliniques et la mise au point des produits. Enfin, alors que dans le cadre d'une procédure d'évaluation classique, l'ensemble des données relatives à la qualité, à l'efficacité et à l'innocuité du vaccin doivent être fournies au début de l'évaluation pour être ensuite examinées, les données destinées à l'évaluation des vaccins contre la covid-19 sont examinées au fur et à mesure de leur disponibilité, dans le cadre d'une révision en continu de l'évaluation avant qu'une demande formelle ne soit soumise : cela permet un gain de temps. Dans les faits, le Royaume-Uni a été le premier à autoriser le vaccin BioNTech-Pfizer le 2 décembre 2020, suivi par les États-Unis le 11 décembre et l'Union européenne le 21 décembre, soit seulement 19 jours après le Royaume-Uni et 10 jours après les États-Unis. Le vaccin Moderna a été autorisé le 18 décembre 2020 aux États-Unis, le 6 janvier 2021 par la Commission européenne et le 8 janvier au Royaume-Uni. Celui d'AstraZeneca a été autorisé au Royaume-Uni le 30 décembre 2020 et le 29 janvier 2021 sur le territoire de l'Union. On note là un décalage un peu plus long d'un mois qu'il faut toutefois relativiser sachant qu'AstraZeneca n'a déposé sa demande d'autorisation officielle auprès de l'Union que le 12 janvier 2021. Enfin, le vaccin Johnson&Johnson a été autorisé aux États-Unis le 27 février 2021 et le 11 mars sur le territoire de l'Union. Si, dans un contexte de pandémie, chaque jour compte, on remarque que l'Union a en moyenne une dizaine de jours de retard seulement. Il semble difficile d'imputer les retards actuels des campagnes de vaccination des États membres à ces décalages. En effet, l'Union n'a, à ce jour, vacciné pleinement que 4,9 % de sa population contre 15% aux États-Unis. De même, 11,3 % des plus de 18 ans résidant sur le territoire de l'Union ont reçu une première dose contre 40 % au Royaume-Uni, chiffre à relativiser dans la mesure où seuls 3 % des plus de 18 ans y ont reçu une seconde dose. Toutefois, on peut noter que la Chine et la Russie vaccinent deux fois

moins vite que l'Union européenne et que la France vaccine plus rapidement les adultes de plus de 18 ans que l'Allemagne ou l'Italie.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Ces insuffisances sont sans doute révélatrices à la fois d'une faiblesse structurelle de l'industrie pharmaceutique et des failles de notre régime d'exportation. En réalité, ces difficultés sont principalement logistiques, donc du ressort des États membres, et aussi liées aux problèmes rencontrés par les entreprises pharmaceutiques pour honorer leurs commandes.

La chaîne de valeur est opaque, ce qui complique l'application de règles restreignant les exportations. En réponse aux difficultés d'approvisionnement de l'Union européenne en vaccins, l'Union a créé, le 29 janvier 2021, un mécanisme de contrôle des exportations de vaccins pour lesquels elle a signé un contrat d'achats anticipés. Les entreprises doivent solliciter une autorisation d'exportation auprès de l'État membre où sont produits les vaccins. Cette demande est transmise à la Commission, qui se prononce sur celle-ci. Ainsi, 249 demandes d'exportation de vaccins ont été transmises aux autorités des États membres et notifiées à la Commission européenne. Celle-ci ne s'y est opposée qu'une seule fois : le 17 mars 2021, la Commission a bloqué l'exportation de 250 000 doses du vaccin AstraZeneca d'Italie vers l'Australie.

Elle menace à présent de bloquer les exportations vers le Royaume-Uni de vaccins produits par l'usine Halix aux Pays-Bas pour faire pression sur le Royaume-Uni, qui n'exporte vers l'Union européenne aucun des vaccins AstraZeneca produits sur son sol. En comparaison, 21 millions de doses ont été exportées depuis le territoire de l'Union vers le Royaume-Uni. Toutefois, la chaîne de valeur qui permet la production de doses de vaccins n'est guère transparente, comme l'a souligné Thierry Breton hier : certaines de ces doses ont peut-être seulement été embouteillées sur le territoire de l'Union à partir de substances actives produites au Royaume-Uni. De surcroît, dans le cadre de sa demande d'autorisation de mise sur le marché du vaccin, AstraZeneca n'avait pas déposé de demande d'homologation auprès de l'Agence européenne des médicaments pour l'usine Halix, à laquelle AstraZeneca sous-traite la production de son vaccin. Sans cette homologation, les doses produites dans cette usine ne pouvaient être inoculées sur le territoire de l'Union. Une demande d'homologation a finalement été déposée le 25 mars 2021. Son homologation, désormais effective, devrait permettre une augmentation du nombre de doses livrées à l'Union. Des accords de production croisés sont à développer. Il en est d'ailleurs question actuellement, car le Royaume-Uni a besoin d'avoir accès à un certain nombre de doses pour assurer la seconde injection.

Pour maximiser l'approvisionnement des États membres, l'Union cherche également à accroître la production de vaccins. Le 4 février 2021, la Commission européenne a mis en place un groupe de travail chargé d'accroître la production industrielle de vaccins, sous l'autorité du commissaire chargé du marché intérieur, Thierry Breton. L'objectif du groupe est d'identifier, en temps réel, les goulots d'étranglement, avec un suivi intrant par intrant, pour garantir la transparence de la chaîne de production, tant en ce qui concerne la fabrication du vaccin que les produits nécessaires à son embouteillage et à son inoculation. Les composants essentiels des vaccins mais aussi les cuves en plastiques nécessaires à la fabrication ou les flacons en verre pour le conditionnement sont ainsi particulièrement surveillés.

Ce groupe travaille également à créer des synergies entre les différentes entreprises européennes et à développer leurs capacités pour prévenir ces goulots d'étranglement et accroître la production. Il s'agit par exemple de favoriser la mise à la disposition d'autres entreprises pharmaceutiques des capacités de production de Sanofi qui ne sont pas utilisées, compte tenu du retard pris dans le développement de son vaccin. L'enjeu est double : garantir la traçabilité et développer les synergies, voire une forme de solidarité, entre les entreprises du secteur pharmaceutique.

Contrairement aux États-Unis, l'Union européenne ne dispose pas d'un organisme comme la Barda, qui est dotée de moyens considérables et est chargée de coordonner la recherche et l'industrie. On sait que cette articulation entre les deux domaines constitue un des problèmes de

l'Europe. J'ai interrogé Thierry Breton hier à ce sujet. La Commission doit présenter une proposition de règlement à la fin de l'année pour doter l'Union d'une telle agence.

En conclusion, je vous dirai qu'il faut souhaiter que cette crise soit une occasion de repenser les bases de la politique industrielle européenne en matière pharmaceutique pour assurer la souveraineté sanitaire de l'Union. En tout cas, la solidarité n'a pas fait défaut.

M. André Gattolin. – Votre rapport éclairant montre que l'on blâme autant l'Union européenne lorsqu'elle agit que lorsqu'elle n'agit pas !

Vous avez évoqué un financement européen de 2,7 milliards d'euros et 750 millions d'euros pour la recherche, en indiquant que l'achat des vaccins était à la charge des États : le montant de 2,7 milliards correspond-il à des sommes issues du budget européen ou s'agit-il d'argent communautaire ? Avez-vous aussi une idée du coût global de la vaccination tant au niveau européen que national ?

Le système de sélection des entreprises et des vaccins a été mixte, associant l'Union européenne et les États, notamment la France, l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas. Je m'interroge sur le choix de Sanofi. Les intérêts français ont sans doute pesé lourd. Son premier vaccin a été un échec et le second, avec GSK, est encore en phase de test. On ne peut faire porter le chapeau à l'Europe !

Le système de santé américain est très différent du nôtre : peu de dépenses sociales, mais des dizaines de milliards investis en recherche et développement. Surtout, ils appliquent la règle de l'entonnoir en soutenant de nombreux projets sans les pré-sélectionner, afin de permettre l'éclosion de projets couronnés de succès. En Europe, en revanche, on est gouvernés par la logique des tuyaux : on veut retrouver ce que l'on a investi au départ. On prend moins de risques. Les moyens qui seront alloués au projet HERA (Health Emergency Response Authority) seront bien faibles en comparaison des moyens de la Barda, car nos États consacrent beaucoup d'argent à la dépense sociale.

M. Claude Kern. – Tous les États de l'Union européenne ne sont pas égaux en ce qui concerne les dépenses sociales. Il suffit de comparer la France et l'Allemagne. Nous n'avons rien à envier aux autres pays de l'Union en la matière. Ensuite, sans vouloir faire de reproches à la Commission, on ne peut que souligner les limites de sa stratégie de négociation qui a porté principalement sur le prix des vaccins ; or la santé n'a pas de prix et en recherchant des économies à tout prix, on a eu ce que l'on méritait !

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Les crédits de 2,7 milliards d'euros correspondent à des crédits débloqués via l'instrument d'aide d'urgence dont les fonds sont prélevés sur le budget de l'Union pour conclure des contrats d'achats anticipés. Comme il s'agit d'avances, ils seront déduits de la facture des États. Quant aux 750 millions, ils sont prélevés sur le programme Horizon 2020, le programme d'innovation et de recherche de l'Union européenne.

Certes, l'initiative HERA est modeste au regard de la Barda, mais il s'agit de la première initiative commune en la matière. Plus que les montants, il faut être sensible au changement d'ordre culturel. Notre politique industrielle reposait plutôt, jusque-là, sur le marché unique, non sur une vision industrielle commune. On note donc un petit frémissement en faveur d'une autre approche. Le budget de l'Union européenne est modeste, il ne représente que 1 % du PIB européen et ne permet guère d'agir. L'essentiel est donc plutôt l'amorce nouvelle d'une politique européenne en matière d'industrie de la santé.

Il faut aussi donner les moyens à la Commission de prendre en compte d'autres éléments que le prix dans les négociations. Mais si la Commission avait négocié autrement, on aurait eu des dérives et d'autres critiques... Le travail que mène Thierry Breton est intéressant. On verra ses résultats.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Cette pandémie a été l’occasion d’apprendre à travailler ensemble différemment, de manière plus réactive. On reproche souvent à la Commission européenne la lenteur et le caractère très administratif de ses procédures ; en l’espèce, elle a été capable d’agir dans l’urgence. Imaginez si les Vingt-Sept avaient chacun travaillé de leur côté. Certains auraient tiré leur épingle du jeu, mais pas tous...

L’existence d’une autorité européenne telle que HERA me paraît indispensable. Sur les moyens, nous nous battons ; nous en avons l’habitude. Chaque pays a sa propre recherche ; mutualiser ces efforts dans un pot commun assorti de fonds européens ne vaudrait-il pas mieux ? Thierry Breton nous disait que la réflexion avait déjà commencé sur les variants, qui ne seront peut-être pas tous couverts par les vaccins actuels. Un travail est également en cours sur les maladies contre lesquelles les antibiotiques n’ont plus d’efficacité. Il faut sans attendre soulever toutes les questions qui pourraient se poser.

Un mot sur la négociation : chaque État membre pouvait choisir quels vaccins il voulait commander et quelles quantités, dans la limite de sa quote-part définie pour chaque vaccin, en proportion de sa population. L’Union européenne a négocié les prix, mais les vaccins ont ensuite été distribués aux États membres en fonction de leurs commandes. L’Union européenne n’a pas décidé qu’un État membre recevrait plutôt des doses d’AstraZeneca que d’un autre vaccin : chaque État membre a eu la maîtrise de sa commande.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Pour ce qui est de Sanofi, il est toujours facile de réécrire l’histoire. Du point de vue des risques, les deux technologies dont on parle sont totalement différentes. Des intérêts industriels nationaux sont évidemment en jeu.

M. André Gattolin. – Je ne réécris pas l’histoire ; je partage les informations dont je dispose.

M. Jean-François Rapin, président. – J’ai eu des échanges avec la direction de Sanofi à un moment délicat... Sanofi adopte une stratégie de « deuxième coup », c’est-à-dire de long terme, dans la perspective de vaccins combinés intégrant d’autres vaccinations nécessaires dans le futur.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Nous allons maintenant vous présenter une proposition de résolution européenne et un avis politique sur le certificat vert européen.

La Commission européenne a présenté, le 17 mars dernier, une proposition de résolution dont l’objectif est de faciliter la libre circulation entre les États membres de l’Union. Cette proposition prévoit que les États membres seront tenus de délivrer gratuitement à tout citoyen de l’Union et aux membres de sa famille ressortissants d’un État tiers un certificat vert numérique qui attestera qu’ils ne peuvent pas propager le virus SARS-CoV-2. Un tel certificat pourra prendre les formes suivantes : une attestation confirmant que le titulaire a reçu un vaccin contre la covid-19 dans l’État membre qui délivre le certificat ; une attestation indiquant le résultat négatif pour le titulaire et la date de réalisation d’un test d’amplification des acides nucléiques moléculaires, habituellement de type PCR, ou d’un test rapide de détection d’antigènes ; une attestation confirmant que le titulaire s’est rétabli d’une infection par le SARS-CoV-2 à la suite d’un résultat positif à un test.

Les certificats verts numériques afficheront un code-barres interopérable lisible numériquement et contenant les données pertinentes. Ces données devront également être lisibles par l’œil humain et être traduites au moins en anglais. Les États membres garantiront l’authenticité, la validité et l’intégrité des certificats par des cachets électroniques ou des moyens similaires. Ce document pourra également être délivré sous format papier.

La Commission prévoit d’investir 49 millions d’euros pour aider les États membres à mettre en place le certificat vert numérique et garantir son interopérabilité. L’objectif serait qu’il soit opérationnel en juillet 2021.

En parallèle, la Commission a présenté une proposition de règlement dite « miroir » qui permet d'étendre le droit à la délivrance d'un certificat vert numérique, dans les mêmes conditions, aux ressortissants d'États tiers qui résident ou séjournent légalement sur le territoire d'un État membre et sont autorisés à se rendre dans d'autres États membres, conformément au droit de l'Union.

Deux points doivent être bien compris.

Premier point : le certificat vert numérique est un outil qui garantit la fiabilité des informations qu'il contient. Il n'est pas un titre garantissant l'accès au territoire d'un État membre. Chaque État membre reste libre d'imposer les restrictions qu'il juge utile pour éviter la propagation du virus, dans le respect des principes de non-discrimination et de proportionnalité.

Ainsi, un État membre peut soumettre le titulaire du certificat vert numérique entrant sur son territoire à une quarantaine, à un autoconfinement ou à un test de dépistage dès lors qu'il a auparavant notifié ces mesures à la Commission européenne et aux autres États membres. Les États membres d'accueil peuvent aussi choisir de ne pas exiger la présentation d'un certificat vert numérique à l'entrée sur leur territoire. Ils restent libres d'apprécier la nature du test et le délai préalable dans lequel un test sera réalisé avant l'entrée sur le territoire, mais ils doivent appliquer les mêmes dispositions en matière de tests à tous les États membres. Si les États membres choisissent d'accepter les certificats établis sur la base d'une vaccination, la proposition de règlement prévoit simplement qu'ils ne peuvent refuser un certificat établi à la suite d'une vaccination effectuée avec l'un des vaccins autorisés par la Commission européenne. Toutefois, ils restent libres d'accepter aussi un certificat indiquant une vaccination par un autre vaccin.

Un second point doit être bien compris : la proposition de règlement ne fait pas de la vaccination une condition nécessaire pour pouvoir circuler librement sur le territoire de l'Union. La Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales limite la possibilité de créer une obligation vaccinale. L'article 3 de la proposition de règlement prévoit des alternatives à la vaccination pour la délivrance du certificat vert : test négatif ou certificat de rétablissement après avoir été malade. Le considérant 26 rappelle expressément qu'il y a lieu d'empêcher toute discrimination à l'encontre des personnes qui ne souhaitent pas se faire vacciner. De toute façon, la mise en œuvre d'une obligation vaccinale relève de la compétence des seuls États membres. Les États membres d'accueil devront donc accepter de manière équivalente des certificats verts numériques délivrés à la suite d'une vaccination, d'un test ou d'un rétablissement consécutif à une infection par le virus SARS-CoV-2.

Le certificat vert a pour seul objectif de garantir la fiabilité des attestations exigées par l'État membre d'accueil à l'entrée sur son territoire. En effet, l'absence de formats normalisés et sécurisés complique les déplacements et donne lieu à un trafic de documents frauduleux ou falsifiés. Le 1er février 2021, Europol a ainsi diffusé une alerte précoce sur les ventes illicites de faux certificats de test négatif de la covid-19. Ces difficultés pourraient s'accroître encore avec les certificats de vaccination que certains États membres pourraient être amenés à délivrer.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Pour toutes ces raisons, cette proposition de règlement nous paraît justifiée et mérite d'être soutenue. Elle appelle néanmoins quatre remarques.

Tout d'abord, une évaluation scientifique régulière permettant d'actualiser la durée de validité du certificat vert numérique nous paraît absolument nécessaire compte tenu des incertitudes relatives à l'immunité et à la contagiosité.

Deuxièmement, la Commission doit préciser dans quels délais et à quelles conditions le certificat vert numérique continuera d'être utilisé une fois que l'Organisation mondiale de la santé aura déclaré la fin de l'urgence sanitaire.

Notre troisième remarque concerne la protection des données à caractère personnel – notre collègue Catherine Morin-Desailly est en ligne avec nous : leur collecte doit être limitée au strict minimum pour la mise en place du certificat vert. Or la Commission prévoit de permettre la collecte de données supplémentaires par le biais d'un acte délégué. C'est un sujet récurrent : la Commission prévoit souvent des actes délégués pour compléter une réglementation ; autoriser la Commission à procéder ainsi peut nous mener très loin... Il serait souhaitable que la Commission précise directement dans le règlement ou son annexe les données à caractère personnel supplémentaires qu'elle pourrait envisager d'inclure à terme dans le certificat vert numérique.

Le règlement devrait en outre prévoir que les autorités compétentes des États membres effectuent des contrôles réguliers des prestataires de services de transports pour éviter toute infraction à la législation relative aux données à caractère personnel.

Enfin, il nous semble souhaitable, en tant que défenseurs de la démocratie parlementaire, que la Commission rende compte au Parlement européen et au Conseil, qui est l'émanation des exécutifs nationaux, de la mise en œuvre de ce règlement de manière régulière et publique.

M. Philippe Bonnecarrère. – Trois observations rapides.

Premièrement, je partage votre avis, beaucoup plus indulgent que l'opinion publique, sur le travail de la Commission. Elle a tâché de tenir compte des demandes des États et d'équilibrer les risques dans l'attente de savoir quels vaccins fonctionneraient.

Je serais beaucoup plus sévère néanmoins sur les difficultés de production que nous rencontrons aujourd'hui : elles viennent de très loin ; elles sont le fruit d'une histoire vieille de trente années, pendant lesquelles tous nos gouvernements successifs ont fait le choix d'un prix du médicament le plus bas d'Europe, ce dont nous nous sommes souvent faits les propagandistes. Ce choix a affaibli les capacités de production de nos industriels : la France était le premier opérateur européen voilà trente ans ; elle n'est plus qu'au quatrième ou cinquième rang. Cette facilité budgétaire a certes permis de limiter les déficits de la sécurité sociale mais, sur le plan industriel, les résultats ne sont pas brillants.

Deuxièmement, la Commission a commandé beaucoup plus de vaccins qu'il n'est besoin en réalité. Il sera probablement reproché à l'Europe d'en avoir trop commandé. Il faudrait donc que les contrats offrent davantage de souplesse, en permettant soit que les achats soient réorientés vers des vaccins un peu différents pour tenir compte de l'évolution du virus, soit que les commandes puissent servir à l'achat de doses à plus long terme pour une deuxième vague de vaccination si, comme pour la grippe, une vaccination annuelle est nécessaire.

Troisièmement, sur le certificat vert, je ne me fais aucune illusion. Il va susciter l'enthousiasme général : tout le monde va avoir envie de respirer, d'aller au restaurant ou dans le pays voisin. Ce certificat de vaccination va être interprété comme un certificat de liberté. À titre personnel, je suis très réservé sur la pertinence dans la durée de ce type d'opérations.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Le surplus de vaccins pourra être absorbé par le mécanisme Covax.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous aurons le 5 mai prochain, en séance publique, un débat sur la réponse européenne à la pandémie organisé à la demande de notre commission. Soyez attentifs à solliciter vos groupes pour pouvoir y prendre la parole.

La commission adopte à l'unanimité la proposition de résolution européenne, ainsi que l'avis politique [en ligne sur le site du Sénat](#) qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

AVIS POLITIQUE

Sur la proposition de certificat vert européen visant à faciliter la libre circulation pendant la pandémie de Covid-19

La commission des affaires européennes du Sénat français,

Vu l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu l'article 3, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne,

Vu l'article 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu les titres IV et V de la troisième partie du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment l'article 77, paragraphe 2,

Vu l'article 168, paragraphe 7, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales,

Vu l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine (Convention d'Oviedo),

Vu l'article 29 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE,

Vu l'article 12 de la directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers,

Vu les articles 6 et 9 du 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,

Vu la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de covid-19,

Vu la recommandation (UE) 2021/119 du Conseil du 1^{er} février 2021 modifiant la recommandation (UE) 2020/1475 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de covid-19,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interoperables de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de covid-19 du 17 mars 2021 (COM(2021) 130 final),

Vu Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interoperables de vaccination, de test et de rétablissement destinés aux ressortissants de pays tiers séjournant ou résidant légalement sur le territoire des États membres pendant la pandémie de covid-19 du 26 mars 2021 (COM(2021) 140 final),

Considérant que la liberté de circulation et de séjour sur le territoire des États membres est un droit fondamental des citoyens des États membres de l'Union européenne ;

Considérant que le SARS-CoV-2 est un virus qui a engendré une pandémie justifiant l'adoption par les États membres de mesures restreignant la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne ;

Considérant les risques de falsification et les difficultés de reconnaissance mutuelle des attestations justifiant que le titulaire n'est pas considéré comme contagieux ;

Considérant que le certificat vert numérique est conçu comme un outil interoperable destiné à faciliter la libre circulation au sein de l'Union ou vers des États tiers avec lesquels l'Union a conclu un accord de libre circulation ;

Considérant que la délivrance du certificat vert numérique est prévue pour se faire sur la base d'une attestation de vaccination contre le SARS-CoV-2, ou d'une attestation de rétablissement à la suite d'une infection par le SARS-CoV-2 ou encore d'une attestation justifiant d'un résultat négatif à un test de dépistage du SARS-CoV-2 ;

Considérant la nécessité de faciliter spécifiquement la circulation des travailleurs transfrontaliers ;

Reconnaît la nécessité d'une harmonisation de la présentation des différentes attestations permettant de garantir leur fiabilité et leur interoperabilité ;

Approuve la mise en place du certificat vert numérique ;

Relève avec satisfaction que le certificat vert numérique admet différentes attestations prouvant que son titulaire n'est pas considéré comme contagieux et que ce certificat ne conditionne donc pas de manière *sine qua non* la liberté de circulation au sein de l'Union européenne à la vaccination ;

Considère que les États membres doivent accepter, sans distinction, les certificats verts numériques établis sur la base de chacune des trois modalités prévues par la proposition de règlement pour lever les restrictions à la libre circulation ;

Soutient que le certificat vert numérique ne doit pas conditionner la libre circulation des travailleurs transfrontaliers ;

Recommande une évaluation scientifique régulière pour actualiser la durée de validité du certificat vert numérique ;

Demande que l'utilisation du certificat vert numérique soit prévue jusqu'à ce que l'Organisation mondiale de la santé aura déclaré la fin de l'urgence de santé publique causée par le SARS-CoV-2 et que le règlement européen précise les conditions d'une éventuelle prorogation de cette utilisation ;

Soutient que la collecte de données à caractère personnel pour l'établissement du certificat vert numérique doit être limitée au strict nécessaire et que les données à caractère personnel recueillies lors du traitement des certificats verts numériques ne soient ni conservées ni centralisées par les autorités compétentes de l'État membre de destination ni par les prestataires de services de transports de voyageurs transfrontières ;

Demande que le règlement ou son annexe précise les données à caractère personnel supplémentaires que la Commission pourrait envisager d'inclure à terme dans le certificat vert numérique ;

Souhaite que le règlement prévoie que les autorités compétentes des États membres effectuent des contrôles réguliers des prestataires de services de transports pour éviter toute infraction à la législation relative aux données à caractère personnel ;

Recommande que la Commission européenne présente régulièrement un rapport public au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de ce texte.

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 1^{er} avril 2021

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

Institutions européennes

Audition de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, à la suite du Conseil européen des 25 et 26 mars 2021

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur le secrétaire d'État, merci d'avoir accepté le changement d'horaire de votre audition ce matin, liée à l'inscription à l'ordre du jour du Sénat d'un débat sur les mesures annoncées hier soir par le Président de la République, en réponse à la troisième vague de covid-19. Nous vous accueillons pour que vous nous rendiez compte de la réunion du Conseil européen des 25 et 26 mars derniers.

Le contrôle parlementaire du Sénat sur les réunions des chefs d'État ou de gouvernement s'exerce dorénavant selon de nouvelles modalités : un débat en plénière en amont du Conseil européen avec une discussion générale allongée, formule que nous avons expérimentée mardi 23 mars au soir, et une audition du ministre par notre commission après le Conseil européen. Nous y sommes : cette réunion n'est pas élargie à l'ensemble des sénateurs et ne réserve pas un temps défini aux orateurs des groupes politiques qui ont déjà pu s'exprimer largement en séance publique. Elle est donc moins formelle, Monsieur le Ministre, ce qui permettra peut-être de la rendre plus interactive.

Le sujet du déploiement des vaccins s'est imposé au Conseil européen ; ce déploiement est en effet notre seul espoir de sortir de la pandémie, qui flambe de plus belle. Nous en avons discuté hier en commission, et avons adopté une proposition de résolution européenne sur le projet de certificat vert. Nous avons également pu, avant-hier, interroger le commissaire Thierry Breton sur la stratégie européenne en matière vaccinale.

L'Union européenne a exporté 40 % de sa production de vaccins quand les États-Unis ou le Royaume-Uni donnaient la priorité à la vaccination de leurs citoyens et n'exportaient rien. Ce choix éminemment politique, qui a sa légitimité, pèse lourd aujourd'hui, alors que nous subissons l'inconséquence du groupe AstraZeneca, qui est incapable d'honorer son contrat.

Pour ce qui concerne le deuxième sujet abordé, à savoir la transformation numérique, nous ne pouvons que saluer l'ambition affichée, et notamment l'invitation faite à la Commission d'utiliser à cet effet tous les instruments disponibles dans les domaines des politiques industrielle, commerciale, de la concurrence, de l'éducation et de la recherche. Cette approche transversale est très prometteuse quand nous souffrons de la tendance des directions générales de la Commission à fonctionner en silos.

Permettez-moi de relever un point dans les conclusions du Conseil européen sur le volet numérique : elles appellent à garantir la conservation des données nécessaires pour permettre aux services répressifs et aux autorités judiciaires d'exercer leurs pouvoirs légaux pour lutter contre les formes graves de criminalité. La récente jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a pourtant amenuisé la capacité d'investigation de la police et de la justice en restreignant l'accès aux données de connexion. Je crois savoir que la France travaille à résoudre cette question sensible. Pouvez-vous, monsieur le secrétaire d'État, nous en dire plus à ce sujet ?

Enfin, pour ce qui est de la Méditerranée orientale, le Conseil européen a ostensiblement joué la carte de l'apaisement avec la Turquie – vous nous l'aviez préalablement annoncé. Pourtant, celle-ci persiste à faire preuve de mauvaise volonté en refusant de réadmettre les migrants déboutés de Grèce. Que pouvons-nous raisonnablement attendre de la rencontre des présidents de la Commission

européenne et du Conseil européen avec le président Erdogan prévue à Ankara mardi 6 avril prochain ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes. – Merci de votre flexibilité. Il était normal que je m'adapte, puisque c'est à la suite d'une demande du Gouvernement que l'agenda sénatorial a été bousculé.

Je vous remercie également pour le format nouveau qui a été créé pour le débat préalable au Conseil européen. Je m'adapterai au format que vous trouverez le plus utile pour votre assemblée.

Ce Conseil européen important a été largement consacré à la question sanitaire et vaccinale. La discussion a eu lieu sur les forces et faiblesses objectives de la campagne de vaccination européenne. Un message très clair a été adressé : produire, beaucoup plus, beaucoup plus vite, et ensemble. Aucun des problèmes réels auxquels nous sommes confrontés en Europe ne serait mieux traité si nous cassions ce cadre européen et revenions à une logique de « cavalier seul ».

Au mois de décembre 2020, l'Europe comptait quinze sites de production de vaccins ; cinquante-cinq sites sont actifs désormais, et cette mobilisation va encore augmenter, notamment en France, avec cinq sites supplémentaires à partir du mois d'avril. L'Union européenne est aujourd'hui la deuxième zone de production du monde, derrière les États-Unis ; nous serons sans doute la première dès l'été. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de difficultés ; on le voit bien en constatant les retards relatifs de la campagne vaccinale dans l'Union par rapport au Royaume-Uni et aux États-Unis notamment.

Cette insistance sur l'accélération de la production a été le message clé du Conseil européen. Un chiffre important a été confirmé par Thierry Breton : nous savons maintenant que nous avons reçu un peu plus de 100 millions de doses au premier trimestre ; nous en recevrons plus de 350 millions au deuxième, en intégrant les très importants retards de livraison d'AstraZeneca. L'accélération des productions et livraisons de vaccins est réelle.

Plusieurs points ont été évoqués, à commencer par celui de l'exportation de vaccins. C'est l'Union européenne qui a exporté le plus de doses depuis le début de la production au mois de décembre. Une partie de ces exportations est liée à la solidarité internationale et à l'initiative Covax. Il y va à la fois du modèle de solidarité que nous souhaitons promouvoir et de notre intérêt : même si nous vaccinons en priorité notre population, nous aurons encore un travail international à faire pour vacciner ailleurs ; à défaut, on le sait, le virus mute et varie. Si l'ensemble du monde n'est pas vacciné, nous serons toujours sous la menace.

Je précise également que 95 % des exportations de vaccins depuis l'Union européenne ont été réalisées sur des doses Pfizer ; or ce laboratoire a dépassé ses objectifs de livraison fixés à l'égard de l'Union. Autrement dit, nous exportons des doses d'un vaccin qui nous est livré. L'exportation en soi n'est pas un problème ; elle atteste une force industrielle et elle est la contrepartie d'importations d'intrants nécessaires aux dernières étapes de la production de vaccins. Il est impensable néanmoins que nous exportions des doses d'un vaccin émanant d'un laboratoire qui ne respecterait pas ses engagements – je pense à AstraZeneca –, ou vers un pays qui n'assurerait aucun flux dans l'autre sens, c'est-à-dire vers nous – je pense au Royaume-Uni ; c'est dans ce domaine que l'Europe doit éviter toute naïveté.

Un mécanisme de contrôle des exportations est en place depuis le début du mois de février. Il s'agit non pas d'un mécanisme d'interdiction systématique, mais d'examen systématique et d'interdiction au cas par cas. Tout laboratoire doit demander avant tout export une autorisation aux autorités nationales du pays où est achevée la production, qui l'accordent sous le contrôle de la Commission européenne ; ainsi l'Italie a-t-elle empêché, dans le cadre de ce mécanisme, l'exportation de 250 000 doses de vaccin AstraZeneca vers l'Australie, considérant à juste titre que le laboratoire ne

tenait pas ses engagements à notre égard et que la situation sanitaire de l’Australie n’était pas de nature à justifier un tel export. C’est également dans le cadre de ce mécanisme que, sur demande de la Commission européenne, les autorités sanitaires italiennes ont diligenté une enquête qui a permis d’identifier 29 millions de doses du laboratoire AstraZeneca qui n’étaient pas recensées – cela confirme qu’il y a un déficit de transparence de la part de ce laboratoire.

Le Conseil européen a encadré ce mécanisme de contrôle des exportations par un critère de réciprocité et de proportionnalité. La formule est simple : on livre si on est livré.

Contrairement à ce que l’on entend parfois, le Royaume-Uni n’a pas négocié quelque chose de différent de l’Union européenne pour le contrat AstraZeneca. La rédaction du contrat prévoit les mêmes engagements du laboratoire, à savoir les meilleurs efforts pour la livraison la plus rapide possible. Il n’y a pas de formule plus engageante ou plus contraignante dans le contrat britannique. Dans le contrat européen, quatre sites de production sont mentionnés, dont deux au Royaume-Uni ; nous n’avons pas reçu les doses de ces deux derniers, alors qu’ils sont explicitement mentionnés dans le contrat.

Enfin, il n’y a pas eu non plus de retard à la signature ; nous avons même signé le contrat 24 heures avant les autorités britanniques. En résumé, un problème manifeste existe, mais rien dans le contrat signé ne vient justifier ce problème, qui doit se régler avec le Royaume-Uni et AstraZeneca.

Cependant, même en prenant en compte les retards très importants du laboratoire AstraZeneca, nous aurons une montée en puissance des livraisons européennes au deuxième trimestre, qui reposera, de manière centrale, sur le vaccin Pfizer-BioNTech.

Il n’est pas vrai de dire que le vaccin AstraZeneca-Oxford a été entièrement financé par les autorités publiques britanniques. Le Royaume-Uni, jusqu’au 31 décembre dernier, était membre de l’Union européenne ; à ce titre, il était éligible aux programmes de recherche de l’Union et, concernant cette recherche, Oxford a touché 85 millions d’euros. Ne soyons pas naïfs, améliorons nos dispositifs de contrôle, mais ne cédon pas non plus à la rhétorique britannique du vaccin national qui aurait été développé de manière autonome.

Après la production et l’exportation, le troisième point concerne la distribution des doses de vaccins. Un système simple et juste de répartition des doses européennes, au prorata des populations de chaque pays, a été mis en place. Au début de la campagne de vaccination au mois de décembre dernier, certains pays ont, pour diverses raisons, sous-commandé par rapport à leur population ; d’autres, dont la France, ont sur-commandé. Des pays comme la Bulgarie, la Croatie ou la République tchèque demandent aujourd’hui une forme de rééquilibrage ; on parle de quelques centaines de milliers de doses dans les prochaines livraisons. Cet ajustement se fera notamment avec les 10 millions de doses supplémentaires prévues pour être livrées de manière anticipée par Pfizer-BioNTech pour le deuxième trimestre. La Chancelière Merkel et le Président Macron ont souhaité que le Conseil européen confirme ce principe d’équité du prorata, afin que les chefs d’État ou de gouvernement ne s’engagent pas eux-mêmes dans une bataille autour de la distribution.

Le « certificat vert » n’a pas fait l’objet de discorde au sein du Conseil européen. Je souhaite, à ce sujet, préciser deux éléments. La Commission européenne propose la mise en place d’un certificat sanitaire – et non vaccinal. Il ne s’agit pas de faire dépendre la libre circulation en Europe du vaccin, mais de s’assurer d’un certain nombre de preuves sanitaires, non pas dans un sens de fermeture, mais, au contraire, d’ouverture. Comme vous le savez, la majorité des pays européens exigent aujourd’hui de présenter un test PCR pour l’entrée sur leur territoire. L’objectif, avec ce certificat sanitaire harmonisé au niveau européen, est bien d’élargir les possibilités de circulation. Cette proposition législative, datant du mois de mars, sera examinée par le Conseil et le Parlement dans les prochaines semaines, avec l’idée que le débat aboutisse d’ici le mois de juin.

Cette idée, qui mérite d'être examinée sans précipitation dans un cadre européen, suscite un certain nombre de questions importantes, notamment d'un point de vue scientifique. Par exemple, la question de savoir si, vacciné et donc efficacement protégé, on peut malgré tout diffuser le virus n'est pas encore résolue par les études.

Un autre sujet important, plus consensuel, concerne le marché intérieur et, plus particulièrement, la stratégie numérique. Le principe d'une souveraineté numérique a été rappelé dans les conclusions du Conseil européen. Nous avons fait du chemin par rapport aux dernières années où l'idée d'une régulation européenne était contestée. On relève notamment une référence essentielle à la taxation du numérique. Nous avons, sur ce sujet, deux dimensions à articuler : les travaux internationaux à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et, si l'on ne pouvait aboutir à un accord international ambitieux, la solution européenne portée par la Commission ; celle-ci s'est engagée à faire une proposition législative avant la fin du semestre.

Dans les conclusions du Conseil européen, des questions émergent à la demande de la France, notamment celle de la conservation des données – vous l'avez soulignée –, qui renvoie à des choses très concrètes – entre autres, les enquêtes pénales et la lutte antiterroriste. Nous sommes préoccupés par la jurisprudence de la CJUE sur ce point précis ; elle risquerait de rendre inapplicables un certain nombre de dispositifs policiers et pénaux pourtant indispensables à notre sécurité. Nous menons une offensive diplomatique et politique pour rallier le plus d'États membres à cette préoccupation.

La Turquie a été assez brièvement évoquée, du fait d'un travail préalable, notamment franco-allemand, sur le texte du sommet. L'idée est de concilier une approche de pression et d'attente. Il a été décidé au mois de décembre, sous l'impulsion principalement de la France et de quelques pays comme la Grèce, d'accentuer la pression sur la Turquie, avec des mesures pouvant aller jusqu'à des sanctions. Depuis, la Turquie a donné quelques signaux positifs, comme le retrait des navires des eaux chypriotes ou grecques ; je les crois directement liés à la pression exercée. D'autres signes, plus préoccupants, font écho à la stratégie turque ; je pense au limogeage brutal du gouverneur de la Banque centrale de Turquie, ainsi qu'aux procédures enclenchées à l'égard d'un parti politique national ; nous avons pu également observer – et cela nous préoccupe très directement – le retrait de la Turquie de la convention d'Istanbul.

L'idée, en accord avec nos partenaires européens, est de maintenir cette pression tout en laissant ouverte la discussion – c'est le sens, notamment, de la visite de Mme von der Leyen et de M. Michel la semaine prochaine à Ankara. On espère que la Turquie choisira la désescalade, mais, pour l'instant, rien n'est clair. Un nouveau rendez-vous a été fixé lors du prochain Conseil européen au mois de juin.

Un dernier point important de politique internationale : l'invitation du président américain Joe Biden à la visioconférence par le président du Conseil européen. Dans cette prise de contact, le président Biden a insisté sur l'importance de la relation transatlantique et exprimé sa volonté d'apaisement. La séquence a été brève, mais elle a marqué cette réunion du Conseil européen.

M. Jean-François Rapin, président. – Je reviens sur notre proposition de résolution européenne concernant le « certificat vert ». Nous n'avons pas apporté un blanc-seing à ce certificat ; nous considérons qu'il faut être vigilant sur la façon dont les États membres pourraient se saisir de ce document. L'objectif, c'est que cela ne devienne pas une usine à gaz. L'interopérabilité est également essentielle au niveau européen. Nous souhaitons, par le biais de cette proposition de résolution, garantir certains points précis.

M. Jacques Fernique. – Où en est la mise en place du plan de relance, alors que l'on commence déjà à envisager un deuxième élan pour abonder l'effort ? On peut avoir l'impression que le premier élan patine, aux prises avec les ratifications, les examens des plans nationaux et désormais le recours auprès de la Cour de Karlsruhe qui ajoute une incertitude inopportune.

Comment avance l'élaboration progressive des ressources propres nécessaires à cet effort commun ? La taxation de Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft (Gafam) est-elle en bonne voie ?

L'ajustement carbone aux frontières ne serait-il pas dénaturé si la ligne voulant maintenir des quotas gratuits à nos industries les plus polluantes l'emportait ?

L'Europe paraît réaliser son sous-investissement par rapport aux États-Unis dans la phase risquée de développement des vaccins. Engage-t-on le sujet des vaccins de seconde génération dans des dispositions différentes ? Comment doter de moyens d'action la future agence européenne ? Et comment réaliser concrètement la promesse d'un vaccin bien public mondial ?

Je souhaite enfin insister sur deux enjeux problématiques : le sort des bassins transfrontaliers frappés par les restrictions compromettant leur réalité économique ; et la cause de l'Europe de la démocratie et de sa capitale Strasbourg aujourd'hui diminuée dans sa fonction.

M. Claude Kern. – Je souscris à l'idée de maintenir la pression sur l'État turc. Si la Turquie ne réagit pas, il nous faudra appliquer des mesures. Nous perdrons sinon toute crédibilité auprès de M. Erdogan.

Le Maroc occupe une position stratégique en termes de migrations, de trafic de stupéfiants et de terrorisme, en raison notamment de sa frontière avec la Mauritanie au Sahara occidental. Il représente un pont entre l'Afrique et l'Union européenne. Les États-Unis y ont établi des positions ; la Chine s'y intéresse. La France et l'Union européenne ne devraient-elles pas renforcer leur présence et leur influence, notamment dans le Sud marocain ?

M. Didier Marie. – Je remercie le ministre pour son exposé d'une grande précision. Ma première question porte sur les vaccins. Des États membres commandent, ou pourraient commander, des vaccins produits hors de l'Union européenne comme le vaccin russe Spoutnik. Qu'en est-il de la solidarité européenne sur ce sujet et de nos relations avec la Russie dans l'hypothèse d'un achat de doses du vaccin Spoutnik ?

Concernant le plan de relance européen, les pays dits frugaux continuent-ils, en parallèle des discussions, à demander la mise en œuvre de réformes structurelles dans le cadre des plans nationaux ? Vous appelez à une évolution des règles du pacte budgétaire après la crise. Reviendrons-nous à la réglementation ex ante ?

Enfin, j'ai noté la volonté d'apaisement en Méditerranée orientale. J'espère que la visite d'Ursula von der Leyen et de Charles Michel en Turquie permettra de réaliser quelque progrès. Pour autant, les dernières mesures prises par la Turquie apparaissent inquiétantes. En l'absence de coercition, je crains qu'il ne puisse y avoir d'apaisement. Quelle est, sur ce sujet, la position de la France ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Je commencerai par répondre à M. Fernique. Il est vrai que le plan de relance européen est l'objet de péripéties épuisantes, mais elles représentent la contrepartie d'un plan exceptionnel qui brise certains tabous, notamment l'établissement d'une dette commune qui fait justement l'objet d'un recours auprès de la cour de Karlsruhe, et qui établit un budget européen de 1 800 milliards d'euros pour les sept prochaines années. Il prend effectivement du temps à être ratifié par l'ensemble des États membres, mais pas davantage qu'un autre accord. Déjà, seize pays, dont l'Allemagne – et je suis assez optimiste sur le fait que sa cour fédérale tranchera rapidement sur le recours engagé pour ne pas allonger le délai de ratification –, ont engagé une procédure parlementaire et les choses avancent dans les onze autres. J'ai bon espoir que le processus aboutira en mai pour lancer, au début de l'été, les premiers décaissements au titre des préfinancements. Du reste, le plan européen produit déjà des effets économiques et budgétaires. Ainsi, il abonde largement les 100 milliards d'euros du plan français, dont 26 milliards d'euros ont déjà été engagés.

En revanche, le débat sur un nouvel abondement me semble prématuré. Il convient de mettre en œuvre le premier plan, révolutionnaire pour beaucoup d'États membres, de le faire vivre, d'évaluer son efficacité avant de réfléchir à un éventuel complément dans deux ou trois ans. Lors de la précédente crise, l'Union européenne n'a pas su convenablement gérer l'après-crise – le Président de la République l'a reconnu. Aussi, il convient de veiller à ne pas reproduire les mêmes erreurs.

S'agissant de la taxation des géants du numérique, il apparaît effectivement difficile de trouver un accord. Il faut nous fixer un horizon raisonnable à la fin du semestre pour obtenir un accord au niveau international, idéalement dans le cadre de l'OCDE. À défaut s'imposera une solution européenne, même si, pour des raisons tactiques ou de fond, de nombreux États membres préféreraient attendre l'établissement d'un cadre international. La Commission européenne a annoncé le dépôt d'un texte législatif sur le sujet d'ici l'été, mais son adoption nécessitera l'unanimité.

Vous m'avez également interrogé sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Son articulation avec le dispositif des quotas gratuits relève davantage d'une question de calendrier que de principe. À terme, les deux systèmes ne pourront pas cohabiter. Il convient donc de réfléchir au phasage du passage d'un dispositif à l'autre. Notre objectif est d'être ambitieux sur le plan climatique, sans pénaliser l'Union européenne d'un point de vue économique et social. Ce débat politique me semble essentiel.

Le Président de la République a évoqué les vaccins lors du dernier Conseil européen. Il a reconnu que les investissements avaient été insuffisants dans la phase de développement des vaccins et en matière de production. Pour autant, l'Union européenne se positionne en deuxième position mondiale en termes de fabrication de vaccins et devrait prochainement prendre la tête du classement avec deux milliards de doses produites annuellement d'ici à la fin de 2021. Évitions les faux débats sur les contrats et les prix et identifions les vraies erreurs afin de ne pas les reproduire, avec les vaccins de seconde génération. À titre de comparaison, les États-Unis ont dépensé 14 milliards de dollars pour financer la dernière étape des vaccins de première génération ; pour sa part, l'Agence européenne des médicaments (EMA) ne dispose que d'un budget, très insuffisant, de 150 millions d'euros. Il faudra allouer plusieurs milliards d'euros dans les prochains mois au bénéfice des vaccins de seconde génération. Aucun pays ne peut investir seul une telle somme ; l'effort doit donc être européen.

Vous avez évoqué la question frontalière et la question strasbourgeoise. Je suis parfaitement conscient de ce qui se passe aujourd'hui dans les bassins de vie frontaliers, et qui concerne quotidiennement plusieurs milliers de travailleurs. Maigre consolation : par la discussion avec les Allemands et les Länder, nous avons réussi à éviter une fermeture des frontières et obtenu que le dispositif de tests PCR quotidiens, prévu au départ, cède la place à des tests antigéniques deux fois par semaine. C'est tout de même pénible, c'est pesant et cela crée des tensions. Nous continuons l'effort de discussion avec les autorités allemandes et nous espérons que ces restrictions durent le moins longtemps possible. Bien sûr, la meilleure arme pour s'en débarrasser est d'améliorer la situation sanitaire et de vacciner rapidement.

Sur Strasbourg, vous connaissez mon engagement et celui du Gouvernement. Le contrat triennal, qui marque l'engagement des collectivités et de l'État en faveur de Strasbourg capitale européenne, sera finalisé dans les prochains jours, avec un engagement financier accru de certaines collectivités – pas toutes – et de l'État. C'est important à la fois sur le fond et comme signal. Je ne peux pas encore vous en dire la date exacte, mais le Président de la République se rendra prochainement à Strasbourg pour mettre en avant le contrat triennal, sans doute à l'occasion d'un événement européen – je pense notamment à la conférence sur l'avenir de l'Europe, dont nous insistons pour qu'elle soit inaugurée au siège du Parlement européen à Strasbourg.

Sur la position de l'Union européenne à l'égard de la Turquie, il faut être clair. Je crois que nous avons fait évoluer le consensus européen vers davantage de fermeté, ces dernières semaines. Certes, il y a encore des nuances ou des différences, parfois des divergences, au sein de l'Union européenne. Mais nous avons toujours réussi à préserver l'unité. Si je suis le premier à appeler à

davantage de fermeté collective, rien ne serait pire qu'une position de fermeté contrebalancée par la souplesse excessive d'un pays qui se jetterait dans les bras d'Ankara pour discuter budget, migration, etc. Nous avons évité cela, renforcé les messages de fermeté et préparé des mesures de sanction, comme les Turcs le savent.

Au-delà de la fermeté et de l'unité, il y a une question de crédibilité. Après la visite de Mme von der Leyen et de M. Michel, et après une évaluation lucide des choses, si nous voyons, au-delà de quelques signaux tactiques en Méditerranée orientale, que la Turquie poursuit dans la mauvaise direction, nous devons rouvrir le débat sur des mesures dures. En tous cas, nous avons réussi à déplacer le centre de gravité européen, en maintenant tout le monde à bord et en durcissant la position. Nous travaillons aussi sous des formats plus réduits, comme les exercices militaires de l'été dernier avec la Grèce, Chypre et l'Italie. La Grèce, en faisant de nouveau le choix d'avions français pour renforcer sa propre défense, participe aussi à la crédibilisation sécuritaire et politique de l'Union européenne dans la région. Nous ne lâcherons pas ce combat.

Je suis moins spécialiste de la question marocaine, mais vous avez raison, c'est une priorité que nous partageons avec l'Espagne. Nous souhaitons que l'Union européenne soit davantage à même de discuter avec le Maroc sur le plan migratoire et sur celui de l'investissement. Elle est encore trop dispersée : projets industriels ou écologiques allemands, discussion bilatérale hispano-marocaine sur les flux migratoires, et à l'occasion du déplacement récent de MM. Le Drian et Darmanin, échanges franco-marocains sur les visas et les contrôles migratoires. Mais il n'y a pas encore de stratégie européenne d'influence forte au Maroc, alors que d'autres puissances n'hésitent pas à s'investir davantage dans ce pays clé pour notre stabilité et la stabilité du Maghreb.

Sur les commandes de vaccins hors Union européenne, il y a beaucoup de fantasmes. Il n'est pas vrai que tous les pays européens sauf nous seraient allés, beaucoup plus offensivement que la France ne l'aurait fait, chercher des doses cachées dans telle ou telle capitale étrangère. Les pays qui ont fantasmé sur cette idée se sont souvent cassé les dents. Ainsi, les chefs de gouvernement autrichien et danois ont réalisé qu'Israël allait vite dans sa campagne de vaccination, mais ne produisait pas de doses de vaccins !

Il faut aussi être lucide et réaliste sur la situation russe. Il ne s'agit pas d'exclure le vaccin russe par principe politique, parce qu'il est russe : ce serait une faute sanitaire et politique. Mais le vaccin russe doit faire comme tout le monde, si j'ose dire, c'est-à-dire déposer son dossier, s'il estime être suffisamment efficace, devant l'Agence européenne des médicaments. Nous nous en remettons à l'avis commun européen. Les Russes ont déposé tardivement ce dossier, mais ils l'ont fait. La première étape de l'examen consiste en une revue scientifique, qui durera au moins jusqu'à la mi-juin. Ensuite, pour obtenir l'avis de l'EMA sur l'autorisation de mise sur le marché, il faudra encore quelques semaines. Ce vaccin ne sera donc vraisemblablement pas autorisé avant la fin du mois de juin.

Il y a deux conditions simples pour qu'un vaccin soit injecté dans les bras des Français : qu'il soit validé scientifiquement – c'est évidemment la moindre des choses – avec la même méthodologie pour tous les vaccins ; et qu'il soit produit ! Or ce qu'on sait aujourd'hui du vaccin russe, c'est qu'il est faiblement produit, quoi que donnent à voir les actes géopolitiques ou, pour le dire de manière plus directe, les coups de communication de nos amis russes pour montrer à quel point ils sont présents dans l'Union européenne, au service – ne soyons pas naïfs – d'une stratégie de division de l'Union européenne qui, pour l'instant, n'a pas fonctionné au-delà de quelques coups de canif. En tous cas, il n'y a pas une production massive de vaccins russes dont nous nous priverions. Simplement, nous respectons deux critères – validation scientifique, production industrielle – qui ne sont pas remplis, pour l'instant, pour ce vaccin. Quand ils le seront, sans doute au début de l'été, notre situation aura changé, puisque nous aurons beaucoup plus de doses de vaccin disponibles. Notre besoin sera beaucoup moins criant.

Nous n'excluons aucune solution ni aucune piste, mais ne nous faisons pas d'illusion non plus sur les vaccins russes ou chinois. Parmi les pays européens, seule la Hongrie a fait appel au vaccin russe et l'utilise. La Slovaquie y a fait appel, mais ne l'utilise pas. D'ailleurs, l'affaire a fait tomber son Premier ministre... Le vaccin n'est pas utilisé en Slovaquie parce que l'autorité sanitaire slovaque a dit n'être pas encore en mesure de l'évaluer et attendre l'avis de l'Agence européenne des médicaments. Le Chancelier Kurz, en Autriche, a indiqué qu'il était en discussion pour un million de doses ; mais l'agence sanitaire autrichienne, elle aussi, a indiqué qu'elle attendait l'avis de l'Agence européenne...

Bref, le sujet n'est pas une commande de doses, mais la production, et l'accélération de la production ! Tous les lots disponibles ont été commandés. Même, des doses qui ne sont pas encore produites ont déjà été commandées. L'Union européenne est le premier commanditaire de doses dans le monde : 2,6 milliards de vaccins. La question n'est pas d'en recommander davantage, c'est qu'elles arrivent.

Sur le plan de relance, nous aurons un débat entre pays européens, mais le cadre est clair depuis le Conseil européen du mois de juillet 2020 : il n'y a pas de droit de veto d'un pays sur un plan de relance national. Nous avons déjà une discussion en amont du dépôt final, qui interviendra au cours de ce mois, mais je récusé l'idée d'une conditionnalité entre une réforme particulière et un décaissement.

Sur les règles budgétaires, le débat doit s'ouvrir, et nous ne devons pas refaire l'erreur que nous avons faite en gérant mal l'après-crise en 2011, 2012 et 2013, en durcissant les règles budgétaires d'avant-crise appliquées à toute la zone euro. Pour adapter ces règles, alors que la situation économique est très différente, il faudra commencer par une discussion franco-allemande, sans doute fin 2021 ou au début de l'année 2022, avec le nouveau gouvernement fédéral. La Commission européenne envisage des propositions, y compris législatives, d'ici à la fin de l'année, donc c'est un sujet que nous aurons à traiter au fond, sans doute déjà au cours de la présidence française de l'Union européenne en début d'année prochaine. En tous cas, il faudra veiller à adapter ces règles à notre besoin d'investissements, notamment écologiques et numériques.

M. Jean-François Rapin, président. – Je souhaite revenir sur la vaccination, sans angélisme, mais avec nuance, pour vous dire comment, en tant que professionnel de santé, je ressens les choses, mais aussi en tant que président de la commission des affaires européennes. Je vois de plus en plus chez les peuples un sentiment anti-européen, qui naît du retard de la vaccination. C'est vrai en France, et même en Allemagne, ce qui est assez incroyable : en Allemagne, le peuple s'exprime de façon assez sévère sur ses dirigeants, mais aussi sur la gestion de la crise.

Je pense qu'une erreur stratégique de communication a été faite quand, le 27 décembre, on a vacciné la première française, prénommée Mauricette, parce qu'on a fait croire au peuple français qu'on allait très rapidement pouvoir vacciner tout le monde. Ce fut une erreur de communication dramatique, car la vaccination efficace a en fait commencé à se mettre en place un mois et demi plus tard. Il ne serait pas mauvais de faire un mea culpa sur ce point. Sans cette annonce anticipée, le peuple français aurait mieux compris. Mon propos peut vous sembler critique, mais il correspond à un ressenti largement partagé.

Le Président de la République l'a dit encore hier : les médecins, les pharmaciens peuvent vacciner. Mais, monsieur le ministre, nous n'avons pas de vaccins ! La semaine dernière, j'ai obtenu un flacon, et j'ai vacciné treize personnes dans mon cabinet médical en 55 minutes – quand le parcours moyen, dans un vaccinodrome, est d'une heure. Cette semaine, les pharmaciens nous informaient que la plateforme de commande des vaccins est fermée, faute d'un nombre suffisant de doses. La réalité du terrain est là : un discours national qui fait penser aux gens qu'ils peuvent être vaccinés, comme ils le veulent – et demain chez leur vétérinaire ou leur dentiste – et un manque criant de vaccins. Je sais qu'ils vont venir, mais il serait bon de montrer au peuple, de temps en temps, qu'on est capable de reconnaître avoir fait une erreur. On a gâché les espoirs des Français dans la vaccination.

Puis, on a vacciné avec l'AstraZeneca, mais une polémique a éclaté sur la qualité du vaccin. Sachez que beaucoup de ceux qui ont reçu leur première dose ne veulent plus recevoir la deuxième dans deux mois ! Ce que je viens de dire, je l'ai sur le cœur depuis un certain temps, et cela a sans doute beaucoup alimenté le sentiment anti-européen. L'Europe ne s'est pas trompée en disant qu'il fallait vacciner tout le monde, de façon cohérente, solidaire, intelligente. Mais les États membres n'ont pas pu suivre, faute d'avoir les bons éléments.

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Mon sentiment est que nous avons tenu une ligne de crête entre la défiance vaccinale, qui était assez largement répandue, et une sorte d'impatience qui s'est matérialisée plus vite qu'on ne pensait. Nous avons tous été surpris par cette impatience, clairement liée au ras-le-bol des restrictions. La défiance initiale s'est transformée en confiance obligatoire dans le vaccin, puisque nos concitoyens ont décidé de passer outre leurs doutes pour sortir de cette situation.

Sur le cadre européen, je suis plus directement concerné encore. C'est mon obsession que tout se passe bien. Si, dans deux mois, l'Europe a décroché, notamment sur les vaccins de seconde génération ou le rythme de vaccination, et qu'on voit les images d'ailleurs où tout se passe beaucoup mieux, cela écrasera tous nos efforts. Je suis parfaitement lucide sur le fait que c'est l'image du jour qui compte !

Au Royaume-Uni, en décembre, c'était la catastrophe. D'ailleurs, les Britanniques auront sans doute à déplorer entre 35 000 et 40 000 morts de plus que nous, à population égale. Mais ce qui compte, c'est la dernière image. Et aujourd'hui, les Anglais vaccinent plus vite. Notre obsession est donc d'accélérer le rythme de la vaccination, comme vous l'a rappelé hier Thierry Breton, non pas pour dire que nous sommes les meilleurs du monde, mais pour que ce soit visible. D'ici au mois de mai ou de juin, je pense que c'est possible. J'espère qu'en juin la situation sera bien meilleure, et que la perception de l'Europe sera que nous avons relevé le défi, que nous sommes les meilleurs producteurs de vaccins du monde, et que nous avons préparé la suite. Si nous n'avons pas une vaccination qui marche en Europe, la perception sera mauvaise.

Les difficultés sont là. Il y a sans doute eu des erreurs. Je suis obsédé par la nécessité d'identifier les bons problèmes. Sinon, comment corriger les choses ? On peut faire un débat a posteriori sur les prix, les lenteurs administratives, etc. Mais ce n'est pas le sujet. Le sujet, c'est l'industriel et l'anticipation de la seconde génération. Pour l'instant, la perception de l'Europe n'est pas bonne. On peut dire aux gens qu'ils ont tort de penser ainsi, cela ne change rien : il faut changer la réalité.

Mme Marta de Cidrac. – Notre président ayant bien exprimé ce que je souhaitais partager, je ne reviendrai pas sur le déploiement du vaccin. Vous avez évoqué le vaccin de deuxième génération, et plus spécifiquement le programme d'incubateur HERA, lancé en février, qui a comme vocation de contrôler les variants, d'anticiper les pandémies futures, et de préparer le fameux vaccin de seconde génération. Vous avez parlé de 150 millions d'euros. À combien estime-t-on le coût de ce programme ? Quelles sont les échéances ? Comment ce programme pourrait-il profiter à notre industrie française ?

À l'occasion de notre débat préalable à la réunion du Conseil européen, j'avais évoqué l'empreinte environnementale du numérique. Je souhaiterais revenir sur cet aspect. Si on regarde la trajectoire environnementale du numérique, comparée avec celle du secteur aérien, on voit bien qu'on a des soucis à se faire pour l'avenir. L'empreinte environnementale du numérique est-elle prise en considération alors qu'il y a beaucoup plus d'humains qui utilisent le numérique que d'humains qui prennent l'avion ? Vous avez évoqué un certain nombre d'erreurs commises par manque d'anticipation...

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je remercie notre président d'avoir été le porte-parole de ce que nous ressentons très profondément sur la question de la stratégie vaccinale. Les failles

de communication sont désastreuses et l'enjeu, aujourd'hui, est de rebâtir la confiance avec les Français, comme après la question des masques, sur laquelle la communication avait été aussi contradictoire et incohérente.

Sur le numérique, vous avez rappelé qu'on avançait, et qu'il fallait mobiliser l'ensemble des outils qui sont à notre disposition, et notamment les outils fiscaux, les outils juridiques et les outils diplomatiques. Mais la politique fiscale ne peut être l'alpha et l'oméga d'une politique de reconquête de notre souveraineté. Il faut une politique industrielle digne de ce nom. Vraiment, les trente dernières années ont été calamiteuses en termes de bilan industriel. Nous nous sommes attachés à développer le marché intérieur, mais pas à créer un écosystème autonome en Europe. Il ne s'agit pas de recréer un système souverain, mais au moins de reprendre la main sur des éléments de la chaîne numérique.

Toutes les nations qui ont développé des écosystèmes technologiques puissants ont investi massivement et de manière volontariste. Avons-nous la volonté de développer des capacités de stockage et de traitement de nos données suffisantes sur notre continent ?

M. André Reichardt. – Sur le franchissement de la frontière, vous dites qu'on a échappé au pire. Bien, mais ce n'est pas satisfaisant. Le double contrôle par semaine est très mal vécu par les travailleurs frontaliers. Ce matin encore, un maire m'interpellait violemment sur la question. Cela ne peut pas continuer comme cela. La situation n'est pas acceptable. Pour certains Alsaciens, cela s'assimile presque à une fermeture de frontière.

L'apprentissage transfrontalier a connu un développement très important ces deux dernières années. Les difficultés de franchissement de la frontière sont de nature à casser cette dynamique, de notre côté comme chez les Allemands, qui sont pourtant très demandeurs de cette main d'œuvre. Que pouvez-vous faire, à votre niveau, pour sensibiliser vos collègues sur cette question ? Dans les circonstances actuelles, il faut redonner un espoir à la jeunesse – et l'apprentissage transfrontalier est aussi de nature à donner une nouvelle image de l'Europe telle que nous la souhaitons.

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Le concept de vaccin de seconde génération mérite d'être précisé. Il s'agit de se mettre en mesure, sur le plan de la recherche et de la production industrielle, de produire des vaccins adaptés à des variants et à des mutations. Contre les variants récents, malgré leur agressivité, les vaccins dont nous disposons actuellement sont efficaces – sauf peut-être contre le sud-africain. La solidarité internationale est aussi indispensable pour maîtriser la pandémie. Il faut vacciner le monde entier, non seulement par bienveillance et humanisme – ce qui serait déjà une bonne raison – mais aussi parce que c'est notre intérêt sanitaire.

Ce que nous faisons au niveau européen va dans la bonne direction, mais n'est pas encore suffisant. HERA est la préfiguration d'une agence de type Barda. Nous devons identifier les vrais problèmes : l'un d'eux était que l'Europe n'était pas équipée sur le plan sanitaire. Je ne crois pas à une Europe de la santé qui s'occupe de tout, ce serait absurde. Mais sur des sujets industriels de production, je crois que le cadre européen doit être réformé. Pour la seconde génération, ce qu'il faut, c'est mettre des moyens. Les 150 millions d'euros annoncés ne sont pas suffisants, bien sûr. Il y a quelques poches de financement que nous pouvons mobiliser : le nouveau budget de santé de 5 milliards d'euros, dans le budget européen, mis en place à partir de 2021 pour sept ans, et le programme Horizon Europe, qui est beaucoup mieux doté, avec près de 100 milliards d'euros. Il faut rester très pragmatique : il y aura aussi des financements nationaux. Nous serions bien inspirés, dans les semaines qui viennent, de prévoir une conférence européenne pour réunir des moyens financiers rapidement. On ne peut pas dire que le problème a été le manque de moyens par rapport aux États-Unis, et ne pas en tirer la conséquence pour la suite. Un tel fonds européen devrait être focalisé sur les capacités de production et le développement de nouvelles générations de vaccin. Avant l'été, il faut avoir pris une initiative de cette nature.

La question de l’empreinte environnementale du numérique devient, au même titre que celle des vols en avion, de plus en plus prégnante : nous devons nous en saisir, si l’on veut éviter les craintes millénaristes. Nous pourrions sans doute inscrire ce sujet à l’ordre du jour de la présidence française de l’Union européenne, pour l’évaluer de manière rationnelle et prendre des décisions adaptées. Les jeunes savent déjà qu’un simple courriel consomme de l’énergie. Cette question n’est pas anecdotique. La consommation d’énergie pourrait faire partie des critères à prendre en compte dans la mise en place d’un cloud européen ou dans les clauses environnementales renforcées dans les marchés publics. Il faut aussi mieux informer le consommateur. Mais les opérateurs l’ont bien compris, puisque l’un d’entre eux axait déjà sa campagne publicitaire sur ce thème.

Madame Morin-Desailly, notre politique industrielle a changé d’approche ces dernières années. Celle-ci doit s’articuler à trois niveaux. Au niveau national, nous devons renforcer notre compétitivité. Avant la crise, on recommençait à créer des emplois industriels grâce à notre politique en faveur de l’attractivité, à une politique fiscale stable et lisible, et à notre réforme du marché du travail.

Cette action doit se combiner avec une évolution de la politique de concurrence européenne. Une approche statique, fondée sur la seule analyse du marché pertinent, n’est plus adaptée. La décision sur la fusion d’Alstom et de Siemens a été révélatrice ; elle manquait d’une vision dynamique : si la Chine n’est pas encore leader en Europe, elle risque de le devenir dans les prochaines années. On doit défendre les intérêts européens et pas simplement ceux du consommateur aujourd’hui. Ce changement d’approche n’est pas que juridique, il est aussi politique et nous poussons en ce sens.

Il faut aussi faire évoluer notre politique commerciale et garantir une plus grande protection au niveau européen, grâce à des règles antidumping. La Commission fera bientôt une proposition, que nous soutenons, sur le contrôle des subventions étrangères et le contrôle des investissements stratégiques. Il s’agit d’interdire à des entreprises subventionnées à l’étranger, et qui ne sont donc pas à armes égales avec nos entreprises, d’être éligibles à nos marchés publics, et d’imposer une réciprocité dans l’ouverture des marchés, l’Europe étant le continent où les marchés publics sont les plus ouverts au monde. Certains secteurs, comme le photovoltaïque, ont été balayés par cette concurrence déloyale. Nous avons réussi à protéger nos producteurs d’acier grâce à l’instauration de règles antidumping. S’agissant du contrôle des investissements étrangers, une première étape a été franchie il y a deux ans, mais il faut aller plus loin, car la Commission n’est qu’informée des grands investissements de pays tiers et ne peut pas intervenir.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Pourquoi ne pas s’inspirer du Small Business Act américain ?

M. Clément Beaune, secrétaire d’État. – J’y suis très favorable, mais, pour être honnête, une telle mesure semble, dans l’immédiat, beaucoup plus difficile à obtenir au niveau européen que le contrôle des subventions étrangères ou la régulation des marchés publics. La réforme des procédures de concurrence et des pratiques commerciales, pour lutter contre le dumping et contrôler les investissements étrangers, me semble être une façon de rééquilibrer notre politique industrielle.

Enfin, j’entends vos interpellations sur la vie frontalière. J’étais en Moselle récemment : les travailleurs frontaliers ne comprennent pas les barrières. Au-delà de la gêne provoquée, l’exigence d’un test revêt avant tout une dimension symbolique, qui nie le caractère intégré de leurs vies. À Sarreguemines, on est à 500 mètres de la frontière, et pourtant il faut un test PCR pour la passer. Cette barrière n’a guère de sens. Il faut absolument éviter de refermer les frontières comme cela a été fait en 2020. Les répercussions seraient durables, notamment sur le plan symbolique. Rétablir des barrages de police à la frontière franco-allemande ne serait pas neutre ! Nous essayons de faire en sorte que les restrictions soient les moins pénalisantes possible et j’espère qu’elles ne dureront pas. Avec les

collectivités, nous sommes en relation permanente avec nos homologues allemands. Nous développons les tests antigéniques et accélérons le déploiement des tests salivaires.

En ce qui concerne l'apprentissage transfrontalier, je crois à la coopération bilatérale. Une conférence intergouvernementale sera organisée dans les prochains mois avec le Luxembourg. De même, avec l'Allemagne, nous examinerons aussi ces questions dans quelques semaines. C'est en demandant aux employeurs et aux chambres de commerce d'identifier les verrous et de proposer des actions concrètes que l'on avance, bien plus que par une grande déclaration franco-allemande. Ce modèle a fait ses preuves avec l'Espagne.

M. Pierre Cuypers. – La politique agricole commune (PAC) puise ses racines dans l'exigence de garantir la souveraineté alimentaire de l'Europe. Elle doit demeurer un outil économique résilient dans tous les territoires de notre pays ; elle contribue à préserver le pouvoir d'achat des ménages.

Or la feuille de route proposée est à l'opposé des attentes du monde agricole. Le projet de la Commission est une usine à gaz. Les mesures environnementales imposées vont à l'encontre des exigences du développement économique et ne permettront pas de maintenir une agriculture dans notre pays.

M. André Gattolin. – Vous avez partiellement répondu sur la réaction du chancelier Kurz lors de la visioconférence, lorsque la question de la covid a été posée. Pourquoi un Conseil européen prévu pour durer deux jours n'a-t-il duré qu'un seul jour ? Son agenda était pourtant assez dense et M. Biden est intervenu en vidéoconférence. Quid de la Russie ? Il est juste indiqué que le Conseil européen a pris connaissance des derniers développements des relations entre l'Union européenne et ce pays, et qu'un débat stratégique sera organisé au cours d'un prochain Conseil européen. Pourtant ce dossier est sensible. M. Navalny a entamé une grève de la faim.

On a l'impression que tout est suspendu jusqu'aux élections allemandes : on renvoie la question chypriote à l'ONU ; aucun changement d'attitude quant au traité d'investissement avec la Chine voulu par l'Allemagne ; abstention sur la question russe, sujet sensible au sein de la grande coalition allemande. On ne sait à quelle valse-hésitation joue l'Allemagne dans cette période électorale...

Mme Christine Lavarde. – Le Conseil européen a été suivi d'un sommet de la zone euro, qui a donné lieu à un entretien avec la présidente de la Banque centrale européenne (BCE) et le président de l'Eurogroupe : la déclaration finale plaide pour renforcer le rôle de l'euro, accroître l'autonomie stratégique de l'Union européenne, contribuer à la stabilité du système financier mondial et soutenir les entreprises et les ménages européens. J'ai l'impression que les politiques européenne et américaine divergent, les États-Unis venant de lancer un vaste plan d'investissement. N'êtes-vous pas inquiet en raison de la surévaluation de l'euro qui pénalise nos entreprises ?

M. Victorin Lurel. – Le Président de la République affirmait que le vaccin était un bien commun : quelle est la position de la France à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ? Quelle est celle de l'Europe à cet égard ? Cette pandémie est mondiale. Il faudra vacciner dans tous les pays, si l'on veut en sortir.

La Cour de Karlsruhe a suspendu le processus de ratification du plan de relance. Que ferons-nous si le blocage persiste ?

En ce qui concerne le maintien du budget du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Posei) qui bénéficie aux outre-mer, le Conseil et la Commission font de la résistance, alors que les demandes exprimées sont très raisonnables. Où en est-on ?

Quelle est votre position sur la hausse du plafond du régime spécifique d'approvisionnement (RSA), qui est une aide à l'importation de céréales destinées à la transformation prévue dans les mesures Posei ? Depuis 2013, ce plafond est bloqué à 26,9 millions d'euros. La profession souhaite une hausse à 35 millions.

Dernière demande des outre-mer : l'autorisation de percevoir des cotisations professionnelles étendues. Cette mesure est aujourd'hui réservée à la viande ; au sein de l'interprofession, d'autres familles de produits ne sont pas assujetties.

Je demande à M. le secrétaire d'État que la France défende ces positions qui ont déjà fait l'objet de discussions au Parlement européen.

M. Jean-Yves Leconte. – Je veux souligner trois points de vigilance.

Le volume du plan états-unien de relance et d'investissement dans les infrastructures est très important, d'un ordre de grandeur incomparable à celui que nous commençons à mettre en place en Europe. Au-delà de l'incertitude liée à la décision du tribunal de Karlsruhe, les montants en jeu aux États-Unis suscitent des inquiétudes relatives aux pressions inflationnistes qui pourraient en résulter et à leurs effets sur notre capacité à avoir accès à de l'argent pas cher. Notre plan de relance ne risque-t-il pas d'être trop modeste et trop tardif, avec un risque de décrochage ?

Deuxième point de vigilance : nous avons récemment présenté un rapport sur l'État de droit en Europe assorti d'un avis politique à la commission des affaires européennes, qui les a adoptés ; on sent un durcissement, dans les pays concernés, pour faire prévaloir le droit national sur le droit européen. Les outils dont nous disposons nous permettent-ils de faire face à ces évolutions inquiétantes susceptibles de dynamiser l'Union européenne ?

Un mot, enfin, sur les questions migratoires. Notre perte d'influence, notre défaut d'attractivité, le déficit d'image de l'Union européenne sont aussi liés à notre obsession des laissez-passer consulaires et à l'hégémonie de cette fausse notion d'« appel d'air ». Ne faudrait-il pas revoir notre politique de voisinage en refusant de céder à l'obsession migratoire ? Quid de la capacité de l'Union à faire évoluer les propositions de la Commission européenne, qui oscille aujourd'hui entre statu quo et aggravation de la politique actuelle ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Ma collègue Catherine Morin-Desailly vous a interrogé sur la question des données d'un point de vue stratégique, économique et démocratique. Je vous ai moi-même interrogé la semaine dernière sur le développement des capacités européennes d'acheminement, de stockage et de traitement des données. Pour la première fois, en 2020, les entreprises ont dépensé davantage dans le cloud que pour moderniser leurs propres salles de stockage. En France, l'essentiel de l'informatique n'est toujours pas dans le cloud : 70 % des données sont encore hébergées dans des salles blanches ou dans des sièges d'entreprises – il existe donc un vrai potentiel de croissance.

Il y a là un volet important de l'autonomie stratégique de l'Union. Où en est la mise en œuvre du projet Gaïa X ? Comment l'Europe saura-t-elle saisir cette opportunité de développement ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Un mot, tout d'abord, sur la politique agricole commune. Le ministre Julien Denormandie est à la manœuvre pour poursuivre la négociation, mais nous avons d'ores et déjà évité la renationalisation de la PAC qu'aurait sans doute provoquée l'adoption des positions initiales de la Commission. La double exigence de conformité et de performance que la Commission envisageait dans sa réforme initiale aurait été à l'inverse de la logique qu'elle prônait, qui visait plutôt à donner des marges de manœuvre aux États membres : on aurait créé de la rigidité supplémentaire. Nous sommes plutôt allés vers une uniformisation des exigences environnementales, ce qui est très important pour la compétitivité française.

S'agissant du budget de la PAC, nous avons évité le recul massif de 15 % que la Commission proposait au départ et stabilisé sur sept ans les paiements directs, par le jeu des transferts entre pays. Au total, en incluant le plan de relance, nous pouvons dire que nous avons assuré la stabilité des retours financiers français pour l'agriculture hors inflation, en euros courants, pour les sept ans à venir. Tel était l'objectif partagé avec les organisations professionnelles, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) notamment. Concernant la négociation des derniers paramètres qui a lieu actuellement au Parlement européen, nous pourrions en rediscuter.

J'en viens aux questions de Victorin Lurel. Nous avons réussi à éviter, fin 2020, la baisse de l'enveloppe du Poséi au terme d'une bataille difficile. Il faut maintenant que nous garantissions sa stabilité financière pour l'ensemble de la période budgétaire 2021-2027 - nous devrions y arriver. Quant à la hausse du plafond du régime spécifique d'approvisionnement, ce sujet est bloqué depuis 2013-2014 ; il doit faire l'objet d'un suivi spécifique de la part des ministères concernés.

Je réponds à André Gattolin : le sujet de la Russie n'a été évoqué qu'un très court instant au Conseil européen ; il fera l'objet de discussions plus approfondies la prochaine fois. Je ne me lancerai pas dans un commentaire sur la stratégie allemande à l'égard de la Russie. Je ne sais pas vous dire quelle sera la politique européenne et russe de l'Allemagne à l'issue du scrutin fédéral de fin septembre, mais nous avons déjà fait la démonstration de l'unité franco-allemande avec les dernières sanctions prises, à la suite de l'affaire Navalny, dans le cadre de la réglementation Magnitski.

M. André Gattolin. – Pourquoi ce point a-t-il été traité aussi brièvement ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Un suivi était prévu, mais compte tenu de l'ordre du jour et de la place prise par les vaccins dans la discussion, il a été décidé de revenir sur le sujet ultérieurement.

Sur les questions relatives à la zone euro, une séquence a effectivement été consacrée au rôle international de notre monnaie, avec un point de situation de Christine Lagarde et de Paschal Donohoe pour l'Eurogroupe. Le rôle international de l'euro n'a pas massivement évolué, même si, à la faveur de la crise, la part de l'euro dans les transactions internationales remonte légèrement, celle du dollar baissant à due proportion. On reste néanmoins à plus de 60 % pour le dollar contre un plus de 20 % pour l'euro. Comment renforcer le rôle international de l'euro au-delà de l'action sectorielle ? Les deux leviers à notre disposition sont la relance et l'innovation financière, qu'il s'agisse de l'euro numérique ou des obligations vertes. Si notre monnaie est vue comme porteuse des grandes innovations d'endettement dans les années à venir, elle sera attractive et elle se placera devant le dollar. Le plan de relance n'est pas qu'une façon d'être solidaire, c'est aussi un moyen d'émettre de la monnaie commune sur les marchés internationaux. Ces titres contribueront au renforcement international de l'euro. Le Président de la République l'a rappelé lors d'un précédent sommet, on ne peut pas vouloir renforcer le rôle international de l'euro, qui ne se décrète pas, et être hostile à l'idée d'un budget commun beaucoup plus fort. Notre plan de relance va dans la bonne direction à cet égard.

En ce qui concerne la comparaison entre le plan de relance européen et le plan de relance américain, remettons les choses à leur juste place. D'abord, le plan Biden n'est pas un plan de relance stricto sensu, c'est un plan d'urgence. Il est comparable à ce que nous faisons en matière de chômage partiel et de soutien au pouvoir d'achat : c'est en quelque sorte un rattrapage en termes de protection sociale. Si le plan américain est nécessaire à cette hauteur, c'est aussi parce que le modèle structurel des États-Unis est moins protecteur et dénué d'amortisseurs sociaux. La France compte 20 points de plus de dépenses publiques que les États-Unis. Certains pourraient dire que c'est trop en régime de croisière, mais en période de crise, cela nous offre des protections sociales dont nous pouvons être fiers. Elles fonctionnent, c'est pourquoi nous avons moins besoin de ce genre de grand plan massif.

Cela étant, il y a dans ce plan une composante d'investissement et de relance importante. À la suite du discours de Pittsburgh, cette dimension sera certainement renforcée. On nous annonce un plan du même ordre de grandeur pour la décennie à venir jusqu'en 2030 en matière d'investissement et

d'infrastructure. Vous avez raison, il ne faudrait pas que nous ayons un décrochage post-crise dans l'investissement à long terme par rapport aux États-Unis. C'est la raison pour laquelle le Président de la République a évoqué la possibilité de compléter notre réponse de relance européenne. Il ne s'agit pas, encore une fois, de comparer nos 750 milliards d'euros aux 1 900 milliards de dollars du plan américain : c'est dans la stratégie d'investissement qui va suivre que nous devons nous remettre au niveau des montants engagés par les États-Unis et par les autres grands concurrents internationaux.

Victorin Lurel a également évoqué la question vaccinale. Oui, nous défendons l'idée que les vaccins doivent être un bien public mondial. Mais ce n'est pas en levant la protection des brevets que nous y parviendrons. D'abord, soyons clairs, l'innovation doit être rémunérée. Nous avons parlé des vaccins de seconde génération : comment espérer des progrès si nous disons aux grandes start-up, qui nous apporteront demain des solutions que nous n'imaginons pas encore aujourd'hui, qu'elles ne seront pas rémunérées pour leurs efforts ?

En revanche, cette rémunération légitime ne doit pas priver les pays, qui n'ont pas les moyens financiers ou industriels, d'accéder aux vaccins. Il faut donc encourager la production locale. C'est ce que nous cherchons à faire avec la directrice générale de l'OMC grâce au transfert de technologie. Il faut également, à court terme, faire preuve de solidarité dans l'achat et la livraison de doses de vaccin. C'est tout l'objet de l'initiative internationale Covax dont nous sommes à l'origine. Même si la période est tendue, nous avons réussi à livrer plus de 30 000 millions de doses dans cinquante-sept pays. Nous vaccinons en priorité en Afrique les soignants pour ne pas que le système de santé craque. C'est ainsi que nous honorerons progressivement la promesse de faire du vaccin un bien public mondial. C'est aussi la raison pour laquelle l'Union européenne a commandé beaucoup plus de doses que nécessaires pour sa population, afin de participer encore davantage à cette solidarité internationale.

En ce qui concerne la Cour constitutionnelle fédérale allemande de Karlsruhe, nous n'anticipons pas de blocage. Je veux croire que nous allons y arriver, et vite. Nous avons surmonté beaucoup de péripéties, y compris sur le programme de financement monétaire européen de crise en mai 2020. Nous avons surmonté des tabous politiques sur l'endettement commun. Je pense aussi à la question de la conditionnalité sur l'État de droit avec la Pologne et la Hongrie, et aux ratifications nationales, qui sont difficiles partout, surtout dans un délai très court et à vingt-sept, mais nous y parviendrons une fois de plus. Si ce n'était pas le cas, nous trouverions d'autres solutions. Mais je ne souhaite pas envisager un scénario de blocage allemand, qui serait un scénario noir.

Je rebondis sur les autres questions du sénateur Jean-Yves Leconte sur l'État de droit. Nous relevons effectivement des évolutions inquiétantes dans certains pays. Mais je veux rester optimiste puisque c'est devenu un vrai sujet de préoccupation et d'actions européennes. Il y a deux ou trois ans, qui s'intéressait à ce qui se passait en Hongrie, en Pologne ou ailleurs en matière d'État de droit ? Aujourd'hui, nous avons des mécanismes renforcés de conditionnalité budgétaire. Même s'ils sont encore insuffisants, ils constituent une véritable avancée. La Commission européenne a saisi hier, au sujet de la Pologne, la Cour de justice de l'Union européenne, qui décidera en toute indépendance et objectivité. Elle l'a déjà fait sur la réforme du Tribunal constitutionnel polonais. Cette pression continue. Nous la maintiendrons de toutes les manières possibles : la revue des pairs du Conseil sur la question de l'État de droit, l'article 7, les recours juridiques, etc.

Sur la question des migrations, je ne suis pas sûr d'avoir compris votre interrogation. J'ai relevé la question des laissez-passer consulaires. Il ne faudrait pas, selon vous, que notre politique à l'égard des pays concernés se résume à la question migratoire, c'est bien cela ?

M. Jean-Yves Leconte. – Il ne faudrait pas qu'elle se résume à l'obtention des laissez-passer consulaires et à la peur de « l'appel d'air ». Les difficultés pour obtenir des visas et les différentes vexations subies engendrent un délitement progressif de la relation entre les pays du Sud et l'Union européenne, au profit, en particulier, de la relation avec la Turquie. C'est assez préoccupant.

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Je suis tout à fait d'accord, il ne faut pas résumer la relation avec notre voisinage méditerranéen ou avec l'Afrique à la question migratoire. En termes d'investissement, d'éducation, de mobilité et d'investissements privés, beaucoup de choses restent à faire. C'est l'objet du sommet Afrique-France qui se tiendra dans les prochaines semaines. Nous réfléchissons à un autre événement entre l'Afrique et l'Europe pour élargir notre agenda au-delà des questions de développement et de migration au cours de l'année 2022, durant la présidence française de l'Union européenne. Nous partageons donc votre volonté de ne pas résumer notre relation à la Méditerranée à un agenda migratoire.

Mme Blatrix-Contat m'a interrogé sur le numérique, en particulier sur Gaia-X. Une des exigences portées par le commissaire Thierry Breton, et que nous avons soutenue, est que tous les plans de relance nationaux comprennent 20 % de dépenses consacrées à la transition numérique, qu'il s'agisse du développement de la 5G, du projet commun franco-allemand Gaia-X, de la relocalisation des données, etc. Il s'agit d'asseoir une compétence souveraine européenne. Au-delà du tragique incendie récent, OVH reste un vrai champion. Nous aurons l'occasion dans les cinq ans à venir de développer une vraie stratégie de relocalisation des données sensibles au sein de l'Union européenne. Nous en avons la capacité industrielle, notamment en France. Gaia-X est un beau projet franco-allemand dans le domaine du cloud. Beaucoup de pays européens s'y rallient progressivement. Un autre outil qui permettra de financer des projets communs et qui a montré son utilité dans le domaine des batteries électriques, et demain dans l'hydrogène, est constitué par les Important Projects of Common European Interest (IPCEI). Il s'agit d'un cadre européen très utile, qui permet de se détacher des règles de concurrence, notamment en matière d'aides d'État. L'IPCEI permet, en effet, un financement public sans contrainte, avec à chaque fois un soutien du budget européen en complément.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, monsieur le secrétaire d'État, d'avoir accepté cette audition, dans un contexte sanitaire aussi compliqué.

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 8 avril 2021

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

Politique commerciale

Réexamen de la politique commerciale de l'Union européenne : communication de MM. Jean-François Rapin et Didier Marie

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Nous entendons ce matin une communication de Didier Marie et moi-même consacrée au réexamen de la politique commerciale de l'Union européenne. Je salue nos collègues présents grâce à la visioconférence.

À la suite de sa communication du 27 mai 2020, la Commission européenne a décidé de procéder à un examen de la politique commerciale de l'Union. Elle a alors lancé une consultation publique, qui s'est achevée le 15 novembre 2020, mettant notamment l'accent sur le concept « d'autonomie stratégique ouverte ». La Commission a reçu plus de 400 contributions, dont celle du gouvernement français.

Les autorités françaises ont mis en avant quatre axes stratégiques : construire une autonomie stratégique pour l'Union européenne ; renforcer et mieux utiliser les instruments de l'Union pour assurer les conditions d'une concurrence équitable avec les pays tiers ; moderniser l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour apporter des solutions pérennes aux distorsions du commerce mondial et contribuer à la réponse aux enjeux contemporains ; et mettre en œuvre un agenda bilatéral cohérent avec nos intérêts stratégiques et nos attentes en matière de développement durable.

Le Parlement européen a, pour sa part, adopté une résolution sur la politique commerciale de l'Union le 26 novembre 2020.

À la suite de cette consultation publique, la Commission européenne a présenté, le 18 février dernier, une communication portant réexamen de la politique commerciale, et le 2 mars 2021, le Conseil a tenu un premier échange de vues sur cette communication.

Nous évoquerons à nouveau les questions commerciales européennes au cours des prochaines semaines, tant en séance publique, au travers de la proposition de résolution sur la procédure de ratification du CETA – Comprehensive Economic and Trade Agreement – déposée par nos collègues du groupe CRCE, qu'en commission, lors de l'audition de Franck Riester programmée au mois de mai.

Pour préparer cette communication, nous avons auditionné des représentants de la direction générale du Trésor et du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) qui nous ont globalement fait part de leur satisfaction quant aux orientations présentées par la Commission.

Dans sa communication, la Commission rappelle tout d'abord le cadre général dans lequel s'inscrit la politique commerciale européenne, confrontée à de nouveaux défis, encore accrus par la pandémie de la covid-19. Elle souligne l'accroissement des tensions politiques et géoéconomiques et le renforcement de l'unilatéralisme, dont elle discerne l'origine dans quatre évolutions : la mondialisation, les échanges technologiques et la mise en place de chaînes de valeur mondiales ; l'essor de la Chine, qui affiche des ambitions mondiales et applique un modèle de capitalisme d'État, mais se pose en « rival systémique » et empêche les entreprises européennes de bénéficier de conditions équitables ; l'accélération du changement climatique qui fait de la transition écologique « l'objectif déterminant de notre époque », de pair avec l'équité sociale ; et enfin la transformation numérique, qui rend inadéquate la gouvernance multilatérale actuelle et entraîne une évolution dans la nature des échanges.

Face à ces défis, la Commission propose d'affirmer la politique commerciale comme un élément de soutien à l'autonomie stratégique ouverte de l'Union européenne. Elle souligne la nécessité de coordonner l'action intérieure et l'action extérieure, et d'effectuer des rapprochements entre politique commerciale, politique de concurrence et politique industrielle. C'est un véritable changement d'approche de la Commission.

La Commission définit l'autonomie stratégique ouverte comme la « capacité de l'Union européenne de faire ses propres choix et de façonner le monde qui l'entoure par son rôle de chef de file et par son engagement, à la lumière de ses intérêts stratégiques et de ses valeurs dans le cadre d'une intensification de la coopération internationale ». C'est donc à la fois un choix stratégique et un « état d'esprit pour les décideurs », bâtis autour de trois priorités : la résilience et la compétitivité pour renforcer l'économie de l'Union ; la durabilité et l'équité ; la fermeté et une coopération fondée sur des règles. La Commission affirme clairement que l'Union est prête à lutter contre les pratiques déloyales et à utiliser des outils autonomes pour défendre ses intérêts lorsque cela est nécessaire. La Commission a souvent été taxée d'angélisme par le passé : cette fois, le discours est clair et ferme.

Tout l'enjeu est de passer de la parole aux actes pour permettre de transformer la puissance commerciale de l'Union en véritable levier politique. Selon les données de la Commission européenne, 85 % de la croissance mondiale viendront des économies extra-européennes dans les dix prochaines années, d'où l'importance pour l'Union européenne d'être en capacité de tirer le meilleur bénéfice du commerce international. L'Union européenne est le premier acteur commercial au monde, avec plus de 3 100 milliards d'euros d'exportations de biens et services en 2019, pour 2 800 milliards d'euros d'importations. C'est le premier partenaire commercial de 74 pays, le premier partenaire commercial de l'Asie, de l'Afrique, des États-Unis, des pays des Balkans occidentaux et du voisinage européen. Quant à la France, elle compte 130 000 exportateurs – essentiellement des PME –, dont 76 000 pour le commerce extra-Union européenne. Le Gouvernement estime ainsi que les exportations représentaient près d'un tiers du produit intérieur brut en 2019, et que 3 millions d'emplois en dépendent directement.

M. Didier Marie, rapporteur. – À partir de ce constat, la Commission européenne définit trois objectifs politiques de moyen terme : soutenir la reprise et la transformation de l'économie de l'Union européenne, conformément aux objectifs qu'elle s'est fixés concernant la transformation numérique et la protection de l'environnement ; façonner les règles mondiales pour qu'elles permettent une mondialisation plus durable et équitable ; et renforcer la capacité de l'Union européenne à défendre ses intérêts et à faire valoir ses droits, y compris de manière autonome si nécessaire.

Pour atteindre ces objectifs, la Commission identifie six domaines d'action.

Le premier, c'est la réforme de l'OMC : il s'agit de prendre davantage en compte le développement durable et de renforcer les règles permettant d'éviter les distorsions de concurrence dues à l'intervention de l'État, mais aussi d'œuvrer au rétablissement d'un mécanisme de règlement des différends pleinement opérationnel, assorti d'un organe d'appel réformé. Pour atteindre ces objectifs, la Commission mise sur un renforcement de la coopération transatlantique, facilité par l'arrivée au pouvoir de Joe Biden.

Le deuxième axe, c'est le soutien à la transition écologique ainsi que l'encouragement de chaînes de valeur responsables et durables, en agissant de manière bilatérale et multilatérale. La Commission entend ainsi utiliser la politique commerciale afin d'encourager le comportement responsable des entreprises et le respect des normes en matière d'environnement ainsi que de droits de l'homme et de condition des travailleurs. La Commission met également en avant son intention de présenter une proposition sur la gouvernance durable des entreprises, incluant un « devoir de diligence » contraignant en matière d'environnement ainsi que de droits de l'homme et de droits des travailleurs. En ce domaine, la Commission est soumise à une forte pression du Parlement européen, qui a adopté, le 10 mars 2021, une résolution contenant des recommandations à la Commission ainsi qu'une proposition complète de directive.

Le troisième axe, c'est le soutien à la transition numérique et au commerce des services. La Commission considère à cet égard que le cadre mondial de règles internationales doit être actualisé en priorité, dans le cadre de l'OMC.

Le quatrième axe, c'est de renforcer l'influence de l'Union sur le plan réglementaire, en particulier dans les domaines des transformations écologique et numérique.

Le cinquième axe consiste à renforcer les partenariats de l'Union avec les pays voisins, avec les pays concernés par l'élargissement et avec l'Afrique, car la stabilité et la prospérité de ces zones sont dans l'intérêt politique et économique de l'Union.

Enfin, la communication de la Commission insiste sur la nécessité d'améliorer la mise en œuvre et le contrôle du respect des accords commerciaux, mais aussi de mettre en place des conditions de concurrence équitables. La Commission rappelle tout d'abord que le responsable européen du respect des règles du commerce, nommé en juillet 2020, jouera un rôle essentiel dans la mise en œuvre de cette stratégie. Elle se place dans une perspective tout à fait positive, en soulignant les possibilités offertes par les accords commerciaux négociés par l'Union et les « perspectives économiques considérables » ouvertes par les négociations conclues ou en cours dans la région Asie-Pacifique et en Amérique latine. Elle souligne ainsi l'importance de « créer les conditions de la ratification des accords avec le Mercosur et le Mexique et de conclure les négociations en cours, en particulier avec le Chili, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui ont bien avancé ». Elle ajoute, s'agissant du Mercosur, qu'un « dialogue a été engagé sur l'amélioration de la coopération pour ce qui est de la dimension de développement durable de l'accord, en particulier à propos de la mise en œuvre de l'accord de Paris et de la déforestation ». Mais cette présentation nous semble à tout le moins optimiste. Nous sommes en attente d'éléments sur les négociations en cours avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. S'agissant du CETA, les résultats semblent très positifs pour la balance commerciale française, mais telle n'est pas la perception de certaines filières et nous attendons également des éléments complémentaires. Enfin, s'agissant du Mercosur, le blocage semble bien plus profond que ce que laisse entendre la communication de la Commission.

La France a fait valoir des « conditions préalables » en matière de lutte contre le changement climatique et de lutte contre la déforestation, qui pourraient permettre la reprise du processus de validation de l'accord avec le Mercosur. Elle a également souligné la nécessité d'un suivi tout particulier des effets cumulés des accords commerciaux conclus par l'Union sur les filières agricoles. C'est un point sur lequel nous interrogerons Franck Riester lors de son audition.

La Commission européenne met en avant sa volonté de surveiller la bonne mise en œuvre et le contrôle effectif du respect des accords commerciaux et de faciliter le dépôt de plaintes liées aux obstacles à l'accès au marché et aux violations des engagements pris en matière de commerce et de développement durable. Elle affirme qu'elle s'attaquera aux cas de non-respect des dispositions et qu'elle continuera de faire usage de ses instruments de défense commerciale pour éviter que l'industrie européenne ne soit exposée à des pratiques commerciales déloyales. Elle souligne néanmoins la nécessité de développer de nouveaux outils pour protéger les acteurs européens contre des mesures coercitives d'États tiers et pour remédier aux distorsions provoquées par des subventions étrangères sur le marché intérieur de l'Union. La Commission met également l'accent sur la sécurité, en invitant tous les États membres à mettre en place un véritable mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers pour protéger les intérêts européens et en leur demandant d'assurer l'application effective du règlement sur le contrôle des exportations de biens et technologies à double usage sensibles. La Commission appelle enfin à combler certaines lacunes et faire avancer les travaux relatifs à l'instrument sur les marchés publics internationaux, afin d'améliorer l'accès réciproque des opérateurs de l'Union européenne aux marchés publics. Elle propose également de définir une stratégie européenne en matière de crédits à l'exportation, afin de garantir des conditions de concurrence plus équitables aux entreprises de l'Union sur les marchés des pays tiers.

C'est donc un paquet complet qui nous est ici proposé. La tonalité générale me semble bonne, même si elle me paraît, à certains égards, optimiste : la Commission évite ainsi d'envisager toute remise en cause des accords conclus ou en cours de négociation. Tout l'enjeu est de savoir si, au-delà des mots, ces orientations vont avoir une traduction concrète et rapide.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Le véritable enjeu réside effectivement dans la mise en œuvre de ces nouvelles orientations, qui nécessitera de notre part un suivi accru des travaux qui seront menés au Conseil : tous les États membres n'ont pas la même perception des enjeux et des priorités en matière commerciale.

Je regrette que la Commission fasse comme s'il n'existait pas de réelle difficulté d'acceptation des accords commerciaux. Elle parle de « créer les conditions de ratification » des accords et souligne la nécessité de « favoriser un débat éclairé sur la politique commerciale », en promettant d'approfondir ses relations avec la société civile et les partenaires sociaux. Mais il est regrettable qu'elle ne mentionne pas les parlements nationaux : à nous de montrer notre détermination en la matière, au travers d'un meilleur suivi des travaux du Conseil, de relations plus structurées avec la Commission et le Parlement européen et d'échanges réguliers avec le Gouvernement.

M. André Gattolin. – Je félicite notre collègue Didier Marie pour son analyse de la situation et son regard critique sur la Commission qui est devenue une usine à produire en continu des traités commerciaux sans réel suivi et ni évaluation de leurs impacts.

N'oublions pas non plus d'évaluer les systèmes des préférences généralisées qui permettent à certains pays d'exporter vers l'Union sans droits de douane ni quotas. Ces systèmes ont souvent été mis en place au profit des pays en développement, dans une logique de substitution aux aides directes antérieures, mais ils ne font l'objet d'aucun contrôle. L'an dernier, l'Union a suspendu partiellement le système des préférences généralisées dont bénéficie le Cambodge dans le cadre de l'accord « Tout sauf les armes ». Bien souvent, ce système soutient des régimes autoritaires qui en bénéficient au travers des sociétés d'exportations, comme on le voit au Cambodge ou en Birmanie. Nous avons une approche très budgétaire, qui oublie souvent de regarder la dépense fiscale.

Le rapport de la Cour des comptes européenne de 2014 avait dressé un véritable réquisitoire contre ces dispositifs de préférences généralisées. Il relevait qu'il n'existait pas de contrôle ex post ni d'évaluation des conséquences directes. Il estimait par exemple que la riziculture européenne avait été ruinée par ces importations et faisait apparaître que les deux plus gros bénéficiaires de ces dispositifs étaient la Suisse et la Turquie. Voici donc un système bien critiquable, dont notre actuel commissaire au commerce ne semble pas avoir pris la mesure.

M. Jean-Yves Leconte. – Je remercie nos rapporteurs. En dépit des demandes répétées des sénateurs représentant les Français établis hors de France, les forces qui représentent l'économie française à l'étranger sont les grandes oubliées du plan de relance : nos chambres de commerce à l'étranger sont parfois mourantes et doivent licencier. Alors qu'elles contribuent au développement de notre commerce à l'étranger, dans un contexte de balance commerciale déséquilibrée, elles se retrouvent affaiblies car nous n'avons pas mis en place des dispositifs de soutien adaptés, comme nous avons su le faire en France.

Je rejoins nos rapporteurs : la croissance chinoise a profondément modifié le terrain de jeu commercial. Les zones de croissance pour nos entreprises ne se situent plus prioritairement en Europe.

À cet égard, « l'idéologie » de la Commission européenne – qui consiste à multiplier les accords commerciaux – n'est pas une mauvaise chose, mais soyons attentifs à leur mise en œuvre. L'accord avec le Japon n'est pas mauvais en soi mais mériterait un peu plus d'attention. La conclusion d'accords commerciaux permet d'orienter la norme commerciale mondiale conformément à nos ambitions, notamment en matière d'environnement, sans quoi nous aurions à subir les règles

mondiales et à nous y adapter comme le font les petits pays. Le marché européen présente un avantage souvent oublié : il est beaucoup plus intégré que d'autres grands marchés d'États-nations.

La croissance africaine constitue une source de croissance commerciale potentielle pour l'Union sur les quinze prochaines années. Mais si nous voulons en tirer parti, ne faisons pas de la politique migratoire l'alpha et l'oméga de nos relations avec ce continent. Autrement, il se tournera vers d'autres partenaires.

M. Franck Menonville. – Je tiens aussi à féliciter nos rapporteurs. Les accords commerciaux internationaux sont certainement nécessaires et utiles, mais citoyens et parlements mériteraient d'être davantage associés. Des études d'impact préalables permettraient peut-être de réduire ce décalage entre perception et réalité et de rendre ces accords plus acceptables pour nos concitoyens. On mesure les crispations concernant le CETA et l'accord avec le Mercosur. Il faut en outre que les parlements participent à leur évaluation et à leur contrôle : cela permettrait aussi d'en objectiver certains aspects.

Je ne peux que souscrire à vos propos : l'OMC fonctionne mal, voire ne fonctionne pas. Elle ne répond pas à ses missions, alors même que, aujourd'hui, face à la mondialisation, nous avons besoin d'un élément de régulation et d'intransigeance à l'égard des interventionnismes étatiques. Je vise ici bien évidemment la Chine : comment peut-on aujourd'hui avoir des rapports équilibrés économiquement avec un pays comme la Chine, qui intervient structurellement dans son économie ?

Même si je sais bien que ce ne sera pas facile, il faut absolument que l'on puisse obtenir des contreparties et, en tout cas, plus de transparence sur l'interventionnisme des États dans l'économie et que l'on y adjoigne des normes climatiques, environnementales et sociales. Ces dernières doivent être partie intégrante des accords commerciaux internationaux si nous ne voulons pas être concurrencés de façon déloyale.

Cela renvoie au filtrage des investissements étrangers. Il faut, là aussi, une réciprocité. L'Europe ne peut pas être plus ouverte ou moins contrôler ces aspects stratégiques que d'autres pays.

M. Daniel Gremillet. – Je remercie les deux rapporteurs de leur présentation.

Je pense que nous sommes à un moment critique. Le divorce avec le Royaume-Uni est maintenant terminé mais les accords et les négociations commerciales internationales peuvent à nouveau susciter aujourd'hui l'incompréhension, voire le rejet de la construction européenne.

Il s'agit véritablement d'un enjeu sociétal. Les aspirations des populations européennes sont parfois différentes. Nous en avons un exemple très concret avec la réforme de la politique agricole commune (PAC) : on n'aura jamais ouvert autant de possibilités de distorsion des politiques de soutien à l'intérieur de l'Union européenne. Dans ces conditions, si l'on en reste à la mouture qui est sur la table aujourd'hui, les relations commerciales extra-européennes et leur contrôle vont devenir encore plus complexes, alors que ce n'est déjà pas simple.

Au-delà des règles européennes, il convient de prendre en compte la notion de bilan carbone de l'activité économique. Cette notion s'impose de plus en plus, comme on le voit avec le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dont débat actuellement l'Assemblée nationale et que nous examinerons en juin. Cette exigence sociétale devra être davantage prise en compte dans les négociations commerciales.

Il ne faut pas toujours courir derrière les accords conclus. Les contrôler va d'ailleurs coûter très cher. Il vaut mieux discuter préalablement du mandat de négociation accordé à la Commission européenne.

J'insiste sur l'importance la prise en compte de ces enjeux pour le futur. Il ne faudrait pas que la construction européenne soit encore davantage gangrenée.

M. André Reichardt. – Je remercie les deux rapporteurs de l'excellence de leur communication. Je veux appuyer ce qui a été dit par mes prédécesseurs, qui ont largement insisté sur deux points qui me paraissent fondamentaux.

Premièrement, je m'étonne à mon tour que la Commission ne se soit pas interrogée sur le degré d'acceptabilité des accords internationaux. Que l'on ne se préoccupe pas de cette acceptabilité est proprement incroyable. Il faut vraiment travailler à améliorer la situation sur ce plan.

Deuxièmement, vous avez déclaré que vous aviez le sentiment que l'Union européenne était sortie de sa naïveté. Acceptons-en l'augure, mais j'aimerais savoir quels moyens l'Union va mettre en œuvre, notamment sur les économies décarbonées. La mise en œuvre inégale de l'accord de Paris est un élément de concurrence déloyale de plus en plus important. Comment agir concrètement pour ne plus laisser entrer dans l'Union européenne des produits qui sont fabriqués sans tenir compte de leur bilan carbone ? Si l'on ne fait pas attention, les dindons de la farce seront ceux qui ont joué le jeu de l'accord de Paris...

Mes chers collègues, avez-vous déjà cherché à acheter un aspirateur qui ne soit pas fabriqué en Chine ? Je peux, d'expérience, vous dire que l'on n'en trouve pas !

M. Didier Marie, rapporteur. – La covid-19 et ses conséquences économiques et sociales ont conduit à une prise de conscience accélérée de notre dépendance stratégique chez l'ensemble des responsables européens. Cela se traduit dans la communication de la Commission, qui reprend, d'ailleurs, une partie des résolutions adoptées par le Parlement européen, lequel souhaitait une véritable inflexion de la politique commerciale de manière à prendre en considération les nouvelles orientations en matière environnementale et demandait de mettre l'accent sur l'acceptation et les conditions de vie de nos concitoyens.

Le premier élément de prise de conscience a trait à la place de l'Europe dans le monde aujourd'hui. Le temps où tout tournait autour des relations transatlantiques est révolu. Les projections en matière de PIB et d'échanges internationaux montrent que la décennie qui s'ouvre est absolument essentielle pour que l'Europe ne décroche pas. Faute d'initiatives suffisantes et d'imposition par la négociation de ses normes et valeurs, l'Europe pourrait, dans dix ans, se trouver en grande difficulté.

À cet égard, il est nécessaire de réformer l'OMC. Ce sujet fait l'objet d'une annexe à la communication, qui atteste une vraie volonté de l'Union européenne d'engager les négociations au plus vite, d'instaurer des règles contraignantes et de mettre en place une instance de règlement des différends renouée en s'appuyant sur la nouvelle administration américaine. La nomination de la nouvelle présidente de l'OMC permettra vraisemblablement d'avancer sur ce plan. L'enjeu est essentiel.

Deuxièmement, je veux évoquer les moyens de passer des bonnes intentions aux actes. On voit jour après jour que les bonnes intentions affichées se fracassent sur le mur des égoïsmes nationaux.

Le dernier exemple en date est la relance des négociations sur le Mercosur. Mû par des intérêts nationaux évidents, le Portugal souhaite conclure cet accord dans le cadre de sa présidence du Conseil, alors que les avancées demandées par la France et par d'autres, et affichées par la Commission elle-même, sur la dimension environnementale notamment, ne se sont pas concrétisées. Nous verrons si la France maintiendra jusqu'au bout son opposition à cet accord.

De même, l'Allemagne a poussé pour conclure, sous sa présidence du Conseil, un accord global d'investissement avec la Chine, en mettant de côté la question des droits de l'homme. Les

tensions internationales avec la Chine sur le travail forcé des Ouïghours ne l'ont pas empêchée de faire primer ses intérêts économiques.

Nous aurons bien évidemment, dans le cadre des futurs accords commerciaux, à veiller au respect des droits fondamentaux, des droits de l'homme et des normes de l'Organisation internationale du travail (OIT), autant de sujets qui ne sont pas toujours prioritaires dans les négociations – je pense à l'accord avec le Vietnam, qui n'a toujours pas ratifié les conventions de l'OIT.

Enfin, s'agissant du contrôle des accords, l'Union européenne vient de nommer une sorte de superviseur en rassemblant plusieurs directions qui, pour l'instant, travaillaient en silo. Nous verrons de quelles marges de manœuvre réelles dispose ce superviseur. Aura-t-il la capacité d'identifier les dispositions des accords qui ne sont pas suivies d'effets et d'engager les mesures coercitives permettant de corriger le tir ?

La Commission mettra-t-elle en place les outils nécessaires pour une plus grande acceptabilité, laquelle passe par un meilleur dialogue avec la société civile, les ONG et la population ? La Commission s'enorgueillit des 400 contributions recueillies sur sa communication relative au commerce international, mais, à l'échelle européenne, cela interroge sur l'implication de la société civile. Il y a donc un vrai enjeu de transparence et d'ouverture de la Commission.

Enfin se pose la question de la nature des accords, qui sont aujourd'hui de la compétence exclusive de l'Union européenne. Ce ne sont plus des accords mixtes, ce qui exclut les Parlements nationaux de leur suivi et de leur contrôle. C'est un sujet sur lequel l'Union européenne devra revenir sous une forme ou une autre.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – La réponse que Valdis Dombrovskis m'a donnée hier était très évasive. On n'est pas loin de la langue de bois... On a l'impression que la Commission balaie d'un revers de main la perception que la France peut avoir des accords commerciaux.

Je rappelle que la politique commerciale est une compétence exclusive de l'Union. Elle est presque verrouillée. Même si nous appelons à des échanges avec les Parlements nationaux beaucoup plus forts et à des relations intergouvernementales accrues, nous sommes confrontés à cette difficulté. Cela n'exclut pas, bien au contraire, de poursuivre le travail avec les Parlements nationaux. Sur les deux accords symboliques d'une potentielle fronde française que sont le CETA et le Mercosur, on sent très bien que, s'il n'y a pas de discussion avec le Parlement national, les choses vont mal se passer, même si, dans les faits, le CETA est aujourd'hui appliqué sans être ratifié.

J'en viens à un autre point de vigilance. Nous avons interrogé le SGAE sur les moyens de contrôle de l'accord d'investissement signé avec la Chine. Quelle structure se chargera de ce contrôle ? C'est un vrai sujet. Or nos interlocuteurs, qui sont les experts sur le sujet, sont restés évasifs. On sent que le contrôle a posteriori de l'accord n'est pas un sujet de préoccupation dans la discussion qu'il a pu y avoir au sein de la Commission.

Monsieur Reichardt, nous ne sommes pas naïfs sur cette question, mais nous nous disons que les États membres le sont peut-être parfois.

Au reste, un nouveau couperet va tomber. En effet, s'il n'est qu'un accord lié au contexte particulier du Brexit, le récent accord de commerce conclu avec le Royaume-Uni va probablement nous engager sur des accords commerciaux futurs. Nous aurons là aussi une vigilance majeure à exercer.

M. Jean-Yves Leconte. – L'accord ne sera pas soumis aux Parlements nationaux.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Nous aurons tout de même notre mot à dire. Nous avons une réflexion à mener sur notre propre vision du commerce.

On nous fait valoir une rigueur beaucoup plus forte et des éléments de contrôle, mais nous verrons comment cela s'appliquera sur le terrain.

M. Jean-Yves Leconte. – J'ai interrogé Michel Barnier sur la ratification par les Parlements nationaux de l'accord avec le Royaume-Uni, qui, sur certains points, va au-delà de ce qui relève de la compétence stricte de la Commission européenne.

Il s'agit de cadrer un déclassement de la relation avec le Royaume-Uni. Nous comprenons les raisons ayant conduit à ce qu'il ne soit pas ratifié par les parlements nationaux, mais cela peut créer un précédent pour d'autres accords, dont on pourra dire qu'ils sont moins substantiels que celui conclu avec le Royaume-Uni. C'est un vrai problème.

M. Didier Marie, rapporteur. – Les choses sont très claires sur le plan juridique : la compétence de l'Union européenne en matière de politique commerciale est exclusive et les Parlements nationaux sont mis de côté.

Nous avons tout de même quelques outils à notre disposition. Ainsi, nous pouvons interpeller le Gouvernement pour qu'il relaie certaines de nos préoccupations. Nous pouvons notamment le faire en amont ou en aval des réunions du Conseil consacrées au commerce. Nous avons également la capacité d'adresser des résolutions et des avis politiques afin d'insister sur certains aspects de la mise en œuvre des accords et de leur contrôle. Rien n'exclut que nous puissions interroger la Commission européenne sur la mise en œuvre de l'accord avec la Chine, par exemple.

Nous devons jouer notre rôle. Les Parlements des autres pays membres doivent pouvoir faire de même, d'où l'intérêt de la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), de la coordination, etc.

La présidence française du Conseil nous permettra peut-être de prendre des initiatives à notre niveau.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – La conférence sur l'avenir de l'Europe pourra aussi être l'occasion d'évoquer la politique commerciale.

L'exemple de l'aspirateur exposé par André Reichardt est tout à fait révélateur de ce qui se passe concrètement sur le terrain.

M. André Gattolin. – Je ne suis pas sûr que les accords d'investissement relèvent de la compétence exclusive de l'Union européenne. L'existence d'une directive visant à harmoniser les investissements intra-européens montre bien, d'ailleurs, que c'est plutôt la commission qui cherche à étendre ses prérogatives.

Les politiques industrielles étant largement nationales, je ne suis pas du tout certain que les États membres n'aient pas la possibilité de peser sur les accords d'investissement ou de s'y opposer.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Le SGAE nous a en effet confirmé que la compétence en matière d'investissement était partagée entre l'Union et les États membres.

Mme Laurence Harribey. – Didier Marie a estimé que la crise occasionnée par la pandémie était en train de faire bouger les lignes. Je souscris à ce constat.

L'action que mène Thierry Breton pour faire le lien entre politique industrielle et industries pharmaceutiques dans la stratégie d'acquisition de vaccins et la question d'un interlocuteur unique pour les négociations commerciales montrent que nous sommes en train de glisser vers une approche communautaire interdisciplinaire qui met en avant l'intérêt et la capacité industrielle et économique des États membres.

Je pense également que le Brexit oblige à repenser la manière d'aborder les choses. Je suis préoccupée par la question de l'acceptabilité et de la gouvernance. Nous sommes encore très loin du compte en matière de gouvernance partagée avec les parties prenantes du projet européen. Comme André Reichardt, je n'arrive pas à comprendre que l'on ne se pose pas la question de l'acceptabilité, surtout après les dernières élections européennes et compte tenu de la tendance lourde qui se fait jour dans tous les pays européens.

Il serait très intéressant que notre commission suive cette évolution et y réfléchisse globalement. Nous reprendrons sans doute cette thématique dans le cadre du groupe de travail sur l'avenir de l'Europe.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Je suis pleinement d'accord. Les débats que nous pourrions avoir en interne à l'occasion de la conférence sur l'avenir de l'Europe pourraient être l'occasion de cette réflexion.

Il faudra aborder plusieurs sujets. Je m'attache particulièrement en ce moment à celui de la cohérence européenne sur la question énergétique, qui rejoint celui de l'autonomie stratégique. Nous pourrions prévoir une réunion pour échanger sur ces thématiques.

Éducation

Audition de M. Jean Arthuis, ancien ministre, président d'euro App Mobility et du Cercle Erasmus et communication de Mme Colette Mélot et M. Jean-Michel Arnaud sur le programme « Erasmus + » pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport

M. Jean-François Rapin, président. – Nous consacrons la seconde partie de notre réunion à un sujet important, le programme Erasmus +, qui s'adresse dorénavant à un public plus large que les seuls étudiants. En facilitant les échanges universitaires, ce programme rend concrète la valeur ajoutée de l'Europe pour notre jeunesse. Près de 9 millions de personnes en ont bénéficié depuis 1987 : étudiants, collégiens, lycéens, apprentis, éducateurs, jeunes diplômés, etc.

C'est un dossier que suit de longue date Colette Mélot. En octobre dernier, notre commission l'a confirmée dans cette mission, qu'elle partage désormais avec Jean-Michel Arnaud : ils vont ensemble nous présenter un point d'actualité sur ce programme, chahuté par la pandémie et la concurrence du Royaume-Uni dans le cadre du *Brexit*, mais renforcé dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'Union européenne. Sans doute pourront-ils nous dire si notre pays est celui qui bénéficie le plus du programme Erasmus +, comme nous l'avions souligné il y a deux ans à la veille des élections européennes. Nous avons alors accueilli notre ancien collègue Jean Arthuis, déjà très engagé sur ce sujet. Merci, monsieur le ministre, de revenir ce matin pour nous tenir informés de l'avancement du projet que vous portez avec constance afin de promouvoir la mobilité des apprentis. Vous avez obtenu gain de cause, puisque le programme Erasmus + s'adresse aussi aux apprentis, dont il améliore l'employabilité. Vous êtes convaincu que l'Europe doit se construire à tous les niveaux et prendre sa place dans la vie de chacun. C'est une conviction que je partage et promeus sous le concept d'« Europe à la maison ». Vous avez fondé une association, Euro App Mobility, en misant sur les entreprises disposant de filiales dans tous les pays européens pour identifier les centres de formation les plus performants et les rapprocher jusqu'à la délivrance des diplômes. Quel bilan en tirez-vous ? Vous venez aussi d'être nommé président du Cercle Erasmus, qui est le conseil d'orientation de l'Agence Erasmus + en France. Nous sommes curieux de savoir quelle ambition vous anime dans cette nouvelle fonction.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Je soulignerai tout d'abord l'ambition nouvelle donnée au programme Erasmus+. Pour la période 2021-2027, il bénéficiera finalement de 26,2 milliards d'euros en prix courants, soit presque le double de l'enveloppe accordée pour la période 2014-2020 qui s'élevait à 14,7 milliards. À l'origine, en mars 2018, la Commission européenne avait prévu d'y consacrer 30 milliards d'euros en prix courants. Les députés européens avaient quant à eux proposé 47 milliards d'euros, soit un triplement de l'enveloppe précédente. L'accord sur le cadre financier pluriannuel intervenu en juillet 2020 avait revu ce montant à la baisse. Finalement le parlement européen et le Conseil se sont entendus en décembre dernier pour le réévaluer à plus de 26 milliards. L'accord politique sur le règlement du programme Erasmus + pour 2021-2027 devrait être entériné lors du Conseil « Éducation, culture, jeunesse et sport » les 17 et 18 mai prochain. Cet accord est crucial pour répondre à la demande toujours accrue de mobilité et d'échange des citoyens européens, surtout après cette période de restriction. Il faut se tenir prêt à un effet rebond dès la fin de la crise sanitaire. Si la mobilité s'est ralentie ces derniers mois, le nombre de porteurs de projets ne cesse d'augmenter. La nouvelle enveloppe pluriannuelle devrait permettre d'accompagner cet engouement. Encore faut-il que ces crédits soient rapidement mis à disposition des agences nationales – un retard d'un an avait été constaté en 2014. Nous devons être vigilants sur ce point.

De 11 États participants à sa création en 1987, le programme Erasmus d'origine s'est étendu pour couvrir 33 États aujourd'hui. Il regroupe les 27 États membres de l'Union européenne ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Macédoine du Nord, la Norvège, la Serbie et la Turquie. Le Royaume-Uni a malheureusement décidé de quitter le programme en créant son propre système de mobilité étudiante, mais l'Irlande du Nord et le Pays de Galles ont d'ores et déjà annoncé qu'ils

poursuivraient leur participation. L'Écosse examine également cette possibilité. Certains établissements permettent aussi de partir en échange hors d'Europe : ils ont en effet établi des partenariats avec des établissements dans 160 pays du monde entier. C'est d'ailleurs par ce biais, anciennement *Erasmus Mundus*, que des échanges devraient se poursuivre avec l'Angleterre elle-même, même si nous ignorons encore quels en seront les ajustements financiers.

Depuis 2014, le programme Erasmus + regroupe en effet l'ensemble des programmes de mobilité européens. Il n'est donc plus seulement réservé aux étudiants : apprentis, formateurs, demandeurs d'emploi, jeunes diplômés, collégiens et lycéens peuvent également en bénéficier. Depuis sa création, ce sont en tout plus de 10 millions de personnes qui ont bénéficié de ce programme, dont près de 5 millions d'étudiants. Le retour des apprenants ayant suivi le programme est particulièrement enthousiaste : 93 % se déclarent plus adaptables, 86 % plus autonomes et 85 % en reviennent polyglottes. La France reste le premier pays d'envoi d'étudiants, devant l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie. En France, plus de 100 000 personnes ont été concernées en 2019, dont 57 000 étudiants et près de 24 000 apprenants issus de la formation professionnelle. Ce chiffre s'élevait à 60 000 en 2014. L'Espagne est quant à elle la destination la plus populaire avec 50 000 étudiants accueillis en 2019, devant l'Allemagne, l'Irlande, le Royaume-Uni et la France.

À ce sujet, dès l'annonce du Brexit, les échanges avec le Royaume-Uni ont ralenti, au profit notamment de l'Irlande. Les étudiants Erasmus français au Royaume-Uni étaient 13 000 en 2018, ils ne sont plus que 5 900 cette année. À l'heure où le Royaume-Uni se tourne désormais davantage vers le reste du monde, notamment vers l'Asie, nous devons également nous repositionner afin de capter une partie de ces 150 000 étudiants européens qui partaient auparavant au Royaume-Uni. L'initiative « Bienvenue en France », lancée en 2018, vise justement à faciliter l'accueil des étudiants étrangers et à promouvoir la destination France. Elle tarde cependant à produire ses effets : en 2020, notre pays est passé de la quatrième à la cinquième place en termes d'accueil.

J'ajouterai que nos collectivités territoriales doivent également être plus stratégiques et prendre conscience des opportunités offertes par Erasmus +. Elles peuvent en effet nouer des partenariats avec leurs homologues de l'Union européenne, afin de mettre en place des programmes d'échange pour les écoles, collèges, lycées, mais aussi pour les agents de la fonction publique ou les membres d'associations. En 2020, plus de 15 millions d'euros étaient prévus en France pour financer des projets Erasmus + pour l'inclusion et l'économie sociale et solidaire (ESS). Notons que l'usage d'Erasmus + varie fortement selon les territoires, d'une région à l'autre, ce qui exigera des actions pour y remédier, notamment dans les outre-mer.

En 2020, il a fallu réagir rapidement face à la crise sanitaire, au niveau tant des agences nationales que de la Commission. La crise sanitaire a logiquement ralenti le développement du programme mais celui-ci n'a pas connu d'effondrement, même dans son volet mobilité. Ce dernier a fléchi de seulement 26 % entre les années scolaires 2018-2019 et 2019-2020. La Commission a adopté diverses mesures : report d'un mois de la date limite de dépôt des candidatures pour les projets de partenariat ; extension de six mois de la durée des conventions de subvention ; appel à propositions complémentaires pour les projets de partenariats sur la préparation à l'éducation numérique et la créativité ; introduction des mobilités hybrides de participation au programme Erasmus + dès le 1er juin 2020 ; enfin, application de la clause de force majeure pour l'ensemble des participants ayant subi les conséquences financières des restrictions sanitaires.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Monsieur le Ministre, c'est un plaisir de vous revoir ici ! Merci de venir nous apporter votre expertise sur ce projet dont vous êtes un ardent défenseur.

En septembre 2020, la Commission européenne a fait du renforcement d'Erasmus + le premier axe de la mise en place de l'Espace européen de l'éducation. Elle a également souligné l'importance de l'éducation dans la construction de l'avenir de l'Europe. Le contexte de la pandémie de covid-19 a accéléré la nécessité d'évolutions comme celle de l'éducation à distance. Erasmus + est ainsi au cœur du plan d'action pour l'éducation numérique 2021-2027. Il est également un pilier de la

stratégie européenne pour la jeunesse et du plan de travail de l'Union européenne pour le sport. L'ambition du programme est claire. L'objectif est celui établi depuis le Conseil européen de Barcelone, en mars 2002, de deux langues parlées en plus de la langue maternelle. Il a été depuis réaffirmé constamment. Dans son guide Erasmus + 2021, la Commission européenne souligne ainsi que : « Passer du temps dans un autre pays pour étudier, apprendre et travailler devrait être la norme, ainsi que parler deux autres langues en plus de sa langue maternelle ».

Trois grandes orientations guident l'exécution du programme pour la période 2021-2027 : l'inclusion, le numérique et l'environnement. L'inclusion comporte un volet cohésion : elle vise en effet les personnes moins favorisées mais également celles vivant dans des zones rurales et isolées. La gestion de la pandémie a rendu d'autant plus nécessaire d'accompagner la transition verte et numérique par une inclusion accrue : le développement accéléré des outils de l'éducation à distance à la faveur de la crise a mis en lumière de fortes inégalités dans leur accessibilité et leur usage. Une recommandation sur l'enseignement à distance et en ligne devrait d'ailleurs être présentée d'ici la fin de l'année par la Commission.

S'ajoute à ces trois orientations un axe jeunesse afin d'élargir les possibilités d'échanges et de coopération dans le cadre de nouvelles activités de participation des jeunes à la vie démocratique à l'échelle locale, nationale et européenne. Deux dispositifs font ainsi désormais pleinement partie d'Erasmus + : d'une part, DiscoverEU qui offre aux jeunes âgés de 18 ans la possibilité de voyager en train dans toute l'Europe et, d'autre part, le Corps européen de Solidarité, lancé fin 2018, qui leur permet de se porter volontaires ou de travailler à des projets solidaires dans leur pays ou à l'étranger. L'initiative « Un parcours vers le succès scolaire » pourrait proposer dès 2021 des échanges de bonnes pratiques par le biais d'une consultation, en vue d'une recommandation du Conseil au second trimestre 2022.

Comment se concrétisent ces grandes orientations ?

Le programme se décline principalement en trois actions clés : les projets de mobilité à des fins d'apprentissage ; les projets de partenariat pour l'innovation et l'échange de bonnes pratiques ; enfin, le soutien à la réforme politique dans les domaines-clés du programme, qui est un ensemble plus large. Cette action 3 est mise en œuvre directement par la Commission européenne ou *via* des appels à propositions spécifiques gérés par l'agence exécutive de Bruxelles. Au sein de cette action, le « dialogue pour la jeunesse » favorise les rencontres, conférences ou séminaires entre jeunes et décideurs. Les deux premières actions se concrétisent quant à elles par l'allocation de financements, par les agences nationales, à des porteurs de projets. En France, ces financements sont gérés par l'Agence Erasmus France Éducation et Formation pour le volet Éducation et Formation, qui concentre à lui seul 94 % des crédits. Pour l'action 1, c'est-à-dire les projets de mobilité, 943 millions d'euros ont été alloués par l'Agence pour la période 2014-2020, soit 77 % des fonds dont elle a disposé. Pour l'action 2, c'est-à-dire les projets de partenariat, elle a accordé 282 millions d'euros, soit 23 % du total.

L'Agence Erasmus France Jeunesse et Sport, qui a fusionné avec l'Agence du service civique, est chargée du second volet, qui bénéficie de 6 % des financements. En 2020, elle gérait 15 millions d'euros, contre 255 millions pour l'Agence Erasmus France Éducation et Formation. Ces deux agences se consacrent à la mobilité sortante, la partie accueil étant gérée par une troisième agence : Campus France. Je déplore cette dichotomie entre mobilité entrante et mobilité sortante, qui a été critiquée par la Cour des comptes dans un rapport de 2019. Elle explique en partie l'écart entre le succès de la France, premier pays d'envoi, et sa moindre attractivité, qui en fait effectivement le cinquième pays d'accueil des apprenants européens.

La mobilité reste donc le premier levier d'action d'Erasmus +, mais la situation a évolué. Depuis l'année scolaire 2017-2018, en France, la mobilité étudiante a été devancée par la mobilité de stage, ce qui confirme l'infléchissement du programme vers plus d'insertion professionnelle. Environ le tiers de ces stages se conclut d'ailleurs par l'embauche du jeune par l'organisme d'accueil. Grâce à l'augmentation des budgets, cette évolution n'a pas porté atteinte aux bons résultats de la mobilité de

l'enseignement supérieur. Il reste cependant à accélérer l'accès des publics les plus fragiles à Erasmus +.

Le programme devrait bientôt concerner plus d'adultes et d'apprenants en formation professionnelle initiale ou continue. La récente mise en place de procédures d'accréditation simplifiée a facilité l'accès aux financements pour le secteur scolaire, pour le secteur de l'éducation des adultes et pour celui de la formation professionnelle. Les accréditations délivrées le sont désormais l'ensemble de la période 2021-2027, ce qui devrait rassurer les porteurs de projets. Des politiques d'accompagnement des publics visés ont également été mises en œuvre. Par exemple, la mise en place d'un parcours spécial d'accompagnement à la candidature pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire et de l'action sociale a permis en 2020, en France, une augmentation de 44 % du nombre des porteurs de projet de ce secteur pour le volet mobilité.

En ce qui concerne la formation professionnelle, se développe aujourd'hui un réseau de 50 centres européens d'excellence professionnelle qui pourraient devenir le pendant des universités européennes. A ce jour, il existe 41 universités européennes, et 32 établissements français sont impliqués dans 28 de ces alliances. De la même manière, les centres d'excellence professionnelle pourront former des alliances transnationales dites « plateformes de coopération » en y incluant des entreprises.

Par ailleurs, tout comme le processus de Bologne a permis le développement du Système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS), le Système européen de crédits d'apprentissage pour l'enseignement et la formation professionnels (ECVET) permet d'obtenir la reconnaissance des acquis d'apprentissage des apprenants de la voie professionnelle obtenus dans un autre pays d'Europe. Toutefois, cette reconnaissance a progressé moins vite pour la formation professionnelle que pour l'enseignement supérieur.

En 2018, j'avais encouragé le projet Erasmus Apprentis encore dit Erasmus Pro en présentant avec Patricia Schillinger un avis politique visant à lever les obstacles à son développement. Je suis heureuse de constater aujourd'hui que les choses évoluent.

M. Jean Arthuis, ancien ministre, président d'Euro App Mobility et du Cercle Erasmus. – Je vous remercie pour cette invitation qui me donne l'occasion de m'exprimer devant la commission des affaires européennes sur la mobilité des apprentis en Europe. Je me réjouis de l'intervention des deux rapporteurs, qui ont souligné notre préoccupation commune : démocratiser ce beau programme d'Erasmus. D'ailleurs, quand on interroge les citoyens européens sur l'idée qu'ils se font de l'Europe, ils citent d'emblée l'euro et Erasmus ! C'est un magnifique projet qui permet aux jeunes d'aller à la rencontre de l'Europe et du monde, de découvrir d'autres pratiques, d'autres cultures, et de mieux comprendre les défis de la mondialisation. Lorsqu'on écoute des jeunes qui rentrent d'une longue immersion de plusieurs mois, on est convaincu des bienfaits de cette mobilité : ils sont sortis de leur zone de confort et ont acquis une autonomie, une maturité ; ils parviennent à s'exprimer dans une autre langue – souvent l'anglais – que leur langue maternelle. L'enseignement théorique des langues étrangères est bien prévu tout au long de la scolarité, mais la pratique n'est pas au rendez-vous. La démonstration des bienfaits de ce programme étant acquise pour l'enseignement supérieur, l'idée est de l'étendre à la formation professionnelle.

J'ai été président de la commission des budgets du Parlement européen durant cinq ans. Ce fut un déchirement de quitter le Sénat, mais mes convictions européennes me poussaient à aller au cœur de la machine européenne pour essayer d'en comprendre les rouages. C'est un autre monde, dont les décisions peuvent susciter la perplexité quant à leur valeur ajoutée. Lorsque je rentrais dans ma circonscription, je me demandais quelles questions pouvaient bien intéresser nos concitoyens... Erasmus Pro m'apparaissait comme un vrai sujet, car j'avais constaté que lorsque les apprentis partaient, c'était pour deux ou trois semaines seulement, et que l'on s'arrangeait pour que cette mobilité s'effectue durant les semaines de travail dans les centres de formation d'apprentis (CFA) et non les semaines en entreprise. J'ai donc déposé au Parlement européen un projet pilote afin

d'identifier les obstacles à la mobilité des apprentis, pour qu'ils puissent partir pendant plusieurs mois, comme les étudiants de l'enseignement supérieur.

Sont apparus très rapidement des freins de diverses natures, notamment académiques. Il n'y a pas de problème dans les universités et les grandes écoles, qui ont délégation pour délivrer les diplômes, mais lorsqu'il s'agit des diplômes de niveau bac ou infra-bac, c'est l'autorité académique qui est compétente. On entre alors dans un monde soumis à des critères rigides qui ne s'accommodent pas des expérimentations. Je vous signale toutefois que des ingénieurs sont formés *via* l'apprentissage dans l'enseignement supérieur.

Les freins sont également juridiques et financiers, car l'apprentissage est à la fois un contrat de travail et un contrat de formation. L'apprenti est sous la responsabilité de son maître d'apprentissage même s'il n'est pas dans l'entreprise. Le laisser partir pendant plus de trois mois tout en le rémunérant pouvait constituer un frein. Cette difficulté a été levée grâce au Sénat. Mme Pénicaud m'avait chargé d'une mission sur le sujet, et j'avais suggéré de suspendre les obligations liées au contrat de travail pendant la durée de la mobilité. Cette mesure a été introduite par le biais d'un amendement à la loi d'habilitation à prendre par ordonnances des mesures concernant le travail. C'était inespéré, car je pensais que le Conseil constitutionnel allait le considérer comme un cavalier législatif. Résultat de cette validation : ce frein a été levé mais les étudiants de l'enseignement supérieur apprentis qui partent en mobilité ne peuvent plus être rémunérés, contrairement à ce qui prévalait auparavant. Aujourd'hui, il faudrait que la loi puisse rendre optionnel le maintien de la rémunération ou sa suspension durant la mobilité. En plus des freins financiers, il faut également trouver des solutions pour assurer la rémunération ou l'autonomie financière, et la couverture sociale de l'apprenti durant sa mobilité.

Je citerai aussi les freins linguistiques et psychologiques du côté des chefs d'entreprise ou des familles, et enfin, les freins sanitaires qui sont plus forts depuis un an, en période de confinement et de pandémie de covid. Mais l'heure est à la préparation du rebond.

La Commission a déposé à l'attention du Conseil une recommandation pour un contrat d'apprentissage efficace et de qualité, en espérant que les États s'en empareraient, mais ce n'est pas encore le cas : l'Europe, hélas, est un marché et reste une addition d'égoïsmes nationaux. Mais Erasmus + sera peut-être l'occasion de faire évoluer les mentalités. Nous avons mené cette expérimentation avec l'appui d'une trentaine de centres de formation d'apprentis, dont la moitié en France, mais n'avons fait partir que 200 jeunes.

Lorsque j'ai quitté le Parlement européen en 2019, j'ai créé l'association Euro App Mobility pour activer le dispositif. Parmi ses fondateurs, on compte les Compagnons du Devoir et du Tour de France, le Conservatoire des Arts et Métiers, les réseaux des chambres de métiers et de l'artisanat et des chambres de commerce et d'industrie, des institutions qui ont la responsabilité de centres de formation d'apprentis, ou encore le Global Apprenticeship Network France (GAN France) qui réunit les grandes entreprises françaises internationales. Nous avons aussi créé à Bruxelles, cette année, Euro App Mobility EU avec d'autres partenaires européens, car, pour que le dispositif fonctionne, il faut qu'il y ait réciprocité. Un artisan pourra laisser partir son apprenti s'il peut accueillir un apprenti européen à la place pour la même durée. J'ai connaissance d'expériences humaines formidables qui se sont ainsi nouées.

Nous avons créé notre association en septembre 2020. Notre budget s'élève à 600 000 euros par an, alimenté à hauteur des deux tiers par des subventions du ministère du travail et, pour le tiers restant, par des dons d'entreprises, qui peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt sur les sommes qu'elles nous allouent. Notre but est de lever les obstacles à la mobilité. Nous travaillons ainsi avec les différents ministères compétents en matière d'apprentissage : ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche, de l'agriculture, du travail, etc. Leur coordination est un enjeu...

Pour lever les freins à la reconnaissance des diplômes, nous travaillons avec l'éducation nationale. Il faut définir des protocoles, favoriser les jumelages entre centres de formation d'apprentis pour qu'ils définissent des objectifs pédagogiques similaires. Il faut aussi pouvoir accueillir des jeunes : lors de notre expérimentation, des jeunes d'Europe de l'Est pourtant désireux de venir en France ne l'ont pas fait, car il n'y avait pas de cours en anglais. L'une de nos préoccupations est de préparer des modules techniques en d'autres langues, notamment en anglais. Au Parlement européen, on constate que les députés européens parlent couramment l'anglais, et en tant que Français, nous sommes parfois perdus... Nous devons donc améliorer l'enseignement des langues dans notre pays. La mobilité pourrait être une occasion pour les élèves, mais aussi pour les professeurs et les partenaires sociaux de découvrir d'autres expériences. En Finlande, par exemple, l'État délègue aux centres de formation et aux entreprises le pouvoir de délivrer les diplômes. Ce n'est pas le cas en France, où les procédures sont plus rigides au nom de l'égalité.

Il y a également des freins financiers. La loi de septembre 2018 a transféré aux branches professionnelles le financement de l'apprentissage, au détriment des régions. Nous avons demandé aux onze opérateurs de compétences (OCPO), chargés d'accompagner la formation professionnelle, les dispositions qu'ils avaient prises s'agissant de la mobilité, mais nous n'avons pas encore de réponse. Les acteurs de la formation professionnelle n'ont pas tiré les conséquences de la loi qui facilite pourtant la mobilité des apprentis.

La question des freins linguistiques relève des centres de formation. Tous les centres ne s'ouvriront pas à l'international, mais nous avons besoin de centres-pilotes. Pour que la démarche fonctionne, il faut que le centre désigne un professeur référent, dont la mission consistera à établir des partenariats avec d'autres centres à l'étranger, à convaincre les entreprises de laisser partir leurs jeunes dans un autre pays pour enrichir leur formation professionnelle, à organiser l'accueil des jeunes des autres pays, etc. C'est un travail considérable. Or les OPCO n'ont pas encore pris en compte cette dimension. Sur le plan linguistique, le programme Erasmus + offre des ressources précieuses, comme The Online Linguistic Support (OLS), qui n'est pas assez connu.

Nous travaillons avec tous les acteurs pour lever les obstacles à la mobilité. J'espère que la France inscrira la formation professionnelle et l'apprentissage parmi ses priorités, lors de sa présidence du Conseil de l'Union européenne.

Notre autre mission consiste à fournir une expertise aux centres de formation : vous avez évoqué les crédits qui seront ouverts dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et mis l'accent sur la notion de centres d'excellence : je vous invite à repérer des centres dans vos régions prêts à utiliser ces crédits pour développer un enseignement d'excellence, ce qui est nécessaire pour attirer des jeunes d'autres pays. La réciprocité nous met au défi de renforcer notre attractivité. On peut aussi utiliser les crédits du fonds européen de développement régional (FEDER) et du fonds social européen (FSE), que le Gouvernement français a largement subdélégués aux régions. Ces dernières peuvent donc inclure la formation professionnelle, l'apprentissage et la mobilité dans les programmes opérationnels.

Nous faisons aussi du lobbying à Bruxelles et nous sommes soutenus par un groupe d'eurodéputés qui s'intéressent à ce sujet. Nous avons un site internet, organisons des webinaires une fois par mois avec des chefs d'entreprises, des apprentis, des formateurs. En juin, nous organiserons des états généraux de la mobilité professionnelle et de l'apprentissage, auxquels participera l'Union européenne.

La mobilité est une opportunité enrichissante. Quand les jeunes rentrent, ils sont transformés. Développer la mobilité internationale peut aussi constituer une manière de changer le regard sur l'apprentissage, qui reste perçu trop souvent comme une voie secondaire, par rapport à l'enseignement général, tandis qu'en Suisse, on ne compte qu'un tiers de bacheliers et que les apprentis peuvent rejoindre l'enseignement supérieur. L'enjeu à l'avenir sera de former des talents. Le premier investissement d'avenir est celui de la formation professionnelle. En associant apprentissage et mobilité internationale, on fera progressivement bouger les lignes. Il est enrichissant pour des élèves

comme des enseignants d'aller découvrir d'autres expériences. Voilà un levier pour faire bouger notre société, mais cela suppose des volontaires. Certains n'osent pas, car ce n'est pas dans le référentiel de l'éducation nationale. Mais il faut oser, les établissements ont des marges de manœuvre qu'ils doivent saisir.

M. Jean-François Rapin, président. – Vous m'avez fait découvrir OLS : c'est un outil simple d'utilisation et complet. Nous devons mieux faire connaître ces outils qui participent de l'Europe au quotidien, de l'Europe à la maison.

M. Claude Kern. – Vous avez cité, parmi les obstacles, la langue. Vous avez évoqué l'anglais, mais dans certaines zones frontalières, comme l'Alsace, il faut parler allemand. Nos jeunes ne connaissent pas assez les autres langues. À l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), tous mes collègues parlent anglais couramment.

Nos établissements ne s'ouvrent pas assez à l'international. Mais lorsqu'ils le font, comme au lycée polyvalent hôtelier d'Illkirch, cela fonctionne très bien : les élèves de BTS doivent obligatoirement faire leur stage à l'étranger et leur première embauche a souvent lieu à l'étranger. On peut déplorer que les jeunes hésitent à bouger. Évidemment, l'heure est plutôt au repli en ce moment. Il faut les inciter à voyager, découvrir d'autres horizons. Je rejoins votre analyse : beaucoup reste à faire pour changer les mentalités ; notre pays est en retard par rapport à d'autres.

M. Jacques Fernique. – L'élargissement des opportunités de mobilité constitue un levier de revalorisation de la formation professionnelle. Élu d'Alsace et ancien enseignant, je connais bien les expériences faites pour développer l'apprentissage transfrontalier à l'échelle du bassin rhénan. Il importe, comme vous l'avez souligné, de démocratiser Erasmus. Partir à l'étranger est plus facile pour les élèves de l'enseignement supérieur, car l'intérêt du stage à l'étranger est bien compris, tant par les élèves que par les familles. Mais il faut porter une attention particulière aux élèves des niveaux 4 et 5. La barrière linguistique n'est pas aussi considérable qu'on le croit, car on apprend très vite les langues lorsque l'on est en immersion.

Il est vrai que l'on constate un certain repli ; certaines familles sont frileuses. Il est donc important de faire connaître les expériences de mobilité, que les jeunes rencontrent d'autres jeunes qui sont partis de la sorte, afin qu'ils aient en tête des modèles susceptibles de les inspirer. Il faut aussi lever les freins bureaucratiques ou académiques qui dissuadent souvent les jeunes de niveau 4 et 5 intéressés.

Enfin, beaucoup de jeunes abandonnent faute d'un accompagnement personnalisé. Les jeunes doivent pouvoir s'adresser à un référent capable de les conseiller.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Avec le frein financier, vous avez pointé un sujet essentiel qui pourrait faire l'objet d'une modification parlementaire. Il nous faudra trouver le bon véhicule législatif.

Si des centres de formation d'apprentis (CFA), des organismes de formation et des institutions d'enseignement supérieur sont engagés sur le sujet, encore faut-il que les entreprises françaises jouent le jeu. Or, certaines entreprises parmi les plus présentes au niveau international sont réticentes à l'idée de laisser partir leurs apprentis dans d'autres pays. Nous devons travailler sur le réseau des directeurs de ressources humaines (DRH), afin de leur faire comprendre que cela peut être un atout de disposer de collaborateurs jeunes, dynamiques, capables de nouer des contacts partenariaux, voire commerciaux, avec des entreprises proches de leur filière au sein de l'Union européenne.

De manière plus politique, dans le contexte actuel de repli populiste et territorial, il est vital de renouer le lien entre la jeunesse et la construction européenne. Le localisme ne s'oppose pas à

la construction d'un dialogue européen. À titre personnel, j'ai bénéficié d'un programme Erasmus en 1988, et cela a beaucoup compté dans mon engagement.

M. Jean Arthuis. – Les Allemands sont tellement persuadés de disposer du meilleur modèle que leur seul objectif est d'attirer des jeunes de l'Europe entière, en raison de leur déséquilibre démographique. Nous avons un vrai sujet concernant la relation transfrontalière entre l'Alsace et le Bade-Wurtemberg, ainsi qu'entre la Lorraine, la Sarre et la Westphalie. Des jeunes formés dans des CFA se retrouvent avec, comme maîtres d'apprentissage, des entreprises allemandes. Jusqu'en 2018, les régions assuraient le financement ; depuis, les opérateurs de compétences ont pris le relais sans reprendre les engagements des régions.

Le problème, d'ordre juridique, fait l'objet d'une enquête de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS).

J'ai entendu vos témoignages plutôt encourageants. Le vrai sujet est de faire passer le message. Il s'agit de trouver quelques centres de formation capables de redéfinir leur projet pédagogique pour cinq ou dix ans et de faire de cette mobilité un élément d'excellence dans la formation.

Les entreprises recrutent de plus en plus en fonction du caractère, du tempérament de la personne, davantage que du diplôme. Un jeune ayant osé s'immerger pendant trois mois dans un autre pays a déjà envoyé un signal qui le singularise et en fait un très bon candidat pour exercer des responsabilités dans le futur ; il révèle, en tout cas, un marqueur spécifique. À l'entreprise ensuite de lui proposer des conditions de travail qui lui donneront envie de rester.

La loi donne désormais la possibilité aux entreprises d'ouvrir elles-mêmes leur CFA. Si les CFA ne s'engagent pas, une partie des jeunes va leur échapper. On s'apprête à célébrer les 50 ans de la loi de 1971, qui avait institué les CFA ; cette célébration peut être l'occasion, dans vos départements, d'organiser des manifestations et de mettre les directeurs de CFA face à leurs responsabilités.

Pendant trop longtemps, en France, on a considéré que le paiement d'une taxe d'apprentissage exonérait les entreprises d'une obligation de formation. Or, c'est aussi l'affaire des entreprises. Accueillir un jeune en apprentissage n'est pas une opération banale ; cela suppose que le jeune soit accompagné et encouragé à aller à l'international, et cela implique, en retour, d'accueillir un jeune qui vient d'ailleurs. Au-delà des cours, il faut également assurer à ce jeune des conditions d'hébergement satisfaisantes.

Ces opérations étant assez compliquées, les CFA doivent pouvoir s'adresser à des référents et les OPCO être en mesure d'assurer le financement. Si ce n'est pas le cas, cela ne fonctionnera pas.

Les régions devront élaborer des programmes opérationnels. Dans ces programmes, il serait bon d'orienter quelques crédits vers la formation professionnelle et l'apprentissage.

Les très grandes entreprises l'ont bien compris : elles veulent que leurs jeunes soient ouverts à l'international.

Ce sujet nous permet de parler de l'Europe aux jeunes. Dans la confrontation géopolitique qui s'annonce entre la Chine et les États-Unis, que devient l'Europe ? Les jeunes faisant le choix de la mobilité s'ouvrent à des réflexions sur la place de l'Europe et la question des souverainetés.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je me pose la question de la communication. Même si les Européens connaissent Erasmus, cela reste flou pour la majorité de nos compatriotes. Nous-mêmes ne faisons pas assez de communication. Il nous faut aller voir les centres de formation, les

entreprises, les lycées d'enseignement professionnel. Sur le plan législatif, nous allons essayer de vous aider...

M. Jean Arthuis. – Je vous transmettrai une proposition.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Les élections régionales peuvent être une bonne occasion, mais il faut y travailler sur la durée. Avec la présidence française du Conseil de l'Union européenne, le sujet sera peut-être mis à l'ordre du jour.

Dans le cadre de la réforme des institutions, nous avons constitué un groupe de travail pour réfléchir à l'avenir de l'Europe ; nous pourrions également évoquer ce sujet qui concerne l'avenir, au sens strict, puisqu'il est question de la jeunesse de l'Europe.

M. Jean Arthuis. – On peut organiser un événement au Sénat sur ce thème... L'Europe organise, chaque année depuis cinq ans, la *Skills Week* – la semaine des compétences et de la formation professionnelle. L'an dernier, j'avais été désigné ambassadeur français. Une agence de communication s'occupe de l'affaire, mais personne n'est au courant et cela reste de l'entre-soi ; c'est la même chose pour les *#ErasmusDays* qui sont organisés chaque année en octobre.

Il y a beaucoup d'initiatives en France, mais on ne trouve pas une véritable communauté de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Les ministères concernés ne sont pas coordonnés entre eux. Tous nos problèmes, au fond, sont des problèmes de gouvernance.

Cela peut fonctionner si chacun s'y met. Je vis comme un grand moment le fait d'être invité par la commission des affaires européennes du Sénat...

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Française de l'étranger, je ne peux qu'être convaincue des effets positifs de la mobilité de nos jeunes. Les bénéfices en termes d'acquisition de compétences sont considérables.

Ma question porte sur le lien avec les communautés françaises à l'étranger. Vous pouvez vous appuyer sur nos réseaux de chambres de commerce françaises, de conseillers du commerce extérieur, sur nos associations et nos élus français qui seraient ravis d'accueillir un tel programme, dans la mesure où eux-mêmes sont tous conscients des avantages de cette mobilité pour les jeunes et pour l'idée européenne. Avez-vous avancé sur cet aspect-là ? Dans le cas contraire, je suis tout à fait prête à vous aider.

M. Jean Arthuis. – Je suis conscient que nous avons des marges de progression considérables, notamment dans la relation avec les chambres de commerce de l'étranger ; votre coopération, Madame Garriaud-Maylam, sera bienvenue.

Nous avons besoin d'établir des réseaux ; d'abord de les construire, puis de les animer et de les dynamiser.

Désormais, nous formons également des ingénieurs par l'apprentissage. La formation professionnelle est l'un des grands investissements d'avenir ; elle permet d'acquérir des compétences et de former des citoyens responsables.

Mme Laurence Harribey. – Dans une vie précédente, j'ai été secrétaire générale d'une organisation de jeunesse. À ce titre, j'ai été à l'origine du programme d'action pour la formation professionnelle des jeunes et la préparation des jeunes à la vie adulte et professionnelle (Petra). Il s'agissait d'une initiative communautaire, comme on les appelait à l'époque, permettant l'échange d'apprentis ; ensuite, le programme a été intégré à Erasmus.

Vous avez souligné l'importance des CFA ; je souhaite également associer les missions locales. Elles font un travail remarquable en matière de mobilité européenne. Lorsqu'un jeune en difficulté d'insertion professionnelle fait une expérience de mobilité, il s'approprie la dimension d'insertion à travers l'Europe.

Il faut davantage communiquer, mais à bon escient. Je crois à la communication *via* le témoignage. Faire parler des jeunes ou des chefs d'entreprise a plus de sens qu'une communication par le haut, du type *Skills Weeks*.

Peut-on imaginer une gouvernance autour des régions ? Ce sont des chevilles ouvrières, dans la mesure où elles gèrent les fonds européens, et, dans le même temps, disposent de la compétence en matière de formation professionnelle. Elles se situent à la bonne distance, entre les dimensions européenne et territoriale.

Mon autre proposition serait de constituer des réseaux avec des systèmes d'ambassadeurs locaux, qui associeraient autant les collectivités locales que les entreprises et fourniraient une ingénierie d'appui. Beaucoup de choses se mettent actuellement en place autour des contractualisations territoriales qui fonctionnent sur le même principe.

M. Jean Arthuis. – La gouvernance autour des régions est un vrai sujet. Les régions doivent surmonter le sentiment d'incompréhension lié à la loi de septembre 2018. La rédaction des programmes opérationnels doit leur permettre de s'impliquer de nouveau sur les questions d'apprentissage et de mobilité.

Les missions locales, ainsi que les écoles de production qui commencent à se développer, constituent des alternatives intéressantes. Je suis actuellement la création d'une école de production ; ce qui me préoccupe beaucoup, c'est de voir à quel point un dispositif essentiellement pragmatique est en train de devenir terriblement administratif. Ce doit être une prédisposition française : dès qu'un dispositif s'institutionnalise, un tas de procédures et de règlements interviennent. Quand va-t-on surmonter cette espèce d'addiction aux règles, qui entrave la vie, l'initiative et l'audace ?

Il faudrait recenser l'équivalent d'Euro App Mobility dans certains pays européens ; on en a identifié une dizaine dont les règlements et les pratiques d'apprentissage devraient permettre la mobilité et la réciprocité. Progressivement, le dispositif pourrait ensuite s'élargir à d'autres pays.

Sur le plan local, on doit trouver des ambassadeurs. Il n'est pas facile, pour les chambres de commerce et les chambres de métiers, d'insister sur la mobilité et l'ouverture internationale. Nous avons un sujet fantastique et nous n'arrivons pas à lui donner la dynamique et l'écoute nécessaires.

M. Franck Menonville. – J'ai été heureux de vous entendre parler d'Erasmus. L'Europe a besoin de telles initiatives pour devenir l'Europe du quotidien. Il me semble toutefois que vous n'avez guère mentionné l'enseignement professionnel agricole. Il n'est pas assez intégré dans les dispositifs de mobilité, alors que la PAC constitue la politique européenne la plus intégrée. C'est dommage, car cela serait utile pour construire l'agriculture de demain et accompagner les transitions écologiques.

M. Jean Arthuis. – Au conseil d'administration de notre association figurent le Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP), qui est également membre fondateur, ainsi que l'Union nationale des maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation. Nous travaillons avec le ministère de l'agriculture. Nous l'avons associé à la préparation de nos états généraux de la mobilité, des apprentis et des stagiaires de la formation professionnelle que nous allons organiser en juin. L'enjeu est de faire en sorte qu'une partie des cours délivrés dans les centres de formation le soit aussi en anglais, voire en allemand. Des jeunes vont travailler un an ou deux à l'étranger après avoir obtenu leur diplôme grâce à Erasmus. Des officines existent pour placer des jeunes. Faute d'autres voies, une jeune coiffeuse est ainsi partie travailler pendant un an en Angleterre dans un salon de coiffure après

son diplôme, sans être payée, mais en étant rémunérée par Erasmus et Pôle emploi. Elle a ainsi pu acquérir une expérience internationale et apprendre l'anglais.

Mme Florence Blatrix Contat. – J'ai été enseignante pendant trente ans en lycée. Je suis convaincue, comme vous, que l'apprentissage constitue une voie d'excellence pourvu que les jeunes puissent poursuivre leurs études ou réaliser une mobilité. Ne pourrait-on pas intégrer une année à l'étranger dans les cursus d'apprentissage comme cela se fait déjà dans les grandes écoles ?

Vous avez évoqué les difficultés pour les centres de formation à développer des offres de mobilité à l'international. Les régions ne pourraient-elles pas les aider ?

Enfin, quelles seront les conséquences du Brexit sur Erasmus ? Beaucoup de jeunes souhaitent maîtriser l'anglais. Comment leur permettre de se déplacer à un coût raisonnable au Royaume-Uni ?

M. Jean Arthuis. – Votre analyse est très juste. Nous sommes ouverts à toutes les pistes. Avec la multiplication des statuts – stagiaires de la formation professionnelle, apprentis, jeunes en volontariat international en entreprise (VIE), etc. –, les directeurs des ressources humaines des entreprises ont du mal à s'y retrouver. Il conviendrait de simplifier et d'unifier ces régimes autant que possible. Ces instruments ont été forgés par différents ministères – éducation nationale, commerce extérieur, etc. – de manière indépendante, en fonction de leurs besoins. C'est devenu un vrai casse-tête pour les utilisateurs.

Il est temps aussi de réfléchir avec tous nos partenaires européens à un statut de l'apprenti en Europe, qui couvrirait aussi bien l'enseignement supérieur que les niveaux infra-bac ou le VIE. Il faut simplifier. Pour notre expérimentation, nous dépendions de la direction de la Commission chargée de l'emploi, alors que les bourses Erasmus dépendent de la direction chargée de l'éducation et la culture. Les centres de formation qui participaient avaient ainsi affaire à deux directions différentes, et les procédures pour bénéficier des fonds européens n'étaient pas non plus les mêmes... C'était kafkaïen ! Il est temps de cesser de réfléchir en silos. Je crois que nous pouvons agir et que cela contribuera à changer la société.

M. Jean-François Rapin, président. – Je prends note de votre proposition d'organiser un événement. Nous pourrions sans doute profiter des journées de l'apprentissage organisées par la présidence du Sénat. J'écrirai au Président du Sénat pour lui soumettre l'idée. Je vous remercie de votre participation.

Mercredi 14 avril 2021

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

Questions sociales, travail, santé

Socle européen des droits sociaux : communication de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey

M. Jean-François Rapin, président. – La question de l'Europe sociale, comme celle de la santé, revient aujourd'hui au cœur des débats, à l'aune de la crise que nous sommes en train de vivre. Faut-il plus d'Europe en matière sociale, à l'heure où les indicateurs économiques et sociaux se dégradent, le chômage et la précarité augmentent et les inégalités se creusent ? La question se pose.

En février dernier, le taux de chômage dans l'Union européenne s'élevait à 7,5 %, soit 15,9 millions de chômeurs, près de 2 millions de plus qu'en février 2020. Avec un taux de chômage de 17,2 %, les jeunes sont tout particulièrement touchés par la crise, de même que les femmes, dont le taux de chômage atteint 8,8 %.

Au sein de notre commission, les politiques européennes en matière sociale sont suivies de longue date par nos collègues Pascale Gruny et Laurence Harribey, qui suivent également les politiques de santé. En octobre dernier, notre commission les a confirmées dans cette mission, qu'elles partagent désormais avec notre nouveau collègue Jérémy Bacchi.

C'est donc ensemble qu'ils vont nous présenter une communication sur le plan d'action relatif au socle européen des droits sociaux que la Commission européenne a publié le 4 mars dernier.

Ce plan s'inscrit dans les réponses économiques et sociales à la crise proposées par l'Union européenne. La définition des réponses que l'Europe peut apporter à l'impact social de la crise a en effet été affichée comme l'une de ses priorités par la Présidence portugaise, dont le sommet de Porto sera le point d'orgue. Cette rencontre, qui se déroulera les 7 et 8 mai prochain, devrait être l'occasion pour l'Union européenne de signifier, au plus haut niveau, son attachement au socle des droits sociaux et, pour les États membres, d'approuver le plan d'action de la Commission.

C'est dans ce contexte particulier que nos collègues ont souhaité s'intéresser à ce plan, et plus généralement, à la question sociale d'après-crise qui est, et sera sans doute, essentielle pour l'avenir de l'Union européenne.

Mme Pascale Gruny. – M. Bacchi ayant un empêchement dont il vous prie de l'excuser, nous vous présenterons cette communication à deux voix au lieu de trois. Celle-ci concerne le plan d'action de la Commission européenne relatif au socle européen des droits sociaux, publié le 4 mars dernier. Nous allons vous en présenter les principales avancées, mais également les quelques difficultés de mise en œuvre que nous avons pu identifier. Nous terminerons notre intervention, en détaillant quelques initiatives législatives contenues dans ce plan, qui nous semblent essentielles et sur lesquelles nous pourrions travailler dans les prochains mois.

Comme vous le savez, la pandémie a conduit la Commission et les présidences croate et allemande à revoir leur agenda de l'année 2020 pour se concentrer sur la gestion de la crise, et notamment sur son volet social, avec des dispositifs de relance, de soutien au marché de l'emploi et de protection des publics les plus vulnérables, victimes collatérales de la pandémie. Plusieurs initiatives importantes, prévues par la feuille de route de la Commission européenne intitulée « une Europe sociale pour une transition juste » et publiée en janvier 2020, ont tout de même pu voir le jour, comme la proposition de directive sur les salaires minimaux, sur laquelle nous reviendrons.

Ce plan, qui nous intéresse aujourd'hui, se veut être le programme de travail de la Commission sur les cinq à dix prochaines années, avec des objectifs à horizon 2030. Il est présenté comme la traduction concrète du fameux socle européen des droits sociaux, proclamé au sommet de Göteborg en 2017. En effet, ce socle – constitué d'un ensemble de vingt principes et droits sociaux essentiels, en matière de marché du travail, de protection sociale et d'égalité – est malheureusement peu contraignant juridiquement, comme nous avons pu le souligner dans un de nos rapports sur le sujet en avril 2018.

Ce plan, qui procède d'une vaste consultation lancée il y a un an, propose des actions concrètes, à l'aune de la crise et des profonds bouleversements causés par le changement climatique, la numérisation, la mondialisation et les évolutions démographiques.

Il fixe trois objectifs à atteindre à l'horizon 2030, concernant le taux d'emploi, la formation et la réduction de la pauvreté, et il invite parallèlement les États membres à se doter d'objectifs nationaux en cohérence. Ainsi, d'ici à 2030, au moins 78 % de la population âgée de 20 à 64 ans devrait être en emploi ; au moins 60 % des adultes devraient suivre une formation chaque année ; et le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale devrait être réduit d'au moins 15 millions, dont 5 millions d'enfants. En 2019, environ 91 millions de personnes, dont près de 18 millions d'enfants, étaient concernées.

Pour atteindre ces objectifs, la Commission établit, dans son plan, une liste d'actions à mener au niveau de l'Union, et des États membres, qui se déclinent selon trois axes : emploi ; compétences et égalité ; protection sociale et inclusion.

Je ne vais pas présenter toutes les mesures, car elles sont très nombreuses – près de 70 –, sans compter les actions demandées aux États membres. Mais je vais revenir sur les plus significatives d'entre elles.

S'agissant du premier axe qui concerne l'emploi, la Commission estime qu'il est temps de préparer la relance économique par des mesures de long terme, visant la création d'emplois. Ce volet repose principalement sur les États membres, qui sont invités à se conformer à la recommandation de la Commission concernant un soutien actif et efficace à l'emploi. Ce texte met l'accent sur l'investissement dans la formation professionnelle, le service public de l'emploi et des subventions ciblées pour l'emploi.

Le volet « emploi » du plan d'action rassemble, par ailleurs, un certain nombre d'initiatives de la Commission, relatives aux conditions de travail, dont la directive relative à des salaires minimaux adéquats, présentée en octobre 2020 ; une proposition législative sur les conditions de travail des travailleurs des plateformes, qui sera présentée au quatrième trimestre 2021 ; et un nouveau cadre stratégique 2021-2027 en matière de sécurité et de santé au travail, qui sera présenté au deuxième trimestre 2021.

Concernant le deuxième axe de ce plan d'action, intitulé « compétences et égalité », la Commission insiste sur l'importance, d'une part, d'investir davantage dans l'éducation et la formation et, d'autre part, de lutter contre les stéréotypes de genre ainsi que toute discrimination.

Sur le volet « compétences », la Commission prévoit plusieurs initiatives législatives, comme celle sur les comptes de formation individuels, qui sera présentée au quatrième trimestre 2021.

Sur la question de l'égalité, la Commission annonce plusieurs mesures, telles que la stratégie sur les droits des personnes handicapées, présentée concomitamment au plan d'action en mars dernier, ou une directive relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, également présentée en mars, et une initiative législative prévue au quatrième trimestre 2021, visant à lutter contre les violences sexistes et sexuelles.

Enfin, concernant le troisième et dernier axe de ce plan relatif à la protection sociale et l'inclusion, la Commission propose plusieurs initiatives visant à atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté d'ici 2030. Parmi ces mesures, nous pouvons citer une recommandation du Conseil sur le revenu minimum, prévue en 2022 ; une plateforme européenne sur la lutte contre le sans-abrisme, prévue au deuxième trimestre 2021 ; un projet pilote, qui, de 2021 à 2023, étudiera la possibilité de recourir à une solution numérique pour créer un passeport européen de sécurité sociale, que nous avons déjà évoqué dans nos travaux passés.

Pour financer ce plan, je soulignerai, pour le regretter, qu'il n'y a pas de fonds spécifiques, ni de lignes de crédits supplémentaires annoncées, à part les instruments financiers déjà en place : Cadre financier pluriannuel, NextGeneration EU, Facilité de résilience et de relance, fonds sectoriels, et notamment le FSE + (Fonds social européen), doté de 88 milliards d'euros, qui reste le principal instrument de l'Union pour soutenir la mise en œuvre du socle des droits sociaux.

Mme Laurence Harribey. – S'il est foisonnant de mesures, ce plan n'est pas pour autant un inventaire à la Prévert : il a le mérite de mettre en cohérence des initiatives plutôt éparpillées, qui participent à la poursuite de l'objectif de convergence sociale de l'Union européenne. En cela, ce plan d'action constitue déjà une avancée qu'il faut souligner. Il présente également un certain nombre d'autres points positifs, sur lesquels je vais revenir. Ma collègue reviendra sur les aspects plus négatifs de ce plan qui méritent une certaine vigilance.

L'acquis social européen – initié par la déclaration de Messine en 1955, donc avant le traité de Rome, renforcé par le traité de Lisbonne, et complété dernièrement par le fameux socle – n'a, en effet, toujours pas permis d'atteindre la convergence sociale espérée, malgré l'ancienneté de la thématique, en raison notamment de la compétence hybride de l'Union européenne en matière sociale.

Les objectifs fixés par la stratégie « Europe 2020 » en matière de réduction de la pauvreté, de taux d'emploi ou de formation, n'ont globalement pas été atteints, en partie à cause de la crise, il faut le dire. Cette dernière n'a fait qu'amplifier les écarts et les inégalités sociales à l'intérieur des États membres et entre eux.

Le marché du travail européen est aujourd'hui fragmenté, fragmentation qui participe au phénomène de dumping social, dont profitent les pays d'Europe centrale et orientale, ce qui ne les conduit pas à vouloir faire avancer l'Europe sociale... Nous pouvons le regretter. Selon les derniers chiffres publiés par Eurostat, les différences de coûts horaires restent extrêmement importantes entre les États membres en 2020. Le coût horaire est ainsi de 6,5 euros en Bulgarie, de 8,1 euros en Roumanie, mais de 48,1 euros au Danemark.

De la même façon, des inégalités de revenus importantes persistent au sein de l'Union européenne. Ainsi, en 2017, les 20 % des ménages les plus riches gagnaient environ cinq fois plus que les 20 % les plus pauvres au sein de l'Union européenne. La convergence reste donc bien un objectif, et est loin d'être acquise !

Nous saluons ce plan en ce qu'il fixe de nouveaux objectifs essentiels, même si l'horizon 2030 semble un peu lointain, et que des objectifs de mi-parcours auraient pu être fixés. La fixation de tels objectifs traduit une volonté d'action de la Commission, que nous ne pouvons qu'encourager tout comme son souhait de suivre l'évolution des indicateurs et une intégration dans le cadre du Semestre européen. Cette crise aura provoqué une sorte de révolution culturelle au sein des instances européennes.

Outre ses objectifs, nous saluons globalement l'ensemble des mesures inscrites dans ce plan, et particulièrement certaines initiatives législatives.

S'agissant du financement, nous notons également positivement le fléchage du FSE + vers certaines actions prioritaires. Il est ainsi prévu qu'au moins 12,5 % de ce fonds soient utilisés

pour lutter contre le chômage des jeunes, et au moins 25 % pour lutter contre la pauvreté, y compris infantile, dans les États membres les plus touchés. En outre, tous les États membres devront consacrer au moins 3 % des ressources du FSE+ à la lutte contre la privation matérielle. Il s'agit là d'une victoire obtenue notamment par la France dans les négociations relatives au Fonds européen d'aide pour les plus démunis (FEAD). Ce fonds, désormais intégré dans le FSE +, bénéficiera également d'un taux de cofinancement de 90 %, supérieur à celui de l'ancienne programmation, qui était de 85%, ce dont nous pouvons nous féliciter. Pour la prochaine programmation, la France bénéficiera ainsi de 582 millions d'euros de crédits européens pour l'aide alimentaire - les associations avaient beaucoup insisté sur ce point.

Par ailleurs, s'agissant de la programmation 2014-2020, il a été décidé, sous l'impulsion de la France notamment, que le FEAD bénéficie de crédits additionnels issus de l'initiative REACT-EU. En l'espèce, la France devrait bénéficier de 132 millions d'euros lui permettant de financer des achats complémentaires de denrées en réponse à la hausse du nombre de personnes en situation de précarité alimentaire.

L'Europe sociale est en effet celle du concret, celle dont les sujets concernent la vie quotidienne des citoyens européens, que ce soit en matière d'aide sociale, de formation, d'accès au travail, d'accès aux soins, ou de mobilité.

Un sondage d'Eurobaromètre publié début mars nous semble à cet égard révélateur : près de neuf Européens sur dix considèrent que l'Europe sociale est « importante ». C'est un changement significatif par rapport à la perception plus négative à laquelle nous étions habitués. Près des trois quarts des Européens jugent, par ailleurs, que davantage de décisions devraient être prises au niveau européen en ce qui concerne la promotion de conditions de travail « décentes » dans l'Union européenne : on commence à mieux comprendre l'interdépendance européenne et la nécessité de solutions européennes plutôt que nationales. Et cette question de l'Europe sociale est d'autant plus importante dans le contexte actuel de crise, dont nous ne connaissons pas encore précisément l'impact social. Il y a un enjeu conjoncturel mais également un intérêt structurel à renforcer les standards sociaux dans tous les pays membres de l'Union européenne.

Nous ne pouvons ainsi que saluer ce plan d'action, qui permet d'aller plus en avant sur la voie de la convergence sociale, même si la compétence de l'Union en matière sociale reste hybride, d'appui ou partagée selon les politiques concernées. Ce caractère hybride est logique, mais certains États membres sont tentés de l'utiliser pour entraver la poursuite de cette convergence sociale. Cela doit changer.

Mme Pascale Gruny. – Effectivement, ce plan recouvre un certain nombre d'avancées et de points positifs. Son ambition sera-t-elle suivie d'effets ? Les quatre cinquièmes des initiatives qu'il comporte ne constituent pas des mesures législatives, mais des initiatives peu contraignantes, et une partie d'entre elles repose sur l'action et la bonne volonté des États membres.

Parmi les actions de la Commission énumérées dans ce plan, on compte beaucoup de recommandations, par exemple, relatives au cadre de qualité pour les stages, ou au revenu minimum, et de plans d'actions ou de stratégies sur l'économie sociale, les droits des enfants, etc. Par ailleurs, une grande partie des initiatives législatives prévues étaient soit déjà engagées, soit en cours de discussion. La liste d'actions est ainsi claire jusqu'en 2022, mais un certain flou s'installe à partir de 2023. Une évaluation du plan d'action n'est prévue que pour 2025.

Pour revenir sur la question centrale de la répartition des compétences, comme vous le savez, l'Union européenne vient principalement en appui des États membres, ne disposant, en matière sociale, que d'une compétence partagée pour certains aspects définis par les traités. Comme pour le domaine de la santé, il existe un enjeu en termes de subsidiarité pour la mise en œuvre de ces politiques. La confédération européenne des syndicats, que nous avons entendue, nous a indiqué qu'elle souhaiterait voir cette question traitée dans le cadre de la Conférence sur le futur de l'Union

européenne. C'est effectivement un sujet de réflexion intéressant, qui pourrait être abordé dans ce cadre, et sur lequel nous sommes ouverts.

En l'état actuel des choses, les initiatives sociales font l'objet de négociations difficiles au sein du Conseil et du Parlement européen, avec des lignes de fractures marquées entre les États membres. Bien que tous aient fait part de leur soutien au plan lors du Conseil du 15 mars dernier, des divergences sont apparues sur le degré d'intervention de l'Union européenne et l'ambition de certains objectifs. Plusieurs États membres – la Hongrie, la Pologne, la Croatie notamment – ont estimé que certains objectifs, bien que désirables, étaient trop ambitieux compte tenu de la crise découlant de la pandémie et de leur situation nationale.

Ces tensions reflètent la diversité des modèles sociaux dans l'Union. Les États membres les plus réticents sont, comme vous vous en doutez, les pays de l'Est, globalement opposés à l'élévation des standards sociaux, les pays dits frugaux, pour qui la compétence sociale n'est pas l'objectif premier de l'Union européenne, et les pays scandinaves, attachés à leur modèle de protection sociale et de négociation collective.

Ainsi, des textes sont bloqués, en négociation depuis plusieurs années. Je pense à la révision du règlement de coordination des régimes de sécurité sociale, dont le seizième trilogue vient d'échouer, ou à la directive sur la présence des femmes dans les conseils d'administration, en négociation depuis 2012. Les nouvelles initiatives législatives prévues dans ce plan d'action pourraient ainsi souffrir de ces oppositions, aujourd'hui exacerbées dans le contexte de crise économique.

Outre cette problématique liée aux compétences de l'Union, nous nous interrogeons sur le volet financier de ce plan. Le faire reposer sur les instruments financiers suffira-t-il ? La mise en œuvre de ces crédits et leur consommation par les États seront-elles satisfaisantes ? Le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) nous a indiqué ne pas connaître de difficultés sur l'exécution française des crédits du FSE. On se souvient pourtant du FEAD et de ses complexités de mise en œuvre. Certes, des améliorations ont été apportées au système de gestion français, mais nous faisons péniblement rembourser, aujourd'hui, les dépenses de la campagne 2017, avec un taux de corrections financières, certes en baisse, mais toujours élevé.

Par ailleurs, nous nous interrogeons sur la prise en compte des mesures de ce plan d'action par les plans nationaux de relance et résilience qui sont en passe d'être finalisés. Le volet social de ces plans de relance est en effet primordial. À cet égard, nous ne pouvons que regretter l'absence d'objectif social chiffré dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), contrairement aux dépenses pour l'environnement, avec un minimum de 37 %, ou le numérique, avec un minimum de 20 %.

S'agissant de la France, d'après les informations communiquées par le SGAE, environ 20 milliards d'euros seraient consacrés aux dépenses sociales dans le cadre de France Relance, dont près de 10 milliards d'euros seraient susceptibles d'être présentés au titre de la FRR.

Outre leur montant, la question de la lenteur du versement des aides européennes, dans le cadre du plan de relance, nous inquiète particulièrement pour les aspects sociaux de réponse à la crise.

Si le dispositif SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) a rencontré un vif succès, certains acteurs, comme la Confédération européenne des syndicats, regrettent l'absence, dans ce plan d'action, de mécanismes européens de réassurance chômage pérennes. Seule une évaluation du dispositif SURE est pour l'instant prévue.

L'Europe sociale avance donc, mais souffre certainement d'un problème de lisibilité. Il est essentiel que l'Union européenne sache mettre en avant les apports européens dans ce domaine, qui est en prise directe avec la vie de nos concitoyens. Nous avons besoin d'avancées politiques fortes, comme pourrait l'être la directive sur les salaires minimaux.

Nous allons terminer cette communication en apportant quelques éclairages plus précis sur certaines initiatives législatives de ce plan, qui nous semblent essentielles et sur lesquelles nous pourrions travailler dans les prochains mois. Pour la plupart, il s'agit de textes qui pourraient être repris, voire aboutir, sous présidence française.

Mme Laurence Harribey. – Je commencerai par la proposition de règlement sur la coordination des régimes de sécurité sociale, pour laquelle les négociations butent sur la question de la notification préalable au détachement des travailleurs. L'enjeu est de restreindre les exceptions à cette notification préalable, pour limiter la fraude au détachement, qui alimente le *dumping* social.

Deuxième texte essentiel : la proposition de directive sur les salaires minimaux adéquats, présentée par la Commission le 28 octobre 2020. Ce texte ne vise pas à fixer un salaire minimum qui serait identique dans tous les États membres, mais bien à en poser le principe. La base juridique utilisée est contestée, pour des raisons différentes, par les pays du Nord et de l'Est. Ce texte est cependant essentiel en ce qu'il permet de lutter contre la pauvreté au travail, mais aussi contre les distorsions de concurrence au sein du marché intérieur. L'écart entre les salaires minimaux est aujourd'hui important : ceux-ci varient entre 312 euros en Bulgarie et 2 142 euros au Luxembourg. Le taux de pauvreté des travailleurs s'élevait, en 2018, au sein de l'Union européenne, à 9,4 %, soit 20,7 millions de personnes. Certains estiment que la concurrence et la pression sur les bas salaires, comme on l'a vu au Portugal par exemple, suffiront pour faire converger les salaires. Mais cela prendrait beaucoup de temps... Ce texte possède ainsi une dimension politique forte. Aussi nous y intéresserons-nous dans les prochains mois.

Deux autres sujets, contenus dans ce plan d'action, nous semblent importants : d'abord l'amélioration des conditions de travail des travailleurs des plateformes. Deux initiatives ont été inscrites en ce sens au programme de travail de la Commission pour 2021 : une première est axée sur le droit de la concurrence, et une deuxième est relative aux conditions de travail et la protection sociale de ces travailleurs, pour laquelle une consultation des partenaires sociaux a été lancée le 24 février.

Nous avons auditionné la semaine dernière Sylvie Brunet, députée européenne, membre de la commission des affaires sociales et rapporteure de ce texte, qui a souligné que celui-ci comporte un certain nombre d'enjeux majeurs en termes de droit du travail et de protection sociale, avec notamment la problématique d'un troisième statut, entre salariat et travail indépendant, auquel beaucoup d'acteurs sont opposés.

Deuxième sujet : l'initiative législative relative aux comptes individuels de formation, prévue au quatrième trimestre 2021. Les États membres, comme la Commission, sont très intéressés par le modèle français, et de nombreux échanges ont eu lieu, notamment entre la ministre Borne et le commissaire Schmidt. Cette initiative fait, en effet, directement écho aux réformes nationales sur le compte personnel de formation, mis en œuvre en France dans le cadre de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Il s'agit d'un sujet essentiel à suivre aussi de près.

Mme Pascale Gruny. – Pour conclure, j'évoquerai brièvement les initiatives relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes, que nous suivrons de près dans ces prochains mois.

D'abord, un mot sur la proposition de directive sur l'égalité salariale. Le texte apparaît comme équilibré, puisqu'il ne se prononce pas sur les montants des salaires, mais vise à améliorer l'accès à l'information sur les écarts salariaux, qui s'élèvent actuellement à 16 % au sein de l'Union européenne. Des blocages, de la part des pays précités, sont néanmoins à attendre.

Un mot enfin, sur l'initiative législative relative à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles, qui doit être adoptée en décembre 2021. Ce sujet a une actualité particulière en Europe, avec les dix ans de la Convention d'Istanbul et le retrait remarqué d'Ankara de ce texte. Cette initiative législative fera elle aussi l'objet d'un suivi attentif de notre part.

M. Richard Yung. – Ce plan d'action est ambitieux. Comment pouvons-nous procéder pour suivre son application et faire des propositions sur sa mise en œuvre ?

Mme Pascale Gruny. – Nous suivons ces sujets pour la commission et en faisons une veille régulière. En fonction de l'actualité, nous ferons des propositions. La France est plutôt en avance sur ces sujets. C'est le cas pour l'égalité entre les femmes et les hommes, par exemple, mais aussi en matière de formation continue, ou de salaire minimum. Les États membres qui sont les plus éloignés de nous sont ceux qui ont le moins envie qu'on change, de peur de perdre leur compétitivité, avec la fin de situations de concurrence « déloyales ». Nous appelons donc à encourager ces évolutions, d'autant que la France exercera bientôt la présidence de l'Union européenne. La France a une expérience en matière sociale, qu'elle doit partager auprès des États membres les plus réticents. Une convergence sociale européenne permettrait également, en effet, de renforcer la croissance économique, en stimulant notamment la consommation par le biais d'une hausse du pouvoir d'achat.

Mme Laurence Harribey. – L'enjeu, pour la France, est de faire avancer ce socle commun, pour diminuer le risque de dumping social et de délocalisation. Le Sénat a démontré, dans les années précédentes, sa capacité à peser, par des résolutions, des avis motivés en matière de subsidiarité ou des avis politiques. Nos prises de position ont un certain impact : pour preuve, sur les technologies de santé, la Commission a demandé à nous rencontrer suite à notre avis politique, et à travailler avec nous. De même, sur la question des indemnités chômage concernant les travailleurs transfrontaliers, nous avons été écoutés. Nous travaillons, sur ces sujets, avec le SGAE, permettant ainsi au Sénat de peser dans les positions françaises.

Désignation de rapporteurs

M. Jean-François Rapin, président. – M. Jean Louis Masson a déposé une proposition de résolution européenne sur les garanties professionnelles des élus locaux qui sont travailleurs frontaliers. Conformément à l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat, notre commission dispose d'un mois pour statuer, soit jusqu'au 6 mai prochain. Je vous propose de désigner nos collègues Mme Pascale Gruny et Laurence Harribey comme rapporteurs sur cette proposition.

Jeudi 15 avril 2021

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

Agriculture et pêche

Table ronde sur l'actualité européenne de la pêche avec MM. Virginijus Sinkevicius, commissaire européen à l'environnement, aux océans et à la pêche, François-Xavier Bellamy, député européen, Pierre Karleskind, président de la commission de la pêche du Parlement européen et Mme Caroline Roose, députée européenne

M. Jean-François Rapin, président. – Nous nous retrouvons aujourd'hui pour un échange de vues approfondi, sous la forme d'une table ronde consacrée à l'actualité européenne de la pêche. Notre intérêt pour ces questions trouve, pour partie, bien sûr, son origine dans le Brexit, qui nous a tous tant occupés depuis 2016 et dont les conséquences continueront à nous mobiliser à l'avenir. Mais, au-delà de ce dossier, aussi important soit-il, le Sénat a, de façon générale, toujours été particulièrement attentif à la Politique commune de la pêche (PCP), seule politique européenne intégrée avec la Politique agricole commune (PAC).

J'ajoute que l'organisation de cette table ronde me tenait d'autant plus à cœur que je suis l'élu d'un département, le Pas-de-Calais et d'une région, les Hauts-de-France, dont l'économie et la prospérité dépendent étroitement de l'avenir de la pêche et des industries de transformation des produits de la mer, notamment à Boulogne-sur-Mer.

Nous sommes nombreux sur les bancs du Sénat à être ainsi directement concernés, au premier chef, par le sort des pêcheurs français et européens.

C'est donc avec un intérêt tout particulier, que je souhaite en votre nom à tous, mes chers collègues, la bienvenue à MM. Virginijus Sinkevicius, commissaire européen à l'environnement, aux océans et à la pêche, Pierre Karleskind, Président de la commission de la pêche du Parlement européen, François-Xavier Bellamy, député européen, et à Mme Caroline Roose, députée européenne.

Afin de préparer notre table ronde, nous vous avons adressé, au préalable, un document qui regroupe, en six questions, nos principaux sujets de préoccupation. Nous souhaiterions bien sûr que vous y répondiez lors de vos interventions.

J'en résume très brièvement les termes pour mes collègues.

S'agissant, tout d'abord, de la mise en œuvre de l'Accord de commerce et de coopération conclu avec le Royaume-Uni (l'« Accord »), nous aimerions obtenir des précisions sur les licences qui manquent encore pour permettre aux pêcheurs européens d'accéder à la bande des 6/12 milles près des côtes britanniques. Vous savez tous de quoi je parle étant donné que c'est un sujet de tensions très fortes. Le Gouvernement français nous explique régulièrement que la solution est proche, mais nos pêcheurs, quant à eux, ne voient pas d'issue à leurs difficultés.

Nous souhaiterions ensuite savoir quels ont été les principaux points d'achoppement qui ont empêché de trouver une issue favorable aux négociations avec le Royaume-Uni, en ce qui concerne les quotas de pêche des trois derniers trimestres de l'année 2021.

Troisièmement, cet échec vous semble-t-il de mauvais augure, d'une part, pour les négociations similaires qui interviendront chaque année jusqu'en 2026, et d'autre part et surtout, pour celles qui auront pour objectif de définir le statut définitif du Royaume-Uni au regard de la PCP, au-delà du 30 juin ?

Quatrièmement, quels enseignements tirez-vous des accords sur la gestion de certains Totaux Admissibles des Captures (TAC) et quotas dans les eaux de la mer du Nord, qui ont finalement été conclus pour l'année 2021 entre la Norvège, le Royaume-Uni et l'Union européenne ?

Cinquièmement, et de façon plus générale, dans quelle mesure le futur statut définitif du Royaume-Uni au regard de la PCP (au-delà du 30 juin 2026) pourrait-il s'inspirer des spécificités de la relation actuelle entre l'Union européenne et la Norvège ?

Enfin, et à titre prospectif là encore, une dernière question mérite absolument d'être clarifiée : à compter du 1er juillet 2026, la réduction de la valeur des prises dans les eaux britanniques ira-t-elle au-delà des 25 % déjà consentis et l'accès à ces eaux devra-t-il être à nouveau négocié ?

Telles sont, Monsieur le Commissaire européen, Monsieur le Président, Madame et Monsieur les députés européens, les principaux points sur lesquels vos éclairages nous seront précieux.

Concernant l'organisation de notre table ronde, je vous propose que les deux heures dont nous disposons soient scindées en deux temps d'échange. Nous laisserons, pour commencer, le soin au commissaire Sinkevicius de s'exprimer durant quinze minutes environ. Suivront ensuite les interventions de nos trois collègues du Parlement européen, M. Karleskind, M. Bellamy et Mme Roose, d'une durée de dix minutes chacune tout au plus, afin de laisser une heure à une heure un quart de débat, sous forme de questions et de réponses, entre le commissaire européen, les sénateurs et les députés européens.

Je vous rappelle enfin que cette table ronde fait l'objet d'une captation vidéo et d'une retransmission en direct sur Public Sénat et sur le site Internet du Sénat, consultable ultérieurement.

M. Virginijus Sinkevicius, commissaire européen à l'environnement, aux océans et à la pêche. – Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, Mesdames et Messieurs les députés, c'est un honneur pour moi d'avoir l'opportunité de m'exprimer devant vous, dans le cadre de cette table ronde sur la pêche. L'occasion apparaît tout à fait idéale, non seulement parce que mes derniers échanges avec vos collègues de l'Assemblée nationale remontent à un an, mais aussi parce que beaucoup d'évolutions sont intervenues depuis.

Avant de commencer, permettez-moi d'exprimer à nouveau ma solidarité avec les pêcheurs français. Je sais qu'en 2020, en plus de la crise sanitaire, ils ont vu leurs ventes chuter de 12 % en valeur par rapport à 2019, du fait d'une plus faible demande et de la fermeture de certaines criées, phénomènes que nous avons aussi constatés dans d'autres pays européens. À ce titre, j'aimerais saluer l'action des associations de producteurs français, qui ont contribué à limiter les répercussions de cette crise d'une ampleur extrême. En plus des aides existantes, leur rôle dans la gestion collective du secteur sera plus crucial encore au cours de la période qui succédera à la crise de la covid-19, lors de la prochaine programmation financière 2021-2027.

Je débiterai mon intervention en abordant la question de l'Atlantique nord-est, zone dans laquelle sont déterminés chaque année, pour cent cinquante espèces de poissons, des Totaux Admissibles des Captures (TAC). Depuis le Brexit, la très grande majorité des stocks doivent faire l'objet d'une gestion partagée avec le Royaume-Uni. L'Union européenne ne fixera seule des limites à la pêche que pour 25 espèces.

D'une façon générale, la situation apparaît très différente de celle que nous connaissions par le passé, puisque le Royaume-Uni agit à présent en tant qu'État côtier indépendant. Désormais interviendront chaque année des négociations trilatérales entre l'Union européenne, la Norvège et le Royaume-Uni pour de nombreux stocks de poissons. Si les défis à relever demeurent encore nombreux, retenons que les trois parties se sont mises d'accord, le 16 mars 2021, sur un ensemble de

TAC et quotas représentant plus de 636 000 tonnes de poissons. Parallèlement, l'Union européenne et la Norvège sont convenues du niveau des pêches pour les espèces partagées en mer du Nord.

Depuis le mois de janvier 2021, pour ce qui concerne les stocks en gestion partagée avec le Royaume-Uni, plusieurs cycles de négociations ont eu lieu et ces dernières se poursuivent. Des progrès notables ont été enregistrés, mais je ne vous cacherai pas non plus que nous avons également traversé des moments difficiles. Malgré tout, je crois que des deux côtés, existe une volonté de parvenir prochainement à un compromis sur les sujets restant en discussion. La position de l'Union européenne, fondée sur l'objectif de la PCP tendant à rechercher le niveau de rendement maximum durable pour la pêche, est très forte.

Quelles sont les principaux points sur lesquels les négociations se poursuivent ? Le principal sujet est celui des stocks de poissons à gestion partagée, pour plusieurs espèces importantes. Nous sommes tombés d'accord sur environ 70 % des TAC à mettre en place, mais les seuils à fixer pour un certain nombre d'espèces importantes et dans certaines zones géographiques demeurent problématiques. C'est le cas notamment en mer Celtique et dans la Manche, où le Royaume-Uni cherche à fixer des TAC à un niveau plus limité que ne le souhaiterait l'Union européenne.

Une autre difficulté majeure des négociations en cours réside dans les marges de flexibilité nécessaires en ce qui concerne l'accès et les modalités de pêche dans les eaux maritimes. Cette difficulté reflète l'évolution des pratiques professionnelles intervenue au cours des dernières années. Il faut en tenir compte, car elle a des répercussions sur le quotidien de nos pêcheurs. Il nous est ainsi apparu très clairement, au cours des négociations, que Royaume-Uni entend saisir toutes les opportunités pour prendre de la distance par rapport à la Politique commune de la pêche. Au surplus, le débat politique en Ecosse tend à influencer sur la position du gouvernement britannique.

Il apparaît difficile de prédire comment les relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne vont évoluer au cours des prochaines années. Cependant, l'Accord de commerce et de coopération conclu entre les deux parties comporte des obligations fortes, de nature à favoriser la coopération sur un large éventail de sujets. Jusqu'en 2026, nous bénéficierons de la période de transition prévue par cet accord : nous entendons nous appuyer sur ces dispositions pour garantir la pérennité des quotas de pêche au-delà de cette date. Nous voulons également préserver le niveau et les modalités de la réciprocité de l'accès aux eaux territoriales. Voilà, en résumé, où nous en sommes dans les négociations avec le Royaume-Uni !

J'aimerais à présent m'exprimer sur les licences de pêche, désormais nécessaires aux pêcheurs européens et français pour accéder aux eaux britanniques. Depuis la toute fin de l'année 2020, la Commission a travaillé d'arrache-pied, ce qui nous a permis d'obtenir des autorisations dans des délais extrêmement brefs. Pour les autorisations concernant, d'une part, la bande des 6/12 milles et, d'autre part, l'approche de Jersey et Guernesey, nous avons besoin de données historiques. Cela a été extrêmement chronophage et nous a demandé beaucoup de travail, en particulier pour ce qui touche à la pêche autour de Jersey et Guernesey, car les professionnels qui y opèrent traditionnellement sont de petits équipages, dépourvus d'équipement de géolocalisation. S'y ajoutent toutes les questions relatives au transfert des données électroniques : nous avons dû, à plusieurs reprises, appeler le Royaume-Uni à faire preuve de pragmatisme pour pouvoir avancer. Jersey et Guernesey ont étendu jusqu'au 15 juin 2021 la période pendant laquelle un accès dérogatoire à leurs eaux sera possible. S'agissant des plus petits navires, nous avons insisté sur le fait qu'il fallait du temps pour que les pêcheurs français puissent recueillir les données historiques qui conditionnent l'obtention de licences permanentes. Soyez assurés que nous vous soutenons et que nous continuerons à soutenir la France dans ce processus de recueil de données !

Pour atténuer les effets délétères du Brexit, qui s'apparentent à ceux d'un divorce, nous avons proposé la mise en place d'une réserve d'ajustement. Cette réserve d'ajustement a été conçue sur la base de données statistiques fiables, incluant une dimension comparative dans le domaine des échanges avec le Royaume-Uni et prenant en compte l'importance de la pêche dans les eaux

britanniques. Pour la Commission européenne, il s'agit d'un outil de transition dont l'objectif consiste à permettre aux États membres d'utiliser pleinement les financements européens pour minorer l'impact négatif immédiat du Brexit sur les secteurs d'activité de l'économie. Cette réserve viendra s'ajouter aux interventions prévues dans le cadre des fonds structurels, à commencer par le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). La proposition de la Commission européenne, dont les termes sont en cours de négociation avec le Parlement européen, le Conseil et les États membres, vise à donner aux États membres toute la souplesse nécessaire pour utiliser les outils de relance et de soutien destinés à venir en aide aux secteurs affectés par le Brexit.

J'aimerais maintenant évoquer l'avenir de la pêche européenne qui, comme tous les autres secteurs de notre économie, sera ancré dans le Pacte vert de l'Union européenne œuvrant en faveur d'une croissance verte et durable, respectueuse de notre environnement : la pêche devra donc s'adapter pour être à la hauteur de ces ambitions. Des efforts ont déjà été entrepris. Ils seront poursuivis pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. La France joue ici un rôle essentiel, en contribuant à nous amener collectivement à des niveaux d'exigences plus élevés. Par ailleurs, nous avons établi un plan d'action pour la gestion intégrée des nutriments et nous souhaitons promouvoir une aquaculture plus respectueuse de l'environnement. Dans le cadre du Pacte vert, nous serons également amenés à gérer de façon plus durable les eaux territoriales européennes. J'ai ainsi pris des engagements pour la protection de 30 % de ces eaux.

Avant de conclure, je voudrais formuler une dernière observation portant sur la mer Méditerranée. L'état des stocks de poissons dans cette zone reste très préoccupant et nous avons besoin du soutien de la France. Vous jouez ici aussi un rôle essentiel pour la mise en place de mesures ambitieuses destinées à protéger les ressources halieutiques, lesquelles ne sont pas infinies. Bien sûr, d'autres facteurs, comme les phénomènes de pollution et de changement climatique impactent également nos ressources halieutiques. Mais la surpêche demeure le principal problème empêchant la reconstitution des stocks de poissons. Dès lors, la mise en œuvre du plan pluriannuel de gestion de la pêche, adopté en 2019 pour la Méditerranée occidentale, apparaît cruciale pour l'avenir. Notre objectif est clair : l'exploitation des ressources halieutiques doit revenir à des niveaux pérennes d'ici à 2025, au plus tard. Une pêche plus durable, cela implique plus de rentabilité pour tout le secteur concerné. Enfin, la protection de la Méditerranée apparaît également absolument capitale au regard de la richesse de la tradition culinaire et de la culture des pays de son pourtour.

Pour conclure mon propos, je serais heureux de revenir sur l'un ou l'autre des points abordés, si vous avez des questions.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, Monsieur le Commissaire. Nous reviendrons bien sûr sur certains points. Je passe maintenant la parole à Pierre Karleskind, président de la commission de la pêche du Parlement européen.

M. Pierre Karleskind, président de la commission de la pêche du Parlement européen. – Merci Monsieur le Président, et merci à Monsieur le Commissaire d'avoir présenté ces différents éléments. Beaucoup de choses ont été dites. Effectivement, nous sommes dans les premiers mois d'application provisoire de l'Accord de commerce et de coopération intervenu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, lequel est venu s'ajouter aux dispositions de l'accord de retrait conclu entre les deux parties. Cela rend d'autant plus complexe la gestion de la relation avec un partenaire qui lui-même, visiblement, n'était pas préparé à la décision qu'il avait prise il y a déjà plusieurs années. Lorsque j'ai eu l'occasion de rencontrer le ministre britannique en charge de la pêche, je lui ai indiqué qu'à un moment donné il allait bien falloir envoyer certains messages aux Européens : je lui ai ainsi fait valoir que le gouvernement britannique doit mettre en œuvre réellement, honnêtement et complètement cet accord.

Concernant la question de la délivrance des licences, que M. le Commissaire a évoquée et sur laquelle le président Rapin est revenu, il faut comprendre que si ces négociations sont longues et compliquées, c'est parce que l'Union européenne tient ferme sur ses positions, d'autant plus que celles

qui ont lieu cette année, évidemment, feront jurisprudence à l'avenir. Nous avons un intérêt certain, en Europe, à nous assurer que les conditions de mise en œuvre de cet accord soient, dès cette année, dans le droit fil de ce que nous pouvons exiger, étant donné que toute concession que nous pourrions faire à présent serait considérée comme un acquis par les Britanniques. Je pense notamment aux négociations sur les navires remplaçants et sur la question de l'accès aux 6/12 milles pour les bateaux de moins de 12 mètres, sujets ô combien importants pour la région des Hauts-de-France. Le désaccord est flagrant : nous estimons qu'il n'y a pas de lien entre ce que les Britanniques demandent et ce qui est écrit dans l'Accord. Si, dans cette zone, les navires moins de 12 mètres ne sont effectivement pas géolocalisés, les journaux de pêche peuvent tout de même attester des activités qui s'y déroulent.

Le Royaume-Uni et l'Union européenne discutent, par ailleurs, de plusieurs sujets connexes, dont les espèces hors quota, elles-mêmes soumises à des conditions un peu particulières, puisque l'on a accepté la mise en place de plafonds. Il ne faudrait cependant pas que ce dispositif devienne de facto des quotas. En traînant en longueur, ces discussions pénalisent aujourd'hui les pêcheurs – et j'en ai parfaitement conscience –, mais elles vont nous éviter de regretter, à l'avenir, de ne pas avoir été assez fermes sur la mise en œuvre de l'Accord de commerce et de coopération.

Concernant les négociations spécifiques sur les TAC et les quotas pour l'année 2021, M. le Commissaire l'a dit, c'est un changement total du paradigme qui prévalait au sein de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la principale zone de pêche européenne, c'est-à-dire l'Atlantique Nord-Est. On est passé d'une négociation qui se déroulait à 28 en présence de la Commission – c'était le conseil de fin décembre –, à une négociation bilatérale, Commission-gouvernement britannique, où la Commission européenne intervient avec un mandat de négociation émanant du Conseil. S'y ajoute la redéfinition des accords de pêche, en tout cas la modification du sens des négociations puisqu'avant, nous avions, pour prendre deux exemples, un accord entre l'Union européenne et la Norvège, un autre entre l'Union-Européenne et le Groenland, alors que maintenant nous avons des accords bilatéraux, (Union européenne-Norvège, Union européenne-Royaume-Uni), voire trilatéraux (Union européenne-Royaume-Uni-Norvège). Avec le Groenland, la situation est un peu similaire, ce qui rend les choses plus complexes. Malheureusement, nous en payons le prix.

La difficulté est claire : cela fait maintenant quatre ou cinq ans que nos pêcheurs disposent au maximum d'un an de visibilité, en raison des incertitudes liées aux conditions du Brexit. Depuis 2016, la filière a donc mis en attente un certain nombre d'investissements. En outre, depuis le début de cette année, c'est encore pire puisque, faute d'être parvenus à un accord sur les TAC et les quotas en 2021, ceux-ci sont reconduits tous les trois mois sur une base provisoire, ce qui réduit d'autant la visibilité des pêcheurs. Cette situation sera amenée à perdurer jusqu'à fin juillet, sachant que les Britanniques, je l'ai appris hier, ont pris une décision de leur côté. Il nous faut donc continuer à être vigilants !

Si l'on considère toutes les questions aujourd'hui non résolues – celles des licences, des 6/12 milles, des navires remplaçants et celle des mesures techniques qui ne sont parfois pas tout à fait comprises, ainsi que l'absence d'accord sur les TAC – alors que nous sommes à quinze jours de la fin de la période d'application provisoire de l'Accord de commerce et de coopération, vous comprendrez le malaise et la difficulté qu'éprouve le Parlement européen à envisager la ratification définitive de cet accord. La question des quotas n'est évidemment pas le seul sujet sur lequel nous fonderons notre vote, mais elle alimente tout un ensemble de questions sur ce que nous allons faire dans les quinze jours qui restent.

Concernant les mesures de compensation, globalement et je l'ai dit en commission pêche lundi, nous sommes plutôt d'accord sur les mesures préconisées, même s'il existe des divergences de vues au sein de l'Union sur la clé de répartition, ainsi que le souligne le rapport présenté par notre collègue François-Xavier Bellamy. En même temps, en tant que président de la commission pêche, j'ai quand même exprimé mon insatisfaction quant à la façon dont la Commission européenne nous avait sollicités, nous parlementaires, sur le sujet. Nous avons demandé à voir le projet d'accord dès septembre 2020 et l'on nous avait alors répondu que nous devrions attendre la conclusion des

négociations. Nous n'en avons donc pris connaissance qu'aux alentours du 26 décembre 2020. Il aurait été préférable de pouvoir anticiper les choses, ce qui aurait évité que nous nous retrouvions, à la mi-avril 2021, dans une situation où j'ai tout de même dû écrire, avec ma collègue Stéphanie Yon-Courtin, à la vice-présidente Margrethe Vestager, afin de demander des éclaircissements sur le régime choisi d'aides aux États.

Selon moi, le Parlement européen doit avoir son mot à dire sur la manière dont cet argent va être dépensé ; accessoirement, il s'agit de celui des contribuables européens ! Cependant, il a été décidé d'établir des plans nationaux, que la Commission européenne validerait après examen par la direction générale de la concurrence. Cette approche peut apporter de la souplesse, mais j'aimerais que la Commission s'engage à ce que, là aussi, cela avance un peu plus vite, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Trop de temps a été perdu et je me réjouis qu'en commission pêche du Parlement européen nous soyons capables de prendre nos responsabilités en exprimant notre mécontentement. En tant que parlementaires – et ce n'est pas à des sénateurs que je vais expliquer cela –, nous ne pouvons pas voter des textes sans avoir un peu de visibilité sur leurs conséquences.

En ce qui concerne le Groenland et la Norvège, nous sommes en présence d'un « effet domino » du Brexit très dommageable. Là aussi, nous devons nous montrer très fermes dans les négociations menées avec ces pays. Je profite d'ailleurs de la présence du commissaire Sinkevicius à notre table ronde pour rappeler ce point, quand bien même cela pourrait occasionner du retard. Dans ce cas de figure aussi, les négociations menées aujourd'hui auront un impact significatif au cours des années à venir. Étant donné les désaccords qui existent et la confusion qui règne entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, le Groenland a visiblement cherché à profiter de la situation, en proposant une réduction de 30 % des possibilités de pêche alors que certains avis scientifiques préconisaient de les augmenter. Personnellement, je me félicite de l'accord qui a été trouvé in fine avec une réduction de seulement 5 % de ce niveau. Cependant, comme il y a des élections au Groenland et que cet accord n'est toujours pas signé, aucun bateau européen, à ce jour, ne peut pêcher dans ces eaux.

En Norvège, la situation est assez similaire. Ce pays profite des accords tripartites et bilatéraux, dont les résultats sont un peu décevants si l'on considère notamment la zone des eaux du Svalbard, où une réduction de 6 700 tonnes des possibilités de pêche du cabillaud arctique a été imposée de façon unilatérale sur une base juridique tout à fait contestable. Là encore, nous ne devons pas baisser la garde !

Je finirai avec quelques mots sur l'avenir des relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. En réalité, cela fait des décennies et même des siècles que nous pêchons dans ces eaux, dont on remarquera qu'une bonne partie n'étaient pas britanniques jusqu'à ce que le Royaume-Uni rentre dans la Communauté économique européenne et décide, dans le courant des années 1970, d'établir des zones économiques exclusives. Contrairement à ce que les Britanniques, ou tout du moins les partisans du Brexit ont voulu faire croire lors de la campagne référendaire, nous ne sommes pas totalement des étrangers dans ces eaux. Certes, la Politique commune de pêche ne s'applique plus au Royaume-Uni, mais ce qu'a dit en creux le commissaire Sinkevicius à propos de tous ces stocks que nous gérons en commun démontre que nous sommes « pieds et poings liés » ensemble pour une bonne gestion de la ressource. Il est donc impératif que la durabilité effective soit inscrite dans les pratiques de gestion de la pêche, point crucial si l'on veut pouvoir augmenter en chiffre absolu le total de pêche admissible, aujourd'hui réduit de 25 %. Enfin, cet impératif de durabilité, nous le devons aux écosystèmes et aux pêcheurs eux-mêmes, parce que c'est comme cela que nous pourrions nous sortir par le haut de cette situation que nous n'avons pas choisie, mais que nous sommes obligés d'affronter.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, Monsieur le Président. Je vais maintenant donner la parole à François-Xavier Bellamy, rapporteur permanent à la commission pêche, au titre des relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

M. François-Xavier Bellamy, député européen. – Merci Monsieur le Président. C'est une joie d'échanger avec vous, ainsi qu'avec le commissaire Sinkevicius. Il apparaît en effet important que les parlementaires que vous êtes puissiez vous pencher sur ces questions vitales pour le secteur de la pêche en France. à cet égard, je suis très heureux d'apprendre qu'un groupe d'études sur la mer se crée au Sénat, avec notre collègue Alain Cadec, le prédécesseur de Pierre Karleskind. Tout cela est de bon augure pour entretenir un lien fort avec chacun d'entre vous sur ces sujets essentiels.

Nous abordons la question du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de ses conséquences dans un contexte particulièrement éprouvant pour les pêcheurs français. Le commissaire Sinkevicius le rappelait tout à l'heure, il y a non seulement l'incertitude qu'évoquait Pierre Karleskind sur l'application du Brexit et sur sa mise en œuvre, mais également la crise du Coronavirus et ses conséquences sur l'activité des pêcheurs, auxquelles s'ajoute, en ce moment – je le mentionne, car c'est un élément de contexte crucial pour les pêcheurs –, un effondrement des prix créé par une perturbation des approvisionnements. Il est fondamental que nous puissions aussi travailler là-dessus étant donné que, de fait, la question des eaux britanniques n'est pas aujourd'hui la seule qui se pose à la pêche française. Je dirais même que les discussions que je peux avoir avec des pêcheurs montrent qu'elle n'est pas toujours au premier plan. Il apparaît crucial que nous puissions aussi travailler entre nous, entre Européens, entre Français, sur la manière dont nous valorisons le produit de la pêche et nous organisons sa distribution. C'est une discussion qui lie les pêcheurs aux agriculteurs et qu'il faut mener d'urgence, en particulier avec la grande distribution.

J'ai suivi les négociations comme rapporteur de la commission de la pêche sur le Brexit. Comme l'indiquait Pierre Karleskind, cette histoire remonte à loin, en réalité des siècles, puisque déjà au XIV^e siècle, les juristes britanniques débattaient de la distinction entre les notions de *mare clausum* et de *mare liberum*. On peut dire qu'une partie du droit de la mer est née de cette friction entre les Britanniques et leurs voisins européens sur la question de la pêche, d'ailleurs à l'origine de plusieurs guerres. Si je précise ce point, c'est pour que nous prenions conscience de l'ampleur de ce qui se décide aujourd'hui dans la mise en œuvre de l'accord avec le Royaume-Uni. Le moment est crucial parce qu'au fond, derrière les négociations actuelles, c'est l'interprétation de l'Accord de commerce et de coopération qui se joue. Cette question est presque aussi fondamentale que l'accord lui-même.

Nous avons tous été, je crois, très soulagés d'apprendre qu'un accord avait été trouvé avec le Royaume-Uni, étant donné qu'une sortie de l'Union européenne sans accord aurait été particulièrement catastrophique pour les pêcheurs européens. Bien sûr, cet accord représente un choc très lourd pour la pêche européenne, qui va tout de même perdre dans les cinq ans à venir 25 % de ses produits en valeur dans les eaux britanniques. Aucun secteur économique ne sera aussi directement et aussi violemment touché par le Brexit. Mais ne perdons pas de vue que, sans cet accord, la fermeture des eaux territoriales britanniques aux pêcheurs européens aurait été totale.

Ceci étant dit, le soulagement a vite fait place à une nouvelle inquiétude, puisque nous voyons bien qu'en réalité une fois l'accord trouvé, c'est une nouvelle négociation qui s'engage. Aujourd'hui, la Commission européenne est en butte à la volonté de confrontation permanente des Britanniques sur tous les termes de cet accord. Un travail très important a été effectué et de vrais succès ont été remportés, en particulier sur les navires de plus de 12 mètres, les licences et leur délivrance. On peut en remercier la Commission. Cependant, des inquiétudes demeurent. La question de savoir ce qui permettra de fonder la preuve des antériorités n'est toujours pas résolue, alors qu'elle est cruciale pour la France et notamment pour les pêcheurs des Hauts-de-France, de Normandie et de Bretagne : c'est le même critère qui sera employé pour l'accès des navires de moins de 12 mètres dans la bande des 6/12 milles, la baie de Granville, Jersey et Guernesey.

Arrêtons-nous un court instant sur la négociation annuelle relative aux TAC, puisqu'un certain nombre de vos interrogations portaient sur ce sujet. Là aussi se posent des questions précises sur la flexibilité entre quotas et sur les déductions. La plus importante, pour les pêcheurs français, me semble-t-il, est celle des espèces hors quota, comme l'a noté Pierre Karleskind. Aujourd'hui, les Britanniques cherchent à imposer une interprétation de l'Accord totalement opposée à la lettre du

texte sur lequel nous nous sommes mis d'accord : ils nous expliquent que le plafond pour les espèces hors quota pourrait être traduit par espèce, ce qui reviendrait en réalité à fixer des quotas pour les espèces hors quota. Par conséquent, à terme, une telle interprétation viderait de son sens l'Accord tout entier, en fermant les possibilités de pêche pour des espèces qui sont particulièrement importantes pour les pêcheurs français. Et l'impact en serait très singulier sur notre propre écosystème de pêche. Nous avons là un travail majeur à mener à bien, pour faire en sorte que la lettre de l'Accord de commerce et de coopération conclu avec le Royaume-Uni soit respectée !

De quels leviers la Commission dispose-t-elle pour obliger les Britanniques à se conformer à leurs propres engagements ? C'est également une question de principe, d'autant plus que nous savons que les Britanniques ne comptent pas s'appliquer à eux-mêmes ces plafonnements par espèce, pour les espèces hors quota. Ils ont bien sûr le droit de déroger aux règles de la PCP, mais lorsqu'ils veulent appliquer des règles aux pêcheurs européens, celles-ci doivent également s'appliquer à leurs propres pêcheurs, sans quoi il y a un cas flagrant de discrimination qui va à l'encontre de l'engagement pris dans cet accord. Les éléments d'interprétation sont donc vitaux, parce que si nous perdons sur ce point, nous pourrions nous retrouver dans une situation où, in fine, l'Accord sera vidé de sa substance. La question se pose dans les mêmes termes pour les navires remplaçants, comme l'a souligné Pierre Karleskind. Si nous échouons à faire prévaloir l'esprit de l'Accord sur cette question, nous aurons peut-être gagné à court terme des possibilités de pêches pour les navires existants mais, à moyen terme, la pêche européenne disparaîtra des eaux britanniques. On voit donc bien que même si l'Accord a été signé, c'est une toute autre histoire qui commence.

Je terminerai mon propos en m'exprimant sur la réserve d'ajustement au Brexit, un autre sujet majeur. J'ai présenté avant-hier à la commission pêche du Parlement européen mon rapport sur les cinq milliards d'euros qui vont être déployés. Effectivement, le débat sur la clé de répartition est assez vif entre les trois commissions concernées au Parlement européen, celle des budgets, celle des affaires régionales et celle de la pêche. Aujourd'hui, et je partage cette observation avec le commissaire Sinkevicius, personne ne peut justifier cette clé de répartition, car personne ne peut tout simplement la comprendre : y figure notamment un critère de dépendance qui fait que par exemple, pour le secteur de la pêche, ce qui est pris en compte pour allouer les fonds, c'est l'impact du Brexit sur la pêche d'un pays considéré dans son ensemble. Pour notre part, il nous semble nécessaire de prendre en considération l'impact du Brexit sur la pêche d'un pays dans l'absolu, dans son rapport à l'ensemble de la pêche européenne dans les eaux britanniques. Concrètement, le fait que pour les pêcheurs bretons, normands ou des Hauts-de-France leurs collègues de la Réunion ne soient pas touchés par le Brexit ne change rien à la réalité du dommage économique qu'ils subissent. Il n'y a aucune raison qu'ils ne soient pas soutenus exactement de la même manière que les pêcheurs belges, néerlandais ou irlandais, tous touchés de la même manière par le Brexit.

Nous n'avons pas pour objectif de défendre l'intérêt de notre pays dans le débat européen, mais de garantir à tous les citoyens européens et français que la clé de répartition soit la plus cohérente possible afin, comme le faisait valoir Pierre Karleskind en commission pêche il y a quelques jours, qu'un euro perdu par un pêcheur soit indemnisé partout de la même manière par la réserve d'ajustement au Brexit. Le débat sera évidemment difficile et compliqué, mais nous devons le mener à bien. Nous avons réussi à rester unis dans les négociations sur la pêche grâce au travail de Michel Barnier. Aujourd'hui il ne faut pas que les pays de l'Union se divisent sur une question qui relève de la solidarité due aux pêcheurs. Nous avons le devoir de partager avec les citoyens de nos pays le travail fait sur cette réserve budgétaire, qui doit être la plus transparente et logique possible pour venir en aide aux secteurs touchés et leur permettre de préparer l'avenir.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vais maintenant passer la parole à Mme la députée européenne Caroline Roose.

Mme Caroline Roose, députée européenne. – Merci Monsieur le Président, merci au commissaire Sinkevicius et à Mesdames et Messieurs les parlementaires. Il apparaît particulièrement bienvenu que le Sénat français s'intéresse au sujet, ô combien important, de la pêche européenne et

que le Parlement européen puisse échanger avec vous, puisque nos deux assemblées concourent, chacune à leur niveau, à définir le cadre dans lequel les pêcheurs exercent leur activité. Le Brexit cause de nombreuses difficultés à ce secteur. Il nous rappelle aussi à quel point la Politique commune de pêche en particulier et l'Union européenne en règle générale sont précieuses pour la protection de l'économie et de l'environnement. On y retrouve ce qui nous occupe à la commission de la pêche : les politiques de protection des populations de poissons, la biodiversité et les questions de justice sociale.

Je commencerai par évoquer la question de la protection des populations de poissons, car sans populations de poissons en bon état, il n'y a pas de pêche et donc pas de pêcheurs. L'année 2020 devait permettre à l'Union européenne de retrouver un état environnemental adéquat des mers et d'exploiter tous ses stocks à un niveau durable. Depuis la réforme de la PCP en 2013, de réels progrès ont été accomplis, notamment dans la zone atlantique où la surpêche a diminué et où les pêcheurs commencent à récolter les fruits des efforts consentis depuis plusieurs années.

Cependant, comme l'a souligné M. le Commissaire tout à l'heure, la situation est très contrastée selon les zones géographiques. Ainsi, celle de la Méditerranée est plus qu'alarmante puisque plus de 80 % des stocks de poissons y sont encore surexploités. Nous plaçons de grands espoirs dans le plan pluriannuel pour la Méditerranée occidentale et il ne faudrait pas que la situation liée à la covid et au Brexit nous fasse perdre de vue nos objectifs de gestion durable des stocks. Le fait que le Conseil et donc les États membres – y compris la France ! – n'aient pas suivi les recommandations des scientifiques pourtant soutenues par la Commission européenne – et là, je tiens à remercier le commissaire, au sujet de la diminution des prises en Méditerranée occidentale – en leur préférant une demi-mesure, constitue un mauvais signal.

Nous serons particulièrement attentifs à ce que les TAC qui seront fixés dans le cadre de la négociation avec le Royaume-Uni soient conformes aux recommandations scientifiques et ne dépassent pas le RMD, autrement dit le Rendement Maximum Durable. Ces décisions ne sauraient être remises à plus tard car la bonne santé des populations de poissons est une question de résilience et de capacité d'adaptation aux chocs qui se profilent, notamment ceux liés au changement climatique. Il s'agit également d'une question de sécurité alimentaire sur le moyen et le long terme.

Dans ce contexte, la proposition issue de la Stratégie pour la biodiversité tendant à classer 30 % des eaux européennes en aires marines protégées, dont 10 % avec un haut niveau de protection, est une excellente proposition qui correspond aux recommandations des scientifiques. On peut se réjouir que la France ait repris ces objectifs à son compte, dans le cadre du One Planet Summit.

Cependant, si ces aires marines protégées ne sont pas dotées de vrais plans de gestion et de mesures de contrôle, tout cela ne sera qu'une vaste opération « d'écoblanchiment » (« greenwashing »). J'ai pu ainsi me rendre, avec un pêcheur, dans l'aire marine protégée du Cap Roux, sur la côte varoise. Alors que nous étions sur place, un chalutier est venu pêcher au beau milieu de cette aire protégée. Le constat du pêcheur, également entendu dans la bouche de nombre de ses collègues et d'associations de protection de l'environnement et qui est partagé par les ONG et les scientifiques est le suivant : beaucoup des aires marines européennes ne sont protégées que sur le papier. Elles ne font l'objet d'aucune surveillance ni d'aucun plan de gestion complet. On se targue d'avoir protégé 10 % des eaux européennes, mais moins de 2 % le sont effectivement. Un pourcentage de 30 % d'aires marines protégées ne signifie pas que les pêcheurs ne puissent pas pêcher dans ces zones. Dans les 10 % qui bénéficieront de fortes protections, il faudra qu'il y ait des zones où toute capture et activité économique soient interdites. Mais, dans la majorité des aires marines protégées, ce sont seulement les techniques de pêche les plus néfastes qui doivent être limitées en fonction des caractéristiques locales et selon les saisons. Au-delà, on nous annonce un plan de ressources maritimes et des mesures sur les engins de pêche de fond, que nous attendons avec impatience.

Je souhaite également m'exprimer sur le projet de révision du règlement de contrôle des pêches, qui n'est pas complètement étranger à la discussion que nous venons d'avoir. S'il y a des avancées sur plusieurs points, je pense notamment au renforcement de la géolocalisation via le

système de surveillance des navires par satellite (VMS), des reculs importants sont également constatés, par exemple sur les marges de tolérance. Face à l'urgence climatique et à celle de parvenir à une gestion durable des populations de poissons, c'est insupportable.

Le Brexit a également mis en exergue la question de la justice entre la pêche artisanale et la pêche industrielle. Les petits pêcheurs sont essentiels. Ils font vivre nos territoires côtiers. Ils pêchent des produits de qualité, qui alimentent directement les étals des marchés et les restaurants. Ils utilisent des techniques de pêche plus sélectives et respectueuses de l'environnement. Pourtant, quand je vais à leur rencontre, ils disent se sentir abandonnés. La concentration économique à l'œuvre depuis plusieurs années se poursuit et, au cœur de cette question, se trouve celle de la répartition des quotas entre les pêcheurs.

Aujourd'hui, c'est une compétence exclusivement nationale, chaque État décidant de ces clés de répartition en fonction de divers critères. L'article 17 du règlement n° 1380/2013 du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche précise que ceux-ci peuvent être économiques, sociaux ou environnementaux. Malgré tout, la plupart des États membres, dont la France, ne s'appuient pas sur cet article. C'est un sujet sur lequel j'espère pouvoir travailler durant les prochains mois au Parlement européen. Et j'invite le Sénat à s'en saisir également. En distribuant une partie des quotas selon les critères de l'article 17, des choses intéressantes peuvent être faites. Ainsi, par exemple, pour le thon rouge, dont le stock se porte bien et dont les TAC augmentent, 12 % du quota français revient à la petite pêche artisanale.

Autre point important : celui des captures de dauphins dans le golfe de Gascogne. Nous pourrions faire en sorte que 10 % ou 20 % des quotas d'espèces pélagiques dans cette zone soient attribués aux pêcheurs qui ne font pas de prises accessoires de dauphins, ce qui inciterait à mettre en place des pratiques plus vertueuses.

Enfin, pour revenir à la question de la justice entre les pêcheurs, il me semble que plusieurs initiatives doivent être lancées en relation avec le Brexit. L'Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni prévoit que 25 % de la valeur des quotas de pêche jusqu'à présent alloués à des bateaux battant un pavillon de l'Union reviennent à des navires britanniques. Si l'on répercute cette baisse de façon indifférenciée sur tous les navires, des dizaines de petits pêcheurs vont cesser leur activité et l'on aura une concentration encore plus forte sur les mêmes zones de pêche. Voir la petite pêche française disparaître serait catastrophique d'un point de vue tant économique que social et environnemental. Il me semble anormal de traiter de la même façon un petit pêcheur qui fait vivre son territoire et protège l'environnement et des super-chalutiers qui ont certes un pavillon français, mais déchargent leurs prises à l'étranger, ne créent pas d'emploi dans nos territoires et dont les propriétaires vont bénéficier du Brexit puisqu'ils possèdent aussi des navires côté britannique. La France pourrait donc décider que la diminution des prises liée au Brexit soit uniquement répercutée sur les plus gros navires. Une telle décision repose entre les mains des États membres et j'invite également le Sénat à s'en saisir.

Un autre sujet d'importance est celui des licences pour l'accès aux 6/12 milles. Nous faisons pression sur la Commission, qui elle-même fait pression sur le Royaume-Uni, mais celui-ci ne les délivre qu'au compte-gouttes. Comme l'ont dit Pierre Karleskind et François-Xavier Bellamy, dans les Hauts-de-France seulement 22 navires ont obtenu cette autorisation, sur la centaine qui en ont besoin pour pouvoir continuer à travailler. Le problème est économique, mais aussi environnemental, car tous ces navires qui avaient pour habitude de pêcher dans les eaux britanniques se retrouvent concentrés dans les eaux européennes où la pression de pêche augmente, ce qui pourrait s'avérer néfaste pour certains écosystèmes.

Enfin, en ce qui concerne la définition des TAC pour 2021, ceux-ci sont encore provisoires comme l'a rappelé Pierre Karleskind, ce qui place les pêcheurs dans une situation d'incertitude inconfortable. Il faut donc trouver rapidement un accord définitif sur ce point, sinon, le

risque serait grand que cela se répète chaque année, sans compter qu'envisager l'après 2026, représente un saut dans l'inconnu.

Pour conclure, je vais profiter de la présence du commissaire Sinkevicius pour évoquer un sujet important à mes yeux : la mise en œuvre de l'interdiction de la pêche électrique. La période transitoire s'achève le 30 juin 2021 et j'espère que la Commission saura se montrer ferme pour que cette interdiction soit pleinement appliquée dès le 1er juillet 2021. Je vous remercie pour votre attention.

M. Didier Marie. – J'ai une remarque et deux questions. Sur les aires marines protégées que vous avez évoquées, Madame la députée, certaines sont sans aucun doute mal gérées et mal protégées, mais ces dispositifs peuvent fonctionner. J'en veux pour preuve l'exemple de la coquille Saint-Jacques en baie de Seine, où tous les partenaires se sont mis d'accord et agissent pour le mieux. Il en résulte que les quantités de coquilles augmentent, et aujourd'hui, les pêcheurs, notamment ceux de Dieppe et du littoral normand, sont satisfaits. C'est un exemple dont on pourrait s'inspirer, pour améliorer la situation là où cela ne fonctionne pas.

Je voudrais également revenir sur la question de la pêche au chalut et là je me tourne en particulier vers le commissaire Sinkevicius. De nombreuses études attestent aujourd'hui que, d'une part, ce sont souvent les gros bateaux qui la pratiquent et, d'autre part, que les effets sur la ressource et les émissions de gaz à effet de serre sont particulièrement dommageables. Va-t-on vers des restrictions du nombre de bateaux, des possibilités de prise, voire, comme en Australie ou en Chine, vers des interdictions ? J'aimerais connaître la position de la Commission européenne sur le sujet.

M. Jean-François Rapin, président. – Les questions vont être abordées les unes après les autres. Commençons par celle sur les aires marines protégées. Leur mauvaise gestion ne serait donc pas une généralité.

Mme Caroline Roose. – En effet, je suis allée à la rencontre des pêcheurs normands et je vous rejoins sur votre constat relatif à la coquille Saint-Jacques. Malgré tout, sur les 30 % d'aires marines protégées, seuls 2 % fonctionnent et c'est pour cela qu'il faut de vrais plans de gestion. Nous devons également intégrer les pêcheurs à ces plans et nous appuyer sur ce qui fonctionne, pour faire en sorte qu'on arrive à un pourcentage significatif de zones vraiment protégées.

M. Virginijus Sinkevicius. – Les informations dont nous disposons sur les effets dommageables de certaines formes de pêche sont claires. De fait, sont déjà intervenues des mesures de large restriction de la pêche aux filets dérivants dans les eaux de l'Union européenne, tout comme de la pêche électrique et de celle au chalut. Il faut trouver un équilibre entre les impératifs d'ordre économique et les mesures de protection immédiate de l'environnement. C'est pourquoi je ne pense pas qu'une approche généralisée avec une interdiction soit forcément la solution. Il nous faut plutôt trouver une solution basée sur la science permettant d'œuvrer en faveur de la biodiversité, en nous concentrant sur les problèmes les plus urgents. Comme Mme Roose l'a proposé, les dispositions relatives aux aires marines protégées pourraient constituer une première étape d'amélioration de la réglementation européenne. Le point le plus important consiste à garantir une transition vers des rendements plus sélectifs pour la pêche, ce que nous pouvons faire en utilisant nos fonds structurels.

M. André Gattolin. – Merci Monsieur le Président, Monsieur le Commissaire, Mesdames et Messieurs les eurodéputés. Je souhaite me livrer à un exercice prospectif et revenir sur ce qu'a évoqué Pierre Karleskind à propos de la stratégie groenlandaise, mais également norvégienne, dans les eaux du Svalbard. Avec le réchauffement climatique, nous constatons que les poissons les plus valorisés comme le cabillaud et le flétan remontent dans l'Atlantique nord-est, alimentant ainsi une partie de la reprise économique de l'Islande qui s'est retrouvée bénéficiaire, par là même, d'une « pêche miraculeuse ». Quand on observe l'impact du Brexit, le poids de la Norvège dans le secteur, celui de l'Islande qui négocie actuellement activement avec les Britanniques, notamment sur la question de la pêche, et les velléités d'indépendance du Groenland, qui désire profiter de la manne

halieutique en revendant ses droits et ses quotas puisqu'elle l'exploite elle-même très peu, il y a de quoi s'inquiéter. Il se dessine dans l'Atlantique nord-est une sorte de sanctuaire extra-européen où il va être de plus en plus difficile pour les pêcheurs de l'Union d'opérer, soit à cause de contraintes techniques soit du fait de choix politiques. Pour avoir rédigé plusieurs rapports sur l'Arctique européen et pour m'être souvent rendu en Islande, pays sur lequel pas un seul mot n'a été prononcé jusqu'à présent dans cette table ronde, je peux vous dire que des diplomates chargés des négociations relatives à la pêche mènent des discussions très intenses avec le Royaume-Uni et beaucoup moins avec l'Union européenne. J'aimerais entendre le commissaire sur ces questions et peut-être aussi les eurodéputés.

M. Virginijus Sinkevicius. – Merci beaucoup pour cette question. Une sorte d'accord avec Groenland a presque été conclu. Toutefois, il nous faudra poursuivre ces discussions avec le nouveau gouvernement qui vient d'arriver aux affaires, pour finaliser ce projet d'accord.

Vous avez tout à fait raison quand vous parlez du cabillaud qui remonte vers l'Atlantique nord. Alors que la Norvège a eu une approche plus souple lors des négociations, le Royaume-Uni a maintenu sa position de ne réduire les TAC que de 10 %, ce qui a constitué l'un des principaux points de désaccord entre les parties, étant donné que l'Union européenne défendait, quant à elle, une réduction de 16 % pour des raisons socio-économiques. L'alternative aurait été de ne pas avoir d'accord. Malgré tout, cette réduction de 10 % permettra quand même une augmentation satisfaisante de la biomasse. L'Union européenne a travaillé dans ce sens. Elle souhaite continuer à mettre en place un certain nombre de mesures conditionnelles pour protéger les juvéniles, avec des programmes d'inspection pour réduire ce type de captures.

M. François-Xavier Bellamy. – Je reconnais bien là le regard géopolitique très aigu que porte André Gattolin sur les évolutions du moment. Effectivement, nous nous focalisons beaucoup sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, sans voir que celle-ci elle déstabilise en réalité toute la région. L'enjeu des relations entre l'Union européenne et les pays de la région de l'Atlantique nord ne se cantonne pas à la pêche, il est plus global. Concernant la Norvège, la préoccupation est immense. Ce pays donne le sentiment de chercher à tirer profit du Brexit, tout en donnant des gages, malgré tout, à l'Union européenne.

Ce qui est certain, c'est que la déstabilisation actuelle observée dans la zone pèse énormément sur les armements français. Plusieurs bateaux français ont ainsi été empêchés de travailler pendant plusieurs mois, entraînant par la même des pertes considérables. Il me semble qu'aujourd'hui, comme l'évoquait le commissaire Sinkevicius à l'instant, nous devons construire une stratégie globale, exactement comme ce qui a été fait dans l'accord avec le Royaume-Uni. Là aussi, la question consiste à savoir ce que l'on peut mettre dans la balance avec la Norvège, l'Islande et le Groenland, pour que les relations dans le domaine de la pêche se poursuivent.

Il apparaît aujourd'hui impossible de comparer l'accord actuel avec le Royaume-Uni à celui signé avec la Norvège, car ce dernier ne concerne que la pêche et ne porte que sur un nombre limité d'espèces de poissons. Il faut donc intégrer la pêche à une réflexion plus globale sur la stratégie de l'Union européenne dans cette région. Nous n'en sommes qu'aux prémices de cette réflexion, qui doit prendre en compte la protection de l'environnement, comme l'a bien souligné Caroline Roose.

M. André Gattolin. – J'ai omis de mentionner un « signal faible » très significatif : la Chambre des communes britannique vient de créer un groupe d'amitié interparlementaire avec le Groenland. Quand on sait que ce territoire appartient encore au Royaume du Danemark, il faut y voir une volonté très forte du Royaume-Uni de se rapprocher de cette partie de l'Europe du Nord.

M. Pierre Karleskind. – Ce que le sénateur Gattolin met justement en exergue, c'est que le réchauffement climatique modifie assez profondément les conditions géopolitiques du nord de l'Atlantique et de l'Arctique. La stratégie arctique que la Commission européenne doit présenter au troisième trimestre de cette année, sauf erreur de ma part, sera un élément très important. Je

remarquerai juste que la Norvège et l'Islande ont toutes les deux refusé l'adhésion à l'Union européenne notamment du fait de la pêche, et que le Groenland l'a quittée dans les années 1980 pour cette même raison. Nous sommes donc au cœur d'un sujet capital au plan géopolitique. Le dégel de l'océan arctique va créer de nouvelles conditions et les États membres de l'Union à titre individuel ainsi que l'Union elle-même doivent renforcer leur présence au sein d'un certain nombre d'organisations régionales. Le Parlement européen également va devoir se saisir de cette réflexion globale sur l'Arctique qui implique tout un ensemble de sujets, notamment environnementaux.

M. Franck Menonville. – Le Sénateur lorrain que je suis n'est certes pas l'élu d'un département doté d'une façade maritime. Je m'intéresse cependant à l'Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni et à son interprétation. Il serait intéressant de savoir comment son application sera contrôlée et vérifiée et comment les litiges potentiels seront gérés et arbitrés.

M. Virginijus Sinkevicius. – Il est clair que l'impact du Brexit ne portera pas uniquement sur les relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, mais affectera toute la région. Nos partenaires vont devoir, comme nous-mêmes, affronter cette nouvelle réalité. Cette année sera une année test : nous devons négocier avec toutes les parties prenantes dans l'intérêt des pêcheurs européens et être prêts à tirer les conclusions de ces négociations. L'Union européenne prépare une mise à jour de sa stratégie arctique pour 2021. Dans cette optique, les coopérations nationales et internationales seront bien sûr essentielles et amenées à se renforcer à l'avenir.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci Monsieur le Commissaire. Je vais à mon tour vous poser quelques questions et formuler plusieurs remarques, auxquelles les uns et les autres pourront répondre. En préambule, je dirais que, certes, nous parlons beaucoup, mais qu'en attendant des entreprises souffrent et des pêcheurs sont empêchés de travailler. Pierre Karleskind le sait, puisque nous avons récemment eu une réunion avec le comité régional des pêches des Hauts-de-France et des représentants de la profession. Certains pêcheurs se trouvent à présent dans des situations désespérées. Nos réflexions devraient poser les bases de ce qui permettra à ces personnes de retravailler.

Pour dire les choses de façon un peu abrupte, j'en suis aujourd'hui à un stade où je me demande si, s'agissant de la pêche, l'Accord de commerce et de coopération entre le Royaume-Uni et l'Union européenne est un bon accord, tout du moins pour certaines régions. Je m'interroge sur ce point pour plusieurs raisons. Tout d'abord, si nous sommes parvenus à obtenir des Britanniques un accès à leurs eaux territoriales pour une période déterminée, force est de constater que cet accès est limité, avec une efficacité qui n'est pas acquise : on l'observe avec la question des licences. S'y ajoute le problème du débarquement des produits, qui avait lieu jusqu'à présent en Angleterre, puisque certains pêcheurs hauturiers doivent dorénavant passer par le Danemark en faisant revenir leurs poissons par la route, ce qui est un non-sens environnemental. Il y a là un vrai sujet en termes de développement durable et de non compatibilité avec le Pacte vert.

Ensuite, sur la clause dite du « grand-père » déterminant l'antériorité de pêche des bateaux, je crois sincèrement quitte, à m'exprimer de façon abrupte, que, s'agissant du régime de la preuve, nous nous sommes « fait avoir » par les Britanniques, car ils savaient que nous aurions du mal à fournir les éléments justificatifs. Aujourd'hui, nous sommes obligés d'aller rechercher des certificats de capture parce que de nombreux bateaux ont changé de propriétaire au cours de la période de référence. Sur ce sujet, la situation est incontrôlable. Voilà donc pour ma première observation, qui porte sur l'Accord en lui-même.

J'en viens maintenant à ma seconde observation, qui concerne cette fois la Politique commune de la pêche : on est en droit de demander si, tout comme la Politique agricole commune avec les agriculteurs, la PCP demeure encore adaptée à tout ce que l'on exige des pêcheurs. Aujourd'hui, ces derniers doivent déjà faire face aux effets du Brexit et de la covid-19. Demander demain aux entreprises de pêche de respecter en outre le Pacte vert apparaît certes tout à fait louable, mais, dans certains domaines, cela va les obliger à redoubler leurs efforts.

La question des espèces hors quota évoquée par François-Xavier Bellamy est aussi très intéressante. En effet, beaucoup de nos professionnels avaient commencé à orienter leur activité sur ces espèces. Je pense notamment aux bulots, qui ont une belle valeur ajoutée. Or aujourd'hui on observe que les Anglais sont en train d'adapter leur flotte pour venir « rogner sur la part de gâteau » jusqu'alors réservée aux pêcheurs français.

Sur les quotas encore, certains points mériteraient d'être revus. Je suis scandalisé, je vous le dis Monsieur le Commissaire, par les photos et les films que me renvoient de nombreux pêcheurs obligés de rejeter des kilos de bars à la mer alors que la ressource n'est pas menacée. Ce n'est certainement pas bon pour l'économie et ça l'est encore moins en termes de développement durable. Je demande donc des précisions sur cette question, pour pouvoir apporter des réponses dans nos territoires.

Concernant la réserve d'ajustement au Brexit, je me demande également – vous allez trouver que j'ai l'esprit très critique, mais permettez-moi de l'avoir compte tenu de la situation dans laquelle se retrouvent certaines entreprises – si elle a été suffisamment anticipée. Il paraît clair que les cinq milliards d'euros prévus ne suffiront pas à faire face à tous les problèmes que nous avons devant nous, en particulier ceux de la pêche !

Pour conclure, je souhaite revenir sur la question du contrôle des pêches, évoqué par Caroline Roose. L'Union européenne doit bien sûr y être attentive. La situation apparaît au demeurant tellement tendue dans nos territoires et notamment sur tout ce que j'appelle « l'arc est » et la Manche que cela nécessitera probablement des infrastructures de contrôle des pêches. Mon prédécesseur Jean Bizet avait fort opportunément adressé une lettre à la Commission européenne, appelant à la mise en place à Boulogne-sur-Mer d'un bureau de contrôle des pêches européen, en particulier pour la région des Hauts-de-France. Ce dispositif aurait plus que jamais du sens. En conclusion, je dirais que j'espère que nos pêcheurs n'auront pas, contrairement à certains de leurs collègues européens, besoin d'aller chercher des pavillons anglais pour survivre.

M. Virginijus Sinkevicius. – Merci beaucoup pour ces remarques. L'Accord de commerce et de coopération intervenu entre le Royaume-Uni et l'Union européenne est-il un bon accord ? Cela dépend de ce à quoi on le compare. Si on le compare à l'alternative qui aurait été de ne pas avoir d'accord du tout, je pense que c'est un bon accord. Cependant, dès le départ, nous savions que le secteur de la pêche n'avait rien à gagner du Brexit.

Je veux témoigner ici toute ma reconnaissance au négociateur en chef Michel Barnier, aux responsables des États membres, ainsi qu'à la Présidente von der Leyen qui ont soutenu ma position tout au long du processus de négociation : les uns et les autres ont fourni d'énormes efforts pour défendre les intérêts des pêcheurs européens. L'application de cet accord va dépendre des deux parties. D'importants efforts devront encore être consentis pour s'assurer qu'il soit mis en œuvre, respecté et qu'il fonctionne. Il apparaît encore trop tôt pour dire si tel est le cas, car il reste beaucoup à faire. Les deux parties prenantes semblent cependant vouloir s'y conformer.

S'agissant des licences de pêche, je suis pleinement conscient de la situation. Je suis en contact avec votre ministre Annick Girardin ainsi qu'avec Pierre Karleskind. S'il apparaissait que le Royaume-Uni était de mauvaise foi, nous réagirions, mais il faut aussi admettre qu'il va falloir fournir des données historiques pour obtenir ces licences permanentes. J'en profite pour remercier les services français qui travaillent d'arrache-pied pour recueillir ces données et vous assure que la Commission européenne soutient ces efforts.

En ce qui concerne la Politique commune de la pêche, vous avez absolument raison : elle ne reflète sans doute plus tout à fait la réalité actuelle. Nous avons dit que le temps était venu non pas de réformer, mais d'ajuster la PCP aux réalités contemporaines en intégrant, notamment, le changement climatique. Nous ferons cela en coopération avec le Parlement européen, mais je ne veux pas effrayer les pêcheurs avec un projet de réforme parce qu'ils ont déjà d'énormes progrès à réaliser

en termes d'adaptation. Sans compter qu'il reste encore beaucoup de travail à faire, ne serait-ce que pour mettre en œuvre la PCP actuelle.

Quant à la réserve d'ajustement au Brexit, elle a été conçue comme un outil permettant de surmonter l'impact immédiat et à court terme du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Cette réserve doit faciliter la transition et l'adaptation à la nouvelle situation. À plus long terme, d'autres mesures pourront faire l'objet d'un soutien dans le cadre de nos fonds structurels, à commencer par le FEAMP.

Mme Caroline Roose. – Ma première remarque a trait à l'Accord de commerce et de coopération. Certes, il n'est pas idéal, mais une absence d'accord aurait été bien pire car nous n'aurions plus alors aucun accès aux eaux territoriales britanniques.

En ce qui concerne les licences, il faut avancer vite car avec seulement vingt-deux licences accordées dans les Hauts-de-France, c'est un vrai sujet d'inquiétude.

Pour ce qui est de la PCP, il ne faut effectivement pas la changer et ce d'autant plus que certaines de ses dispositions n'ont pas encore été mises en œuvre, comme l'article 17 du règlement n° 1380/2013 du 11 décembre 2013.

Enfin, j'observe également que les Pays-Bas ont saisi la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de la pêche électrique. J'insiste à nouveau sur le fait qu'il faut absolument mettre en œuvre l'interdiction de cette méthode de pêche !

M. Pierre Karleskind. – Concernant la PCP, j'entends avec plaisir et satisfaction le commissaire Sinkevicius nous parler d'une révision qui irait plus loin qu'une simple réévaluation. Il apparaît effectivement nécessaire d'inclure un certain nombre d'autres facteurs qui influent sur l'état des stocks de poissons. Je crois également que le commissaire jouera un rôle clé dans cette révision, ou en tout cas dans les réflexions sur la directive-cadre Stratégie pour les milieux marins, qui fait également partie des grands textes importants et ne saurait être considérée séparément de la PCP. Tout ceci ne va pas forcément converger dans un texte unique, mais pour ainsi dire entrer en résonance, ce qui sera extrêmement important.

La Cour des comptes européenne a, pour sa part, publié un rapport sur la mise en œuvre de la PCP, soulignant que les objectifs de cette dernière sont, en 2020, assez loin d'être atteints, notamment en ce qui concerne la santé environnementale des eaux. D'ici quelques semaines ou quelques mois, le Parlement européen réalisera également un rapport d'initiative pour évaluer de son côté la PCP, telle qu'elle a été mise en œuvre jusqu'à présent, et pour avoir les idées claires sur les évolutions à mener à partir de 2022.

Sur la question du bar, c'est évidemment un sujet récurrent et compliqué qui montre que, quand une espèce n'est pas soumise à quota, sa gestion devient chaotique et malheureusement hasardeuse. Cela fait partie des sujets irritants dont on se passerait bien car ils conduisent les pêcheurs à s'inscrire dans une relation de défiance à l'égard des décisions européennes. À la situation du bar, je pourrais ajouter celle de la raie brunette, exaspérante pour les pêcheurs de Bretagne et des Pays de la Loire depuis au moins une décennie.

En ce qui concerne la question de savoir si l'Accord de commerce et de coopération est un bon accord, Michel Barnier, qui a résolument œuvré pour qu'il advienne et avec qui j'en ai régulièrement discuté, vous dirait qu'il est satisfaisant. Comme l'indiquait le commissaire Sinkevicius, il faut voir d'où nous partions et regarder où nous en sommes arrivés. Malgré tout, et je l'ai déjà dit, les parlementaires européens vont devoir se prononcer d'ici quinze jours, si je ne m'abuse, sur la ratification de cet Accord alors que nous peinons encore à percevoir la réalité de sa mise en œuvre. Mon propos n'est certainement pas de critiquer le travail de la Commission européenne, et je sais l'implication personnelle forte du commissaire Sinkevicius, que je tiens à remercier. Mais je crois

aussi qu'il faut faire pression sur les Britanniques, parce nous, parlementaires européens, restons responsables de cette ratification, à laquelle il nous est demandé de procéder dans des conditions qui laissent à désirer.

M. François-Xavier Bellamy. – Je vais me concentrer sur le sujet du Brexit et sur les points évoqués précédemment. L'Accord de commerce et de coopération est-il bon ? La question nous est fréquemment renvoyée par les pêcheurs que nous avons l'occasion de rencontrer. Évidemment que non : cet accord est une mauvaise nouvelle pour eux, puisqu'ils vont perdre 25 % de leurs produits en valeur, au terme de la période de transition de cinq ans. Cependant, la situation aurait pu être infiniment pire, si bien que je pense que nous avons également un travail de pédagogie à faire et que nous ne devons pas rester les bras croisés face au discours défaitiste que l'on entend parfois dans les ports consistant à dire qu'en définitive, tout cela n'a servi à rien.

Il faut imaginer ce que cela aurait été si toute la pêche française avait été arrêtée du jour au lendemain sans aucune perspective de reprise : la situation aurait été dévastatrice ! N'oublions pas que la possibilité d'un no deal a en permanence plané au-dessus de la négociation, y compris jusqu'à la toute dernière semaine, ce qui aurait signifié une fermeture complète des eaux britanniques. Nous avons aussi entendu des propositions visant à réduire de 60 %, voire de 80 %, la pêche européenne dans les eaux britanniques. Finalement, nous sommes parvenus à limiter ce chiffre à 25 %, et pour cela, il faut le dire, les Européens ont su se montrer solidaires.

Alors, certes, les pêcheurs vivent une période difficile, mais c'est pour cela que la réserve d'ajustement au Brexit a été créée et que nous nous battons au Parlement européen, afin que la clé de répartition soit la plus efficiente possible, sachant que dans d'autres secteurs économiques l'impact sera faible, ou ambivalent, voire même gagnant, comme pour les services financiers. Inclure ces derniers dans la réserve me paraît totalement injuste, puisque ce secteur a gagné de nouveaux actifs et que des acteurs se sont relocalisés dans l'Union européenne.

Contrairement à ce que certains observateurs avaient prédit, la pêche n'a donc pas été la variable d'ajustement des négociations avec le Royaume-Uni, c'est-à-dire le sujet sur lequel des concessions majeures allaient être faites pour mieux tirer notre épingle du jeu sur les questions du commerce, des services financiers, des flux migratoires, de la sécurité, et autres enjeux cruciaux pour tous les États membres. Ceux des États membres qui n'ont pas ou peu d'activité de pêche avec le Royaume-Uni, ou aucune activité de pêche, auraient pu dire à des pays comme la France, les Pays-Bas et la Belgique que ce sujet ne devait pas mettre en danger un accord avec le Royaume-Uni. Malgré tout, cela ne s'est pas du tout passé comme cela : la pêche a fait partie des priorités de l'équipe de négociation, de la première à la dernière semaine. Pour Michel Barnier, elle a même toujours fait partie des sujets qui conditionnaient l'existence d'un accord d'ensemble, au même titre que le protocole irlandais et la question de l'équité des règles de concurrence, couramment désignée sous les termes de « level playing field » en langue anglaise.

On peut en être satisfait. Maintenant, nous devons nous battre pour que l'interprétation de l'Accord soit conforme à sa lettre et à l'esprit des engagements pris par les Britanniques. C'est pourquoi il me paraît fondamental, aujourd'hui, d'identifier les leviers d'action dont dispose la Commission européenne pour contraindre le Royaume-Uni à respecter ses engagements. Et nous devons pouvoir les actionner sur d'autres terrains que celui de la pêche au besoin. Reste à savoir à quel moment nous allons nous décider à le faire. Quand j'entends que les Britanniques s'appêtent à soumettre à des quotas des espèces en réalité hors quota sans appliquer cette contrainte à leurs propres pêcheurs, ce qui est un cas flagrant de non-respect de l'Accord, je me demande quelle va être notre réponse. Les Britanniques sont évidemment des amis et des partenaires, et il importe de rester en bons termes avec eux. Mais, nous le savons, nous ne pouvons pas compter seulement sur leur amitié et sur leur bonne foi ; ils défendent aussi leurs intérêts et il est parfaitement légitime que nous fassions de même, en particulier quand il s'agit de faire respecter l'accord signé.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. Si l'on considère la difficulté de la mise en place de l'Accord de commerce et de coopération et de ses modalités d'application, qui aujourd'hui « polluent » pour ainsi dire la vie de nombreux pêcheurs, l'on se dit qu'à l'horizon 2026, la renégociation de l'accès aux eaux et probablement aussi, des quotas, sera certainement compliquée. Michel Barnier nous assure que des mesures de rétorsion pourraient s'appliquer lors cette renégociation, mais je me demande si l'on ne pourrait pas en faire usage dès à présent étant donné que la situation est intenable. Il y a un enjeu, un « taquet » à ajuster et il ne faudrait pas attendre béatement 2026 pour renégocier les points qui posent problème. Vendredi dernier, je me trouvais sur les quais à Boulogne-sur-Mer et j'entendais parler de « guerre de la pêche ». Il est donc important d'agir et la Commission européenne doit se montrer beaucoup plus ferme. À cet égard, eu égard au discours qu'il a tenu, j'ai confiance dans le commissaire Sinkevicius.

Je vous remercie tous encore grandement d'avoir pu vous libérer pour passer ces deux heures avec nous. Le Sénat a pour objectif d'organiser une réunion beaucoup plus importante, dès que la situation sanitaire le permettra. Monsieur le Commissaire, nous vous inviterons à ce moment-là, à Paris probablement. Cet événement se tiendra sur une journée au moins, avec tous les acteurs de la filière pêche, qui est un véritable écosystème en France.

Encore une fois, merci de vous être exprimés devant nous ce matin.

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](#).

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

La commission des affaires européennes du Sénat a examiné, entre le 1^{er} janvier et le 30 avril 2021, dans le cadre de l'application de l'article 88-4 de la Constitution, les textes suivants. Le résultat de cet examen est disponible sur le site Internet du Sénat (www.senat.fr/basile/recherchePAC.do) :

- **Agriculture et pêche**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 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 (UE) 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 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

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2017/625 en ce qui concerne les contrôles officiels effectués sur les animaux et les produits d'origine animale exportés par des pays tiers dans l'Union afin de garantir le respect de l'interdiction de certaines utilisations d'antimicrobiens

COM(2021) 108 - Texte E15580

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/92 en ce qui concerne certaines possibilités de pêche pour 2021 dans les eaux de l'Union et n'appartenant pas à l'Union

COM(2021) 111 - Texte E15581

Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec la Mongolie en vue d'un accord sur les indications géographiques

13125/20 – Texte E15509

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures de gestion, de conservation et de contrôle applicables à la zone de compétence de la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI), modifiant les règlements (CE) n° 1936/2001, (CE) n° 1984/2003 et (CE) n° 520/2007 du Conseil

COM(2021) 113 final – Texte E15594

Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II, III et IV du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'aclonifène, d'acrinathrine, de Bacillus pumilus QST 2808, de chlorantraniliprole, d'éthirimol, de lufénuron, de penthiopyrade, de piclorame et de Pseudomonas sp. souche DSMZ 13134, présents dans ou sur certains produits

D070113/03 – Texte E15597

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant les annexes II, III et IV du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'acéquinocyl, d'acibenzolar-S-méthyle, de Bacillus subtilis, souche IAB/BS03, d'émamectine, de flonicamide, de flutolanil, de fosétyl, d'imazamox et d'oxathiapiproline présents dans ou sur certains produits

D063854/04 - Texte E15616

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les acides perfluorocarboxyliques d'une longueur de chaîne comprise entre 9 et 14 atomes de carbone (PFCA en C9-C14), leurs sels et les substances apparentées aux PFCA en C9-C14

D071310/03 – Texte E15598

Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II, III et IV du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de cycloxydim, de mépiquat, de Metschnikowia fructicola - souche NRRL Y-27328 et de prohexadione présents dans ou sur certains produits

D063880/09 – Texte E15625

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de modifier l'accord international sur le cacao de 2010

COM(2021) 119 final – Texte E15608

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant prorogation de la durée de la protection communautaire des obtentions végétales pour les espèces d'asperges ainsi que pour les groupes d'espèces des bulbes à fleurs, des plantes ligneuses à petits fruits et des plantes ligneuses ornementales

COM(2021) 36 – Texte E15503

- **Budget de l'Union européenne**

Deuxième projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2021 - Introduction générale

COM(2020) 836 final – Texte E15419

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la réserve d'ajustement au Brexit

COM(2020) 854 final – Texte E15442

- **Énergie, climat, transports**

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

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 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

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

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 directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2017/2397 en ce qui concerne les mesures transitoires pour la reconnaissance des certificats de pays tiers

COM(2021) 71 - Texte E15540

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 à l'annexe 6, partie II, de la convention relative à l'aviation civile internationale

COM(2021) 74 - Texte E15541

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation maritime internationale lors de la 103e session du comité de la sécurité maritime et de la 76e session du comité de la protection du milieu marin en ce qui concerne l'adoption d'amendements à la convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille, au recueil international de règles applicables au programme renforcé d'inspections à l'occasion des visites des vraquiers et des pétroliers, au recueil international de règles sur les systèmes de protection contre l'incendie et à la convention internationale sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires

COM(2021) 127 - Texte E15613

- **Environnement et développement durable**

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la quatrième réunion de la conférence des parties à la convention de Minamata sur le mercure en ce qui concerne l'adoption de décisions amendant les annexes A et B de ladite convention concernant les produits contenant du mercure ajouté et les procédés de fabrication dans lesquels du mercure ou des composés

du mercure sont utilisés, conformément à l'article 4, paragraphe 8, et à l'article 5, paragraphe 10, de ladite convention

COM(2021) 63 final – Texte E15534

Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter par l'Union européenne au sein du Conseil international des bois tropicaux en ce qui concerne la prorogation de l'accord international de 2006 sur les bois tropicaux

COM(2021) 112 final – Texte E15593

Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier, au nom de l'Union européenne, des amendements à la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (convention de Berne)

COM(2021) 136 final – Texte E15622

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte des produits biologiques institué par l'accord entre l'Union européenne et la République du Chili sur le commerce des produits biologiques, en ce qui concerne l'adoption de son règlement intérieur

COM(2021) 145 final – Texte E15623

- **Institutions européennes**

Décision du Conseil sur la mise à jour du tableau relatif à la population des États membres

14896/19 – Texte E14505

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 d'exécution du Conseil relative à la nomination du vice-président du conseil de surveillance de la Banque centrale européenne

5630/21- Texte E15502

Décision du Conseil modifiant, en ce qui concerne le commissaire aux comptes extérieur de la Deutsche Bundesbank, la décision 1999/70/CE concernant les commissaires aux comptes extérieurs des banques centrales nationales

6129/21- Texte E15561

Décision du Conseil modifiant, en ce qui concerne le commissaire aux comptes extérieur de l'Eesti Pank, la décision 1999/70/CE concernant les commissaires aux comptes extérieurs des banques centrales nationales

6170/21- Texte E15562

- **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 règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/816 portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides (ECRISTCN), qui vise à compléter le système européen d'information sur les casiers judiciaires et le règlement (UE) 2019/818 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration, et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816, aux fins de l'introduction d'un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures

COM(2021) 96 final - Texte E15578

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats

interopérables de vaccination, de test et de rétablissement destinés aux ressortissants de pays tiers séjournant ou résidant légalement sur le territoire des États membres pendant la pandémie de COVID-19 (certificat vert numérique)

COM(2021) 140 – Texte E15618

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interopérables de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (certificat vert numérique)

COM(2021) 130 final – Texte E15614

- **Marché intérieur, économie, finances et fiscalité**

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

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

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 les normes comptables internationales IAS 16, IAS 37 et IAS 41 et les normes internationales d'information financière IFRS1, IFRS 3 et IFRS 9

D071568/01 - Texte E15561

- **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 États 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

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République d'Angola sur la facilitation des investissements

COM(2021) 138 - Texte E15617

- **Politique commerciale**

Propositions de décision du Conseil relative à la signature et à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique au titre de l'article XXVIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 concernant la modification des concessions pour l'ensemble des contingents tarifaires de la liste CLXXV de l'Union européenne à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

COM(2021) 121 final et COM(2021) 122 final - Textes E15610 et E15611

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 la prorogation de la convention sur le commerce des céréales de 1995

COM(2021) 125 final - Texte E15612

- **Politique étrangère et de défense**

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 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité d'association dans sa configuration "Commerce" et du conseil d'association institués par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, en ce qui concerne un avis favorable sur la feuille de route détaillée approuvée par le gouvernement géorgien pour la mise en œuvre de la législation en matière de marchés publics, et

reconnaissant l'achèvement de la première phase visée à l'annexe XVI-B de l'accord d'association

COM(2021) 132 - Texte E15615

Décision du Conseil établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528

5212/21 – Texte E15599

- **Questions sociales et santé**

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

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

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe XIV 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)

D071308/02 - Texte E15582

Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil relatif aux produits cosmétiques

D071732/01 - Texte E15583

**GROUPE DE SUIVI DE LA NOUVELLE RELATION
EURO-BRITANNIQUE**

Mercredi 9 mars 2021

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

Communication de MM. Christian Cambon et Jean-François Rapin sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2020) 854 final établissant la réserve d'ajustement au Brexit

M. Christian Cambon, président. – Nous avons souhaité, avec le Président Rapin, pouvoir faire avec vous un point sur le programme de travail du groupe de suivi, avant d'aborder plus particulièrement, aujourd'hui, le dossier de la réserve d'ajustement au Brexit.

En dépit de l'accord auquel l'Union européenne est parvenue avec le Royaume-Uni, la relation euro-britannique n'est en rien stabilisée.

La complexité de sa mise en œuvre aux frontières, les tentations britanniques de s'émanciper de certaines contraintes – ou, au contraire, d'en imposer aux autres plus que de raison – et enfin la nécessité de négocier certains points qui restent en suspens doivent nous amener à un suivi attentif de l'accord.

À cet égard, l'actualité met en évidence un point d'attention particulier : le « protocole nord-irlandais », qui garantit à la fois l'intégrité du marché intérieur européen et la libre circulation entre les deux Irlande.

Par ailleurs, nous avons la perspective de nouvelles négociations sectorielles d'importance : en particulier sur la pêche – tout sera à recommencer en 2026 –, les services financiers et sur la politique de défense et de sécurité commune, dans la mesure où nous parviendrions à associer le Royaume-Uni à cette politique.

Nous attachons en effet une grande importance à la perspective de garder le Royaume-Uni arrimé à la défense européenne.

Autant de raisons pour que notre groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique reste actif.

Ce groupe s'est substitué, après le retrait effectif du Royaume-Uni de l'Union européenne, le 31 janvier 2020, au « groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne », qui fut directement suscité par le Brexit.

C'est donc depuis 2016 que notre groupe de suivi exerce une veille constructive sur l'ensemble des sujets d'intérêt concernant le Brexit et ses suites. Nous sommes un certain nombre à nous souvenir des auditions passionnantes qui avaient été organisées à l'époque où nous cherchions à comprendre précisément ce qui se passait à Bruxelles sur ces thématiques.

Comme par le passé, son activité pourra comporter plusieurs versants :

– celui de sa propre édification, grâce aux auditions, aux tables rondes et aux déplacements que le groupe a déjà commencé et pourra continuer d'entreprendre. Je rappelle ici le déplacement, en quelque sorte inaugural, du nouveau groupe, le 6 janvier dernier à Calais ;

– celui de l’information de l’ensemble de nos collègues sénateurs, en maintenant la lettre d’information sur la relation euro britannique, dans une périodicité plus espacée mais répondant aux évolutions du dossier. Je rappelle combien cette lettre est appréciée de nos collègues qui comprennent ainsi un peu mieux les arcanes et les subtilités de ces négociations ;

– plus largement, celui de l’information des citoyens avec les auditions, les communications, ainsi que les rapports d’information ;

– enfin, un versant politique, en particulier au travers des propositions de résolution européenne, comme l’illustrera justement la suite de cette réunion. En effet, nous allons discuter d’un projet de règlement européen relatif à la réserve d’ajustement au Brexit dont le moins que l’on puisse dire est qu’il ne correspond pas, en l’état, à nos attentes légitimes.

Je laisse la parole au Président Rapin, pour présenter un projet de proposition de résolution européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – Depuis le 1^{er} janvier 2021, l’Union européenne et le Royaume-Uni constituent, en effet, deux marchés et espaces juridiques distincts ; des obstacles inédits freinent les échanges de biens et services ainsi que la mobilité et les échanges transfrontaliers de personnes.

Afin de se préparer en amont à ce changement, les États membres – au premier rang desquels la France – ont dû engager un certain nombre de dépenses, afin d’assurer les nouveaux contrôles requis, notamment au plan sanitaire, mais également afin de soutenir les secteurs les plus touchés par le Brexit.

Dès 2019, la France a ainsi effectué des investissements en matière d’infrastructures douanières et sanitaires et engagé des dépenses de personnels, pour que la nouvelle frontière entre l’Union européenne et le Royaume-Uni soit opérationnelle en temps voulu.

Notre pays a rapidement défendu l’idée d’un fonds budgétaire européen pour compenser les dépenses des États membres liées au retrait du Royaume-Uni et manifester la cohésion européenne face à ce choc subi par l’ensemble de l’édifice européen. En juillet 2020, le Conseil européen extraordinaire a ainsi annoncé la mise en place d’une ligne budgétaire dédiée à cet effet. Il a invité la Commission européenne à établir un règlement en ce sens, qui a été publié fin décembre 2020.

Cette proposition de règlement établit ainsi une réserve d’ajustement au Brexit, au titre des instruments spéciaux en dehors des plafonds budgétaires de l’Union européenne fixés par le cadre financier pluriannuel (CFP). Elle est dotée d’un montant maximal de 5,4 milliards d’euros et répartie en deux enveloppes :

– un montant de préfinancement de 4,2 milliards d’euros mis à disposition en 2021. La part de préfinancement de chaque État est déterminée en fonction de deux facteurs : les poissons capturés dans la zone économique exclusive du Royaume-Uni (à hauteur de 15 % de l’enveloppe, soit 600 millions d’euros) et les échanges entre chaque État membre et le Royaume-Uni (à hauteur des 85 % restants, soit 3,4 milliards d’euros) ;

– une enveloppe supplémentaire à hauteur de 1,1 milliard d’euros, versée en 2024 aux États membres, si les dépenses acceptées par la Commission dépassent le montant payé en préfinancement et 0,06 % du RNB nominal de 2021 de l’État membre concerné.

L’objectif de cette réserve, mentionné à l’article 3 de la proposition de règlement, est ainsi d’apporter « un soutien pour pallier les conséquences négatives du retrait du Royaume-Uni de l’Union dans les États membres, les régions et les secteurs, en particulier les plus touchés par le retrait, et en atténuer l’incidence sur la cohésion économique, sociale et territoriale ».

L'objectif et le principe de cette réserve nous apparaissent louables. Mais son fonctionnement et ses modalités de répartition nous semblent quelque peu critiquables.

En effet, au vu des conséquences particulièrement négatives de ce retrait pour notre pays qui présente une proximité géographique et historique unique avec le Royaume-Uni, les montants alloués ne semblent pas satisfaisants. La Secrétaire Générale aux Affaires Européennes (SGAE) nous a d'ailleurs fait part de la déception des autorités françaises qui avaient largement collaboré avec la Commission en amont de la proposition de règlement. Selon la projection réalisée par la Cour des comptes européenne, qui vient de rendre un avis sur le sujet, la France serait le quatrième bénéficiaire de ce fonds, dont elle percevrait environ 10 %, avec 396,5 millions d'euros, derrière l'Irlande (991,2 millions d'euros), les Pays-Bas (713,7 millions d'euros) et l'Allemagne (429,1 millions d'euros).

Cette enveloppe n'est clairement pas à la hauteur des dépenses qui ont été ou seront effectuées par l'État français et les collectivités locales pour faire face au retrait du Royaume-Uni.

Le SGAE nous a communiqué une estimation de la direction du budget du Ministère de l'économie et des finances. Environ 405 millions d'euros de dépenses de l'État seraient éligibles, sur la période 2020-2023. Certaines régions sont bien sûr particulièrement touchées, soit parce qu'elles sont désormais des points de passage de la frontière externe de l'Union, soit du fait de leur spécialisation économique, notamment sur la filière pêche. Il s'agit des régions Hauts-de-France, Normandie et Bretagne. La région Bretagne a – à elle seule - estimé ses besoins à 368 millions d'euros.

D'autres secteurs pourraient également être affectés (transports, agroalimentaire, tourisme, import/export) dans d'autres régions (Ile-de-France, Grand Est, etc.). Un recensement des dépenses effectuées par les régions est ainsi en cours. Il est coordonné par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

L'enveloppe prévue pour la France, dans le cadre de cette réserve, est donc loin de couvrir la totalité des dépenses engagées. Pour remédier à cette injustice, nous appelons, dans la proposition de résolution, à plusieurs modifications de la proposition de la Commission pour permettre une plus juste compensation des conséquences négatives du retrait du Royaume-Uni sur l'économie des États membres, et notamment de la France.

D'abord, la méthode de répartition de la réserve ne paraît pas satisfaisante : le poids et le calcul du facteur lié aux échanges conduisent notamment à une « surévaluation » des transferts de services financiers par rapport aux échanges de marchandises, pénalisant ainsi des pays comme la France et favorisant au contraire le Luxembourg, les Pays-Bas ou l'Irlande.

Les spécificités des États membres mériteraient donc d'être mieux appréhendées dans la répartition de la réserve : certains secteurs devraient être mieux pris en compte, au premier rang desquels la pêche. La France est l'État membre qui pêche le plus en valeur absolue dans les eaux britanniques. Elle se trouve pourtant – au vu des méthodes de calculs - reléguée en 6ème position des pays considérés comme les plus affectés en termes de pêche par le Brexit.

Il est de même, du point de vue de la prise en compte de l'interdépendance commerciale : la France est le deuxième État membre à commercer le plus avec le Royaume-Uni, or elle se trouverait moins compensée des effets du Brexit que la moyenne des 27, en raison des indicateurs pris en compte.

Outre la méthode de répartition, la période d'admissibilité des dépenses actuellement fixée du 1er juillet 2020 au 31 décembre 2022 mériterait d'être étendue. Il faut absolument prendre en compte l'ensemble des dépenses impliquées par le Brexit et par ses préparatifs qui ont débuté il y a

plusieurs années. Fort heureusement, dans certaines régions nous n'avons pas attendu 2020 pour commencer les investissements.

Enfin, il faut clarifier l'articulation des dépenses admissibles à la réserve avec le régime des aides d'État. C'est particulièrement nécessaire pour le secteur de la pêche : l'État doit pouvoir octroyer sans risque, grâce à la réserve, des financements aux entreprises de pêche ou de mareyage qui sont réduites à l'arrêt ou ont subi une perte de chiffre d'affaires.

Ces points nous paraissent essentiels, et nous proposons une résolution européenne pour conforter les positions françaises, dans la négociation en cours à Bruxelles, à la fois au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen. La commission des budgets du Parlement européen, saisie pour avis, envisage déjà des amendements permettant de rééquilibrer l'enveloppe, notamment au profit de la France. Sa commission de la pêche, également saisie pour avis, se prononcera en avril et la commission REGI, saisie au fond, tranchera fin mai. Cette résolution a donc vocation à parvenir au Gouvernement, mais nous l'adresserons aussi aux parlementaires européens. Nous espérons ainsi peser sur les négociations qui sont particulièrement difficiles dans la mesure où la taille du gâteau est fixée : si nous augmentons la part française, d'autres États membres y perdent. Nous vous soumettons donc ce texte que nous pourrions déposer rapidement au nom du groupe de suivi, afin qu'il soit transmis dès jeudi à l'examen de la commission des affaires européennes.

M. Didier Marie. – Le rapport de Jean-François Rapin était clair et nous partageons ses orientations. Sur le fond, tel que l'a présenté Jean-François Rapin, l'accent est fortement mis sur les questions de la pêche. Si je partage sa préoccupation pour ce secteur, je pense également à un autre secteur particulièrement touché et pour lequel le fonds d'ajustement serait utile, à savoir l'activité trans-Manche, notamment pour les Hauts-de-France et la Normandie et plus particulièrement pour les ports de Calais, Dunkerque, Dieppe et Le Havre. Je ne sais pas si ce secteur est inclus dans la proposition de résolution mais si ce n'est pas le cas, il serait utile de le mentionner.

M. Jean-François Rapin, président. – Concernant le trafic trans-Manche, il n'est pas cité formellement dans la résolution. Celle-ci évoque toutefois les divers secteurs affectés en citant notamment la pêche car il s'agit du secteur qui est le plus directement touché. Mais il est évident que tous les secteurs sont concernés. D'ailleurs, nous aurons bientôt un débat au Sénat sur l'avenir des liaisons trans-Manche au cours duquel nous pourrions rappeler ces éléments.

Dans la proposition de résolution, nous apportons des précisions sur la période et les critères d'admissibilité des dépenses. À l'alinéa 26, est indiqué que le Sénat souhaite que la définition des dépenses publiques admissibles soit clarifiée, et que toute dépense publique liée au retrait du Royaume-Uni, qu'elle ait été engagée ou payée au cours de la période de référence, soit admissible au financement par la réserve. Nous avons ainsi une vue assez large, à la fois pour n'oublier aucun secteur et pour permettre d'ores et déjà une identification des secteurs les plus touchés.

M. Pascal Allizard. – Les transports sont clairement identifiés comme un secteur touché par le retrait du Royaume-Uni. Grâce à l'exposé des motifs et aux alinéas 26 et 27, évoquant des secteurs auquel le trans-Manche pourrait être rattaché, je suis, pour ma part, rassuré sur la bonne prise en compte de cette question.

M. Jean-François Rapin, président. – Je souhaitais revenir sur l'admissibilité des dépenses. Nous demandons qu'elle soit prévue à partir du 1^{er} janvier 2020 mais la question est de savoir si nous parlons de dépenses engagées ou bien de dépenses payées. Ce n'est pas pareil. Doivent pouvoir être prises en compte les dépenses engagées dans nos régions dès 2019, sur la base d'ordonnances prises par le gouvernement en février 2018, en particulier dans les Hauts-de-France, en Normandie et peut-être un peu moins en Bretagne. C'est en effet à partir de cette date que nous avons commencé à engager des travaux et des dépenses. Le Premier ministre, Édouard Philippe, est d'ailleurs venu inaugurer, au tout début de l'année 2020, les travaux déjà réalisés. Le coût de ces travaux ne peut donc être exclu puisqu'il correspond à des sommes engagées par les collectivités. À

Calais, elles représentent environ 50 millions d'euros qui, selon le Gouvernement, devront être prises en considération dans leur totalité.

M. Pascal Allizard. – Il existe un excellent rapport sur le sujet dont nous avons été, Jean-François Rapin et moi-même, co-rédacteurs.

M. Jean-François Rapin, président. – Notre réunion vise à pouvoir, avec l'accord du groupe Brexit, déposer en son nom la proposition pour qu'elle soit rapidement transmise à la commission des affaires européennes pour examen ; elle y sera amendable. Par la suite, elle sera transmise, soit en l'état, soit amendée si nécessaire, à la commission des finances qui se saisira ou non du texte.

M. Christian Cambon, président. – Toutes les voies d'amélioration restent donc ouvertes. Êtes-vous d'accord pour que le Président Rapin et moi-même lancions la démarche auprès de la commission des affaires européennes ? Je constate un consensus à l'unanimité. Je vous en remercie.

L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT

Résolutions européennes

Le 8 mars 2021, est devenue définitive la [proposition de résolution européenne](#) sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires.

Le 16 avril 2021, est devenue définitive la [proposition de résolution européenne](#) sur la réserve d'ajustement au Brexit.

Le 23 avril 2021, est devenue définitive la [proposition de résolution européenne](#) relative à l'État de droit dans l'Union européenne.

Réunions de la COSAC

M. Jean-François Rapin a participé à la réunion des présidents de la COSAC, organisée par la présidence portugaise du Conseil de l'Union européenne le 11 janvier 2021 par visioconférence avec, notamment, M. Augusto Santos Silva, Ministre d'État et des Affaires étrangères du Portugal, et Mme Elisa Ferreira, Commissaire européenne à la Cohésion et aux Réformes, et M. Luis Capoulas Santos, président de la commission des affaires européennes de l'*Assembleia da Republica*.

Le 25 janvier 2021, M. Jean-François Rapin a participé à la réunion informelle de la COSAC avec pour interlocuteur M. Michel Barnier, Directeur de la *Task Force* pour les relations avec le Royaume-Uni.

Le 28 janvier 2021, M. Jean-François Rapin a participé à la réunion informelle des présidents de la COSAC avec Mme Věra Jourová, vice-présidente de la Commission européenne chargée des valeurs et de la transparence, sur le plan d'action européen pour la démocratie.

Le 8 février 2021, M. Jean-François Rapin a participé à la réunion informelle des présidents de la COSAC avec Mme Stella Kyriakides, commissaire européen à la santé.

Le 7 avril 2021, M. Jean-François Rapin a participé à la réunion informelle des présidents de la COSAC avec M. Valdis Dombrovskis, commissaire européen au commerce sur les thèmes « Revue de la politique commerciale » et « Facilité pour la reprise et la résilience » (« *Trade policy review and the recovery and resilience facility* »).

Débat préalable au Conseil européen

Le [23 mars 2021, un débat préalable au Conseil européen](#) des 25 et 26 mars a eu lieu en séance publique.

Rencontres diplomatiques et inter-parlementaires

Le 2 mars 2021, M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, s'est entretenu avec M. Juan González-Barba, secrétaire d'État espagnol à l'Union européenne, et l'ambassadeur d'Espagne en France, M. José Manuel Albares.

Le 24 mars 2021, le Bureau de la commission des affaires européennes a entendu Son Excellence M. Nikolay Milkov, Ambassadeur de Bulgarie en France.

Conférences interparlementaires

Les 22 et 23 février 2021, M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, a participé à la conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination et la gouvernance économique au sein de l'Union, par visioconférence depuis Bruxelles.