

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} septembre au 31 décembre 2021

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

N° 108



www.senat.fr

COMPTES RENDUS DES TRAVAUX
DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

SOMMAIRE

	Pages
RÉUNIONS DE LA COMMISSION	9
<i>Jeudi 23 septembre 2021</i>	11
Culture	11
<i>Table ronde : « Quelle place pour l'Union européenne dans les médias ? »</i>	
<i>Séquence 1 : « Quelle couverture médiatique nationale pour l'actualité européenne ? »</i>	11
.....	
<i>Séquence 2 : « Comment créer un espace médiatique européen ? »</i>	35
<i>Mercredi 29 septembre 2021</i>	47
Justice et affaires intérieures	47
Nouveau pacte sur l'asile et la migration	
<i>Communication et examen du rapport d'information</i>	47
Questions diverses	60
<i>Jeudi 7 octobre 2021</i>	61
Marché intérieur, économie, finances, fiscalité	61
Proposition de règlement relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (législation sur les marchés numériques) dite <i>Digital Market Act</i>	
<i>Examen du rapport, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique</i>	61
.....	
Questions diverses	71
<i>Mercredi 14 octobre 2021</i>	73
Voisinage et élargissement	73
Déplacement du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux en Macédoine du Nord, en Serbie et au Monténégro, du 12 au 17 septembre 2021	
<i>Communication</i>	73
Institutions européennes	83
Déplacement en Slovénie du groupe interparlementaire d'amitié France-Slovénie du 28 septembre au 1 ^{er} octobre 2021	
<i>Communication</i>	83

Mercredi 20 octobre 2021	87
Questions sociales	87
Proposition de résolution européenne tendant à renforcer la lutte contre les violences faites aux femmes	
<i>Examen du rapport</i>	87
Jeudi 21 octobre 2021	93
Justice et affaires intérieures	93
Articulation entre droit de l'Union européenne et droit national	
<i>Communication</i>	93
Institutions européennes	105
Déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes en Roumanie du 29 septembre au 2 octobre 2021	
<i>Communication</i>	105
Mercredi 27 octobre 2021	111
Institutions européennes	111
Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021 – Audition de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes	111
Jeudi 28 octobre 2021	123
Union économique et monétaire	123
Projet de loi autorisant la ratification de l'accord modifiant le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité	
<i>Communication</i>	123
Politique commerciale	131
Nouvelle stratégie pour la politique commerciale de l'Union européenne	
<i>Communication et avis politique</i>	131
Marché intérieur, économie, finances et fiscalité	137
Audition de M. Thierry Breton, commissaire européen au marché intérieur	137

Jeudi 4 novembre 2021	149
Agriculture et pêche	149
Conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2021) 554 modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de conformité, la fixation des objectifs des États membres pour 2030 et l'engagement dans la réalisation collective de la neutralité climatique d'ici à 2035 dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, des rapports, du suivi des progrès et de la révision	
<i>Proposition de résolution européenne portant avis motivé</i>	149
Institutions européennes	157
Présentation des résultats de la consultation sénatoriale en ligne des élus locaux sur l'avenir de l'Europe, en présence des associations d'élus locaux	157
Questions diverses	169
Mercredi 10 novembre 2021	171
Questions sociales et santé	171
Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA)	
<i>Proposition de résolution européenne et avis politique</i>	171
Institutions européennes	181
3 ^e et 4 ^e parties de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)	
<i>Communication</i>	181
Numérique	189
Audition de Mme Frances Haugen, ancienne ingénieure chez Facebook, lanceuse d'alerte	189
Jeudi 18 novembre 2021	207
Politique étrangère et de défense	207
Activités de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (AP-OSCE) au second semestre 2021	
<i>Communication</i>	207
Mission d'observation électorale de l'AP-OSCE en Moldavie du 9 au 12 juillet 2021	
<i>Communication</i>	213

<i>Mercredi 24 novembre 2021</i>	223
Marché intérieur, économie, finances et fiscalité	223
Inclusion du nucléaire dans le règlement délégué complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 <i>Rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique ...</i>	223
Politique de coopération	237
État des relations Union européenne-Suisse <i>Communication</i>	237
<i>Mardi 7 décembre 2021</i>	241
Justice et affaires intérieures	241
Audition de M. Didier Reynders, commissaire européen à la justice.....	241
<i>Mercredi 8 décembre 2021</i>	255
Numérique	255
Marché intérieur des services numériques (législation sur les services numériques) – <i>Digital Services Act (DSA)</i> <i>Rapport, proposition de résolution européenne et avis politique</i>	255
Marché intérieur, finances, fiscalité	263
Subventions étrangères dans le marché intérieur <i>Communication et proposition de résolution européenne</i>	263
<i>Jeudi 9 décembre 2021</i>	271
Politique étrangère et de défense	271
La réponse européenne au développement de la puissance chinoise <i>Communication</i>	271
Éducation	283
Liberté académique en Europe <i>Communication, proposition de résolution européenne et avis politique</i>	283
Agriculture et pêche	293
Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la mer.....	293

<i>Mercredi 15 décembre 2021</i>	309
Agriculture et pêche	309
Les pêcheurs français face au Brexit <i>Examen du rapport d'information</i>	309
Institutions européennes	321
Audition de M. Christian Lequesne, professeur de science politique à Sciences Po Paris, auteur du rapport « Diversité linguistique et langue française en Europe ».	321
GRUPE DE SUIVI DE LA NOUVELLE RELATION EURO-BRITANNIQUE	331
<i>Mardi 14 décembre 2021</i>	333
Audition de Mme Catherine Colonna, Ambassadrice de France au Royaume-Uni	333
EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION	343
L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT	361
Résolutions européennes.....	363
Débats.....	365
Colloque.....	363
Rencontres.....	364

RÉUNIONS DE LA COMMISSION

Jeudi 23 septembre 2021

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

Culture

Table ronde : « Quelle place pour l'Union européenne dans les médias ? » - Séquence 1 : « Quelle couverture médiatique nationale pour l'actualité européenne ? »

M. Jean-François Rapin, président. – C'est un grand honneur pour le Sénat de tous vous accueillir au Palais du Luxembourg ce matin. Je suis très heureux de vous souhaiter la bienvenue au nom de la commission des affaires européennes.

Le Sénat prépare activement la dimension parlementaire de la présidence française du Conseil de l'Union européenne qui débutera au 1er janvier prochain pour six mois. C'est un événement exceptionnel pour notre pays puisqu'il n'a pas eu lieu depuis quatorze ans.

Parallèlement, l'Union européenne a lancé le 9 mai dernier, à destination de tous les citoyens européens, une conférence sur l'avenir de l'Europe, dont le Président de la République est l'instigateur et dont il espère des résultats au printemps prochain, sous présidence française.

Ces deux exercices parallèles, même s'ils peuvent occasionner une certaine confusion dans l'esprit des Français, représentent une double opportunité pour rapprocher l'Europe de nos concitoyens et pour les amener à se réapproprier les enjeux de la construction européenne. Celle-ci peut paraître distante, voie étrangère, alors même qu'elle emporte des conséquences très concrètes pour la vie de chacun d'entre nous.

Or selon un Eurobaromètre de 2017, près des trois quarts des Français considèrent qu'ils ne sont pas bien informés sur les questions européennes. Cela place notre pays au dernier rang des 27 États membres, derrière l'Espagne et la Belgique – 69 % – et la Grèce – 67 %.

Nous craignons que ce chiffre reflète la faible part de l'actualité de l'Union européenne dans les médias français, et spécifiquement dans les journaux télévisés. La fondation Jean Jaurès a ainsi mené plusieurs études sur le sujet : sur la période 2015-2020, l'actualité européenne n'a concerné en moyenne que 3,6 % des sujets des journaux télévisés de cinq chaînes – TF1, France 2, France 3, M6 et Arte –, avec un pic à 5 % en 2019, année électorale européenne. Et que dire de la couverture comparée des élections européennes et de l'élection présidentielle américaine ?

Ce constat ne manque pas de nous inquiéter dans un contexte où la démocratie est fragilisée, et où se présente une double occasion de ramener le débat européen sur la place publique nationale, avant les élections présidentielles et législatives de 2022.

C'est pourquoi nous avons souhaité organiser cette table ronde ce matin, afin de nous interroger ensemble sur les raisons de cette visibilité réduite de l'Union européenne dans les médias et sur les moyens d'y remédier. Je vous propose d'aborder ce sujet important pour

la santé de notre démocratie, à deux échelles : au niveau national d'abord, puis au niveau européen. À cet effet, nous avons invité de nombreux intervenants. Je remercie chacun d'entre eux d'avoir répondu positivement à notre invitation.

Nous allons donc commencer nos travaux par une première séquence destinée à appréhender quelle est la couverture médiatique nationale de l'actualité européenne. Cette séquence réunit les grands acteurs de la télévision, de la radio et de la presse écrite, ainsi que les régulateurs du secteur. Chacun des intervenants pourra tenir un propos liminaire de trois à quatre minutes maximum. Je serai intraitable, vu votre nombre, afin de permettre ensuite un temps d'échange avec les sénateurs présents dans la salle !

D'entrée de jeu, j'ai jugé utile de donner la parole à Théo Verdier, expert à la Fondation Jean Jaurès, qui a mené, en partenariat avec l'Institut national de l'audiovisuel (INA), des travaux poussés sur la médiatisation des affaires européennes en France, et qui a appelé à renforcer l'information des Français sur l'Union européenne.

Je lui laisse le soin de planter le décor.

M. Théo Verdier, expert associé à la fondation Jean Jaurès. – Merci à la commission des affaires européennes du Sénat d'organiser cette table ronde. C'est la première fois que je vois réunis tous les acteurs du sujet, publics et privés.

Vous posez la question de savoir si l'on accorde à l'Union européenne et à son actualité une place dans notre espace public à la hauteur de celle qu'elle occupe dans nos vies.

Vous avez rappelé les données que nous avons publiées avec l'INA : en moyenne seulement 3 % des programmes d'information des radios et des télévisions nationales sont consacrés à l'actualité de l'Union européenne au sens large, à son action, ses institutions, ses représentants, voire à ses relations avec les États membres.

Il existe ce que nous appelons une invisibilisation du sujet européen dans nos médias nationaux. Pourquoi ?

J'appelle à ne pas faire reposer l'ensemble de la responsabilité sur les rédactions, qui ne sont que le bout de l'entonnoir et tributaires du contenu politique que produisent les institutions, la société et les acteurs du débat public.

C'est une question d'incarnation, de communication entre les institutions et notre démocratie nationale. S'il y a bien quelque chose que l'on peut modifier en France sur le plan législatif, c'est bien la démocratisation des affaires européennes. Quand, en France, débattons-nous de la politique européenne avec des acteurs nationaux connus des Français ?

C'est une question importante pour mettre des visages sur des images, sur des clivages et parler médiatiquement de l'Europe sur la scène nationale.

Néanmoins, à court terme, je crois que l'on peut agir sur la dernière partie de l'entonnoir médiatique que j'évoquais.

Je crois en premier lieu qu'il est important de pouvoir suivre ce sujet de manière chiffrée et quantitative. Si on considère que c'est une lacune dans la manière dont fonctionne notre démocratie, il faut qu'on se donne des indicateurs pour suivre cette problématique.

J'appelle à un pacte pour la visibilité de l'Union européenne dans les médias, à l'instar du pacte pour la visibilité de l'outre-mer, qui a fait la preuve de son bon fonctionnement.

Rendez-vous compte que, dans les rédactions privées ou publiques, il n'existe pas d'outils pour savoir quels sont les types de sujets que l'on met en avant. On ne peut dire en fin d'année, sauf à réaliser des décomptes manuels, qu'on a fait tel ou tel pourcentage sur la sécurité, l'Europe, les affaires étrangères, la géopolitique, Joe Biden. Ce n'est peut-être pas important au quotidien, car une rédaction a « la tête dans le guidon » et traite d'une matière première mouvante dans le débat public national.

Toutefois, si l'on veut que les Français puissent s'impliquer dans la démocratie européenne, il faut réaliser un saut quantitatif sur le traitement accordé à l'Union européenne dans les médias.

Vous allez certainement dire qu'il nous faudra faire un effort dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne (PFUE). Je crois que l'on doit travailler sur ce sujet sur le long terme et faire un saut quantitatif en matière de visibilité de l'Union européenne dans les médias pour les dix ans à venir.

Il faut donc disposer d'un pacte avec des indicateurs chiffrés, dans lesquels les parlementaires ont toute leur place, pour apprécier la visibilité de l'Union européenne dans les médias.

Dernière proposition : je crois qu'il faut faciliter l'envoi de correspondants auprès des institutions. Il existait autrefois en France un centre d'accueil de la presse étrangère. C'est le rôle de l'État, à l'occasion de la PFUE, d'aider les médias privés, qui n'ont pas forcément les mêmes moyens que les médias publics, pour investir dans le sujet afin de se rapprocher de la matière première européenne et remettre des journalistes au cœur de la machine.

M. Jean-François Rapin, président. – Face à ce constat, chacun est tenté de se tourner vers le service public, qui a pour mission de contribuer à faire vivre le débat démocratique, et particulièrement vers la télévision publique, première visée.

La présidente de France Télévisions, Delphine Ernotte, n'a finalement pas pu être des nôtres. Aussi est-ce Christophe Tardieu, secrétaire général, que j'invite à nous dire quelle couverture France Télévisions réserve à l'actualité européenne.

M. Christophe Tardieu, secrétaire général de France Télévisions. – Tout d'abord, j'indiquerai que France Télévisions dispose d'un contrat d'objectif et de moyens (COM) pour 2021-2022 qui prévoit un traitement de la question européenne.

C'est la première fois qu'un véritable objectif nous est fixé par la tutelle en la matière. Je sais que mes autres collègues de l'audiovisuel public ont les mêmes dispositifs ; c'est un point important.

Nous nous efforçons d'intégrer la dimension européenne dans l'ensemble de nos programmes d'information. Nous avons gardé cinq bureaux permanents en Europe. Nous offrons des modules et des magazines sur France Info, comme La faute à l'Europe ou Drôle d'Europe.

La plupart de nos magazines – Envoyé spécial, Télématin, Complément d'enquête - s'efforcent d'avoir des rubriques sur les sujets européens. Par ailleurs, en région comme sur notre site, nous nous efforçons de donner une information aussi précise que possible sur les grands sujets européens.

Par exemple, la couverture des élections européennes de 2019 a donné lieu à environ 120 heures d'émissions et de formats divers consacrés au scrutin. Pour la première fois sur France Info, nous avons retransmis les débats pour la présidence de la Commission européenne.

Je n'irai pas jusqu'à dire que c'est un triomphe en termes d'audience, mais le succès est là, et cela fait partie des points qui, pour nous, sont extrêmement importants. Pour citer un chiffre, 108 sujets distincts ont été consacrés au plan de relance européen.

Par ailleurs, nous participons aux innovations qui traitent de sujets européens et apportent des réponses et des solutions concrètes.

En juillet dernier, nous avons lancé Vu d'Europe avec 17 autres diffuseurs publics européens. Il s'agit d'un échange de contenus numériques traduits de façon automatique. Nous allons voir ce que cela donne.

Nous avons également lancé avec NowU, la BBC et la télévision publique allemande, une offre numérique gratuite surtout destinée aux quinze-trente-cinq ans.

Enfin, une alliance a été passée avec la RAI et la ZDF pour développer des projets de fictions européennes haut de gamme. Nous pensons que l'union de plusieurs diffuseurs publics européens peut permettre de rivaliser avec la puissance des plateformes. Cette alliance est extrêmement prometteuse. Nos amis espagnols souhaitent également rallier cette alliance. Ce sera pour nous très important.

Cette coopération se joue essentiellement, pour ce qui nous concerne, via l'Union européenne de radio-télévision (UER), qui dépasse le cadre de l'Europe. C'est parfois compliqué pour les institutions communautaires de réaliser un correct partage entre ce qui relève de leur domaine d'activité et ce qui relève de l'Union européenne, où figurent des pays comme la Russie ou le Bélarus, qui vient d'être exclu compte tenu de son absence totale d'indépendance.

Notre ambition est donc d'essayer de populariser les sujets européens auprès de la plus large audience possible. On s'y efforce, mais il reste certainement beaucoup de progrès à accomplir.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est aussi à l'Europe de se populariser un peu ! Je défends pleinement le concept d'« Europe à la maison », afin que nos concitoyens s'attachent à comprendre les mécanismes européens de façon concrète.

Je donne maintenant la parole à un autre acteur public de la télévision, France Médias Monde, représenté par sa présidente Marie-Christine Saragosse, que je remercie vivement.

Pourriez-vous nous indiquer dans quelle mesure les médias publics à diffusion internationale, qui sont réunis dans France Media Monde, contribuent à la médiatisation nationale des informations européennes ?

Mme Marie-Christine Saragosse, présidente de France Médias Monde. –

Nous sommes en effet des médias internationaux. Je voudrais souligner l'omniprésence des enjeux européens sur nos antennes, leur réactivité et le fait que les jeunes Européens constituent un public privilégié.

En matière d'omniprésence, je suis très sensible à l'étude de l'INA et de la Fondation Jean Jaurès. Malheureusement, nous avons seulement été pris en compte durant une seule année. Nous avons eu le bonheur de voir que France 24 était la première chaîne française d'information sur l'Europe, mais nous avons ensuite été sortis de l'étude. Cela peut fausser la perception de la présence de l'Europe dans les médias français...

Nous diffusons chaque semaine 30 heures de programmes européens sur nos antennes. L'Europe des citoyens pouvant offrir une entrée positive vers l'Europe, nous diffusons des émissions comme Accents d'Europe, qui nous racontent la vie quotidienne des Européens, ou L'Europe dans tous ses états. Nous sommes souvent financés par la Commission.

Nous travaillons avec France Info, France Télévisions et Radio France dans le cadre d'une émission commune, Drôle d'Europe. Nous travaillons aussi avec Public Sénat, avec qui nous avons également une émission commune, Ici l'Europe.

Je pense que nous allons pouvoir renforcer ces collaborations pendant la présidence française.

Deuxièmement, l'actualité l'exigeant, nous avons diffusé mercredi en direct le discours sur l'état de l'Union d'Ursula von der Leyen. Nous procédions déjà ainsi pour le président américain : il nous a semblé logique de le faire pour la présidente de la Commission. Je pense que cela a été assez remarqué par les élus européens.

Nous avons aussi couvert l'élection européenne avec un bus qui a sillonné l'Europe, et nous travaillons à quelques petites surprises pour la présidence française.

Nous avons constitué un groupe de travail interne avec nos chroniqueurs et nos spécialistes, dans les vingt langues que compte notre groupe.

Nous travaillons sur les lieux de mémoire européens à Paris et en France et, inversement, sur les lieux où la France est très présente dans d'autres pays européens.

Nous négocions aussi avec France Télévisions et Radio France un accord avec Viavoice pour avoir un baromètre de la perception de l'Union européenne par les Français avant et après la présidence de la France. Cela donnera lieu à un certain nombre d'émissions communes et de commentaires.

Enfin, pour convaincre les jeunes de l'intérêt de l'Europe, nous avons lancé Enter ! avec nos amis allemands, à la fin du mois de mai dernier, dans le cadre du traité d'Aix-la-Chapelle. C'est un programme qui allie six partenaires européens et donc six langues européennes en même temps, 100 % vidéo mobile, sur les réseaux sociaux. Nous avons déjà 13 millions de vidéos-vues dans ces différentes langues, dont 5 millions au mois d'août. Ce programme est financé à 40 % par la Commission. Nous devons soumissionner à nouveau. C'est en cours. On y traite de beaucoup de sujets, comme le logement des jeunes en Europe, par exemple. Nous sommes donc dans les starting-blocks.

M. Jean-François Rapin, président. – On ne se rend pas forcément compte qu’il existe autant de matière.

Je propose à présent d’entendre la voix des télévisions privées, à commencer par celle du groupe TF1, ici représenté par Fabien Namias, directeur général adjoint de LCI, chaîne d’information en continu, donc particulièrement concernée par notre sujet.

Quelle visibilité le groupe TF1 donne-t-il aux informations européennes ? On rapporte qu’il n’aurait aucun correspondant à Bruxelles. Est-ce vrai ?

M. Fabien Namias, directeur général adjoint de LCI. – Oui, c’est vrai, mais cela ne nous empêche pas d’envoyer très régulièrement nos reporters sillonner l’Union Européenne et rapporter dans nos journaux télévisés.

LCI, que je dirige au sein du groupe TF1, consacre une part très importante de son antenne à l’actualité internationale en général et européenne en particulier, par intérêt et goût, avant toute notion d’obligation ou de contrainte.

Chaque soir, David Pujadas présente une chronique internationale dédiée, en prime time. Il y est question d’Europe deux à trois fois par semaine. Par ailleurs, chaque après-midi, un journaliste de la rédaction internationale intervient dans une chronique sur LCI sur les sujets internationaux et européens.

Un journaliste spécialisé, correspondant à Bruxelles, Jean Quatremer, intervient sur ces sujets chaque semaine à l’antenne sur LCI. Parmi ces dossiers figurent évidemment les questions européennes. Il en a été particulièrement question récemment au sujet de l’accès aux vaccins des Européens, et nous avons consacré une part très importante d’antenne aux négociations sur le Brexit.

Chaque sommet européen fait l’objet d’une vaste couverture sur notre antenne. Lors des élections européennes, en 2019, LCI a consacré trois débats aux élections, à une heure de grande écoute, entre 20 heures et 23 heures.

Hasard de l’actualité, il se trouve que le secrétaire d’État aux affaires européennes est l’invité de l’émission de Darius Rochebin vendredi soir. La crise diplomatique avec les États-Unis, dont on parle beaucoup en ce moment, interroge le rôle de l’Europe, celle-ci ayant finalement apporté son soutien à la France. Ce sujet a été très présent sur notre antenne.

TF1 n’a plus de correspondant dans la plupart des capitales étrangères, parce qu’on a choisi de traiter l’actualité sous forme de reportages permettant de sillonner l’Union Européenne. Ces deux dernières années, 245 sujets ont été spécifiquement dédiés aux questions européennes dans les journaux télévisés de TF1 de 13 heures et de 20 heures, en semaine comme le week-end.

Un point nous est cher et peut, à court terme, poser quelques difficultés. Il s’agit de la présidence française de l’Union européenne au premier semestre 2022, non pas en raison de l’aridité supposée des contenus, mais en raison du calendrier.

Cette présidence va en effet se cumuler, pour la France, avec un autre calendrier non négligeable, celui de la campagne présidentielle, suivie par la campagne législative. L’Europe sera à n’en pas douter un sujet en soi et un enjeu, mais quelle place pourrions-nous reverser à la présidence française de l’Union européenne alors que la campagne présidentielle

battrait son plein ? Comment faire la part des choses entre l'action publique du chef de l'État, de l'administration, et la campagne électorale ?

Je pose la question car elle sera à n'en pas douter soulevée par tous les acteurs publics et privés, et les médias publics seront interrogés sur la place qu'ils accordent à la France. On nous reprochera aux uns et aux autres de faire la campagne de tel ou tel. On le sait, mais je préfère précéder les débats et les prévenir plutôt que les subir.

On avait déjà évoqué la problématique lors d'une réunion organisée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) au printemps dernier, qui avait été très utile. Je pense que ce sujet reste crucial à éclaircir. Comment comptabiliser les différents temps de parole liés à ce sujet si l'on veut proposer une couverture efficace et complète ?

Le risque, pour éviter toute polémique, serait de ne traiter que des sujets techniques, qui ne favoriseraient pas le rapprochement avec le concept européen.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est aussi une préoccupation que partagent les politiques.

Après le groupe TF1, nous aimerions entendre la voix du groupe M6, représenté ici par Stéphane Gendarme, directeur de l'information.

Quelle place le groupe M6 accorde-t-il à l'actualité européenne ?

M. Stéphane Gendarme, directeur de l'information du groupe M6. – Le dispositif de la chaîne M6 consacré aux questions européennes repose sur les rédactions. Nous n'avons en effet pas de journalistes spécialement dédiés à l'Europe. Nos journalistes politiques se déplacent donc très souvent à Bruxelles ou Strasbourg.

Nous avons également un correspondant de M6 à Nancy, qui va très régulièrement à Strasbourg. Nos équipes de Lille font aussi couramment le trajet en direction de Bruxelles.

Nous avons également des correspondants dans un grand nombre de pays de l'Union européenne, avec qui nous travaillons régulièrement.

Un point est peut-être un peu moins connu : M6 appartient à l'association ENEX, basée sur le modèle de l'Eurovision. Cette association partage des images et des positions satellites et rassemble des chaînes d'un grand nombre de pays européens. Nous faisons énormément de travail en commun avec ces chaînes.

Depuis quelques années, nous travaillons aussi étroitement avec RTL. Nous bénéficions de la force de frappe de cette radio, qui est dotée d'un dispositif européen, et nous travaillons main dans la main avec la journaliste spécialisée dans ce domaine ou avec son réseau de correspondants.

C'est la même chose avec nos partenaires de RTL Belgique, avec qui nous collaborons sur les grands événements.

Pour entrer dans le vif du sujet, je pense que nous ne devons pas nous arrêter aux grandes dates. M6 est présent, comme beaucoup, sur les événements, les Conseils européens, mais je pense que l'on gagnerait, notamment par rapport au public jeune qui regarde beaucoup

nos journaux, à ne pas simplement traiter l'Europe et les questions européennes lorsqu'il se passe quelque chose.

C'est un effort dont nous sommes vraiment conscients de l'importance. Nous allons bien évidemment beaucoup parler de la présidence française. La question des quotas et du temps de parole est un vrai défi, mais je pense que M6 gagnerait à être plus présent au long cours sur ces sujets, en dehors de ces événements.

Nous sommes, comme beaucoup, très attachés à l'aspect didactique et au décryptage. Dans nos rubriques, comme Expliquez-nous, nous revenons très souvent sur l'organisation de l'Union européenne. Nous expliquons le fonctionnement des institutions. Il n'y a pas une élection à propos de laquelle nous ne rappelons pas les clés, notamment au public le plus jeune.

Pour conclure, entre janvier 2020 et août 2021, M6 a diffusé 129 « entrées » concernant l'Europe ce qui, je pense, n'est pas négligeable.

Nous nous attachons vraiment, dans nos JT, à rapprocher l'Europe des Français. Ce n'est peut-être pas ce qui est le plus visible. Au moment des élections, ou dès qu'on en a l'occasion, on essaie de montrer comment l'Europe est présente dans le quotidien des Français. Nous ne sommes pas les seuls.

C'est déjà une porte d'entrée pour montrer comment l'Europe joue sur la vie des Français, même s'il faut assurément essayer d'en faire plus entre chaque grande date.

M. Jean-François Rapin, président. – Vous venez de présenter le concept d'Europe à la maison. Je suis très intéressé par le fait de sortir des grandes dates pour se consacrer davantage sur le quotidien.

Il existe des dispositifs européens très intéressants qui n'entrent pas suffisamment dans les foyers. Je pense à Erasmus Plus, grâce auquel des apprentis peuvent aujourd'hui réaliser leur apprentissage en Europe, mais personne ne le sait, en dehors des publics bien informés.

Je souhaite à présent la bienvenue à Christopher Baldelli, président-directeur général de Public Sénat, qui est ici un peu chez lui.

J'avais pu évoquer le sujet de la couverture des sujets européens avec votre prédécesseur, Emmanuel Kessler, juste après ma prise de fonction en tant que président de la commission des affaires européennes, mais nous n'avons pas encore eu le temps de nous en entretenir tous les deux.

Quel temps Public Sénat consacre-t-il aujourd'hui à l'Europe ?

Comptez-vous donner plus de visibilité encore aux travaux du Parlement français à propos des sujets européens ?

M. Christopher Baldelli, président de Public Sénat. – J'ai eu l'occasion, à Public Sénat et dans plusieurs médias, mais aussi précédemment à France 2, RTL et au groupe M6, de me préoccuper de ce sujet qui n'est pas facile.

L'intitulé de votre table ronde – « Quelle place pour l'Union européenne dans les médias ? » – fait preuve d'une certaine pudeur. Vous auriez pu l'intituler : « Pourquoi l'Europe fait-elle l'objet d'aussi peu de couverture dans les médias français ? ». Je pense que c'est le sens de votre questionnement...

Pour trouver des solutions, il faut d'abord étudier les difficultés. Elles ne sont pas négligeables, et on ne peut faire l'économie de cette phase.

Cela concerne l'Europe, mais aussi plus largement les sujets internationaux. Il faut le constater – les audiences nous le montrent – : il n'y a pas une grande appétence de nos concitoyens pour ces sujets.

J'ai dirigé France 2 de 1999 à 2006. Juste avant, France 2, première chaîne nationale, deuxième chaîne française, qui diffuse un journal important face à celui de TF1, avait décidé de montrer sa différence à travers un décor qui représentait le monde, et surtout dans la hiérarchie et le choix des sujets. Il avait été décidé de commencer systématiquement le journal de 20 heures par un thème de dimension internationale, quoi qu'il se passe en France.

On a tenu moins de six mois. J'en parle d'autant plus facilement que ce n'est pas mon équipe qui a pris cette décision, mais la précédente.

Ce n'est pas de ce point de vue une spécificité française : dans d'autres pays voisins, l'approche est de même type. Les débats qui ont récemment eu lieu en Allemagne à propos du poste de chancelier ont plus porté sur des questions nationales intra-allemandes que sur des questions européennes et internationales. Certains observateurs l'ont d'ailleurs regretté, y compris en Allemagne.

La deuxième difficulté est relative à la visibilité des actions européennes, sujet que les sénatrices et les sénateurs connaissent bien.

Aujourd'hui, quand les régions participent à des actions de transport, il est indiqué sur les wagons que tel train circule grâce à la région. Quand un État ou des collectivités, notamment en France, bénéficient de subventions européennes importantes pour les aider dans leurs projets, communiquent-ils de façon visible sur le fait que ce financement est possible grâce aux subventions européennes ?

Mme Valérie Létard, vice-présidente du Sénat me disait hier que c'était le cas dans sa région. Je ne suis pas sûr que ce soit partout le cas.

J'en viens à présent à la loi et à la directive. Le projet de loi audiovisuelle qui doit être définitivement adopté aujourd'hui même à l'Assemblée nationale résulte en grande partie d'une transposition de directive portant notamment sur la question des services audiovisuels à la demande.

Au début, on parlait de transposition de directive. Le législateur français a progressivement élargi le sujet et y a intégré un certain nombre de spécificités qu'on ne retrouvera pas dans les autres pays, en particulier s'agissant du niveau d'investissement des différentes plateformes. On ne parle donc plus du tout d'une directive européenne, mais d'une loi française.

L'action européenne et la façon dont elle est transcrite dans les différents pays sont donc peu visibles et peu lisibles. Un journaliste de base, voire une rédaction extrêmement

bien structurée et intelligente, n'arrive parfois même pas à déterminer ce qui relève du niveau européen.

Enfin, tout le monde le sait, l'Europe est plus souvent l'objet de critiques que de satisfecit, et c'est vrai à tous les niveaux, y compris politique.

L'Europe est pourtant incroyablement présente dans nos vies : ce matin même, on a appris que la Commission travaillait sur l'idée d'une recharge unique pour les portables, qui va simplifier la vie, faire faire des économies et concerner tous les citoyens. Voilà un bon sujet. Aujourd'hui, on en parle dans certains médias, comme France Info ce matin. Certaines informations de ce type peuvent concerner tous les citoyens et sont intéressantes, mais encore faut-il les voir.

Une fois qu'on a dressé l'état des lieux et recensé les difficultés, les solutions sont de trois ordres. Cela a été largement évoqué par mes collègues : quand il y a un événement, il faut naturellement le traiter. Ce sera le cas évidemment avec la présidence française. Public Sénat traitera la question différemment, essentiellement par le biais des initiatives qui seront prises au niveau parlementaire, que ce soit au Sénat ou l'Assemblée nationale. Deuxièmement, il faut des modules spécifiques, des magazines dédiés à l'Europe existent aussi sur Public Sénat, comme L'Europe ensemble.

La troisième façon de parler de l'Europe, c'est de prendre du recul. Pour cela, il faut des formats de magazine qui permettent de ne pas être totalement noyé par l'actualité immédiate, en donnant un peu de sens et de profondeur aux choses. De ce point de vue, Public Sénat a lancé un nouveau magazine à la rentrée, à 18 heures, Sens public, avec un premier débat qui réunit des spécialistes autour de sujets d'actualité et un second plus prospectif, avec un retour en arrière sur certains éléments. Avec ce genre de choix, on peut mieux traiter des sujets européens.

M. Jean-François Rapin, président. – Je reviens sur la question de la visibilité européenne et les investissements que vous avez évoqués. Les plus petits pays, lorsqu'ils bénéficient d'investissements européens, le font savoir de façon très démonstrative. C'est moins vrai chez nous. Nous sommes peut-être des enfants gâtés.

Quand le relais est en outre une collectivité, une région, une intercommunalité, on garde le bébé pour soi. C'est aussi une façon de faire de la politique...

Le Sénat a lancé une consultation auprès des élus locaux sur leur ressenti de l'Europe. Une fois qu'on en aura les résultats, je ferai un tour de France pour les présenter. J'inviterai Public Sénat à nous accompagner pour constater, sur les territoires, ce que peut apporter l'Europe.

Je souhaiterais à présent me tourner vers les radios, en commençant tout naturellement par les radios publiques.

Merci à Mme Veil, présidente-directrice générale de Radio France, d'être parmi nous. Madame la présidente, quelle part les radios publiques prennent-elles dans l'information des Français sur les questions européennes ?

Mme Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France. – Je trouve cette initiative très intéressante pour nous, parce qu'elle reflète beaucoup de questions que se posent les rédactions, les directeurs d'antenne.

Le sujet est en fait de savoir comment rendre toutes les questions européennes intéressantes. Cela concerne à la fois l'action de l'Union européenne, mais aussi la compréhension des autres pays européens afin de faire vivre l'espace public européen, la conscience et la citoyenneté européennes.

C'est une question qui nous est très chère. Tout d'abord, notre rédaction est très concernée par l'actualité de l'Europe, car nous bénéficions de quatre envoyés spéciaux, à Bruxelles, Rome, Londres et Berlin. Cela entraîne une acculturation de nos journalistes à ces questions lors de leur passage dans ce type de poste.

Nous sollicitons également une quarantaine de pigistes à travers les différents pays européens pour traiter de l'actualité européenne.

Aujourd'hui nous parlons d'Europe douze heures par semaine, environ pour moitié dans les contenus d'information et pour moitié dans les programmes, soit un peu moins de deux heures par jour, ce qui est important.

On a à la fois des rendez-vous dédiés, mais on traite en fait beaucoup la question lors de la plupart des rendez-vous sur nos antennes, en prime time.

Ainsi, lundi matin, dans le 7-9 de France Inter, qui est écouté chaque jour par près de 7 millions d'auditeurs, nous recevions un député européen, sur France Info Margrethe Vestager, et nous avons traité sur France Culture de la question de savoir s'il existe encore des valeurs communes européennes. Dimanche, dans L'esprit public, émission animée par Patrick Cohen, que nous avons le bonheur de partager avec d'autres confrères, nous avons parlé de l'élection allemande.

C'est de cette manière que nous arrivons à intéresser les auditeurs, en les faisant entrer dans l'actualité et en essayant d'événementialiser les choses.

La semaine dernière, j'ai ouvert un débat qu'on a organisé à la Maison de la radio et de la musique, au Studio 104, sur la relation franco-allemande et l'élection de dimanche prochain.

On a démarré ce débat avec l'ambassadeur de France en Allemagne, Hans-Dieter Lucas. On essaie vraiment de rendre ce sujet très présent, en le traitant aussi lors de rendez-vous culturels. Augustin Trapenard, dans Boomerang émission culturelle phare de France Inter, recevait lundi une actrice italienne, Laura Morante.

Arnaud Laporte, sur France Culture, accueillait le même jour le grand romancier autrichien Wolfgang Herrmann.

On essaye aussi de le faire au travers de la recherche scientifique. On a beaucoup mis en valeur le rôle de l'Agence spatiale européenne dans le cadre de la mission Alpha. Thomas Pesquet était hier soir en direct sur France Inter, et nous avons rediffusé ce moment dans la matinale de France Info ce matin. On essaye à chaque fois de mettre en valeur le rattachement à l'Europe.

C'est un travail qui est à faire quotidiennement, et je ne pense pas que cela puisse se résumer ni à des rendez-vous dédiés ni à un simple aspect quantitatif, même si on essaie évidemment de traiter celui-ci. Il faut pouvoir faire connaître ce que font nos voisins, développer une véritable conscience publique européenne, et c'est pourquoi, avec France

Médias Monde et France Télévisions, nous lançons le baromètre dont parlait Marie-Christine Saragosse, qui permet de mesurer la compréhension par les citoyens de ce que fait l'Europe, ainsi que leurs connaissances.

Nous aurons une émission spécifique début décembre pour en tirer toutes les conséquences, à des fins éditoriales, jusque dans le traitement de l'élection présidentielle. On essaie de voir de quelle manière traiter l'enjeu européen dans le cadre de cette élection, car cela fait partie des sujets de débat.

M. Jean-François Rapin, président. – En contrepoint, je souhaite à présent céder la parole à Anne Fauconnier, déléguée générale du Bureau de la radio (BDR), association qui regroupe les quatre grands groupes de radios privées commerciales : M6, Lagardère, NRJ et NextRadio.

Comment traitez-vous donc l'information européenne ?

Mme Anne Fauconnier, déléguée générale du Bureau de la Radio. – Je ne vais pas détailler les programmes de chacune des radios, puisque le BDR regroupe à la fois les radios généralistes, RTL, Europe 1 et RMC, ainsi que vous venez de le rappeler.

Je voudrais vous faire part notamment des difficultés que l'on pouvait rencontrer et de notre spécificité par rapport aux radios de service public. Les radios privées vivent exclusivement de la publicité et ne bénéficient d'aucune subvention ni des contributions à l'audiovisuel public.

Nous avons une obligation d'audience pour assurer notre survie, ce qui nous fait faire des choix financiers quant aux angles éditoriaux et aux sujets que l'on va traiter.

Pour traiter de l'Europe, il faut se déplacer, avoir des équipes et les choix financiers des rédactions sont donc obligatoires, car on ne peut tout traiter. On a donc un véritable axe financier en matière de traitement de l'information.

Par ailleurs, la radio est un média local et de proximité, et on constate un faible intérêt de la part de nos auditeurs concernant le traitement des informations européennes. On le retrouve dans le faible taux de participation aux élections européennes.

Ce faible intérêt est dû à la complexité et à la difficulté de compréhension du fonctionnement des instances européennes, mais aussi à la moindre incarnation européenne. Au fur et à mesure des années, la représentation de l'Europe s'est diluée, et les médias ont du mal à faire émerger des personnalités européennes. Il est donc difficile d'assurer la promotion des actions de l'Europe. Ne faudrait-il pas, de ce fait, que les instances parlementaires recourent à des vulgarisateurs pour discuter des grandes décisions européennes et constituer les interlocuteurs de nos médias ?

Le Gouvernement ne devrait-il pas confier à Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, le soin d'animer un point presse régulier sur l'actualité européenne, comme le fait Gabriel Attal sur les autres sujets ? Un tel dispositif nous permettrait de traiter de ces sujets.

M. Jean-François Rapin, président. – Les parlements nationaux sont là pour vulgariser les sujets et les rendre plus abordables, sans entrer dans des discussions techniques qui pourraient ne pas être intéressantes.

Mme Anne Fauconnier. – Il faut que cela intéresse les auditeurs dans leur vie quotidienne.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous sommes d'accord : c'est ce que je défends.

Dernier type de média contribuant à couvrir les sujets européens : la presse.

Jean-Christophe Boulanger, vous présidez Contexte, média web français spécialisé dans les institutions, les politiques publiques et la fabrique de la loi. Fondé il y a huit ans par trois anciens d'Euractiv.fr, Contexte donne un écho très précieux à l'actualité européenne.

Pourquoi ce choix et comment y parvenez-vous ?

M. Jean-Christophe Boulanger, président de Contexte. – Je suis très heureux d'être ici, car la question de la place de l'Europe dans les médias est un peu le fil conducteur de mes vingt dernières années de vie professionnelle, avec trois aventures entrepreneuriales sur cette question.

En effet, j'ai toujours été sidéré du décalage entre la réalité de l'impact de l'Union européenne sur nos vies et le traitement médiatique de cet impact. Il ne s'agit pas d'être pro-européen, mais simplement de raconter le monde au plus près du réel.

J'ai voulu trouver un modèle économique qui permette de faire de l'information européenne de manière indépendante. C'est ce qui m'a amené progressivement à me concentrer sur les professionnels, ceux dont le métier est de participer à la fabrication des politiques publiques.

Contexte est un journal qui traite au quotidien des luttes d'influence sur les projets de loi, à Paris et à Bruxelles. Nous constituons presque un service pour les professionnels. Nous disposons de neuf correspondants permanents à Bruxelles et d'une vingtaine de journalistes à Paris pour raconter au quotidien ces luttes d'influence.

Au bout de huit ans de Contexte, je peux dire qu'il existe une vraie soif d'information professionnelle à propos des politiques européennes. Chez les journalistes également : beaucoup de nos abonnés sont des médias qui nous utilisent comme matière première, pour la retraiter ensuite pour un public plus large.

La façon dont Contexte travaille ne peut pas forcément s'appliquer aux médias généralistes, j'en ai bien conscience, mais peut-être peut-on en tirer quelques enseignements. Nous sommes un média politique biculturel. Nous attachons beaucoup d'importance au fait de traiter des enjeux comme s'il n'existait qu'un seul espace politique et non deux, ce qui demande au quotidien beaucoup de coordination entre les journalistes parisiens et bruxellois, beaucoup d'efforts mutuels pour comprendre des fonctionnements extrêmement différents dans la manière dont les politiques publiques se fabriquent.

On constate un problème de formation des journalistes aux affaires européennes, certes, mais aussi à propos de la manière dont les politiques publiques françaises se réalisent. Pour comprendre l'Union européenne, il faut déjà comprendre la réalité de la fabrication des politiques publiques françaises. Il nous semblerait aussi sain qu'il existe une meilleure sensibilisation des managers de journalistes à ce sujet.

Une autre piste d'action, c'est celle de la mobilité. On ne comprend Bruxelles que si on y a passé quelque temps. Un certain nombre de médias de la presse écrite favorisent cette mobilité, et c'est très sain.

Mon témoignage est un témoignage de terrain, plutôt optimiste. Il est possible de créer des médias privés indépendants, avec beaucoup de journalistes à Bruxelles. On y apprend des choses qui pourraient être utiles pour des médias plus généralistes.

M. Jean-François Rapin, président. – Vous faites tous des efforts pour essayer d'informer et de convaincre de l'utilité de l'Europe, mais vous estimez qu'il n'y a pas peut-être pas forcément de répondant en face. Est-ce parce que les gens sont moyennement informés ou ont un niveau de connaissances insuffisant pour appréhender les sujets européens ? En tout cas, les Français nous disent qu'ils ne sont pas assez informés de l'actualité européenne.

J'aimerais qu'on essaye de voir quels peuvent être les leviers pour rectifier cette trajectoire. Tournons-nous donc vers le régulateur...

M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel. – Le constat que fait le CSA est celui que vous avez fait en introduction, tout comme Théo Verdier : c'est, d'une part, une relativement faible exposition des thématiques européennes dans les médias entendus dans leur globalité – même s'il faut nuancer, les interventions que l'on vient d'entendre le montrent bien – et, de l'autre, un sentiment des Français d'être mal informés sur l'Europe, alors qu'ils manifestent leur intérêt vis-à-vis de celle-ci.

C'est un point que personne n'a mentionné ce matin. Dans le contexte français, les élections européennes sont les seules pour lesquelles on a constaté une augmentation très nette de la participation – 8 points de progression par rapport au scrutin précédent, dans une tendance générale qui est celle que nous connaissons.

Il y a là un vrai paradoxe à considérer qu'il s'agit de sujets compliqués, qui n'intéressent pas les Français, alors qu'ils estiment être mal informés et participent à ces élections.

Le CSA a souhaité porter une initiative sur ces sujets pour plusieurs raisons. En premier lieu, la dimension européenne de la régulation est très importante. Nous sommes membre d'un groupe de régulateurs européens : beaucoup de thématiques que nous sommes amenés à aborder dans la régulation des médias ont une dimension européenne.

L'Europe est en train de régler le régime de responsabilité des plateformes de partage de contenus avec les projets de règlement Digital Services Act (DSA) et Digital Market Act (DMA), deux textes très importants dont l'Union européenne a eu l'initiative et sur lesquels, avec les régulateurs, nous sommes très actifs.

Pour ce qui concerne le traitement des sujets européens par les médias, il faut prendre en compte la liberté éditoriale des chaînes, qui est entière. La particularité du service public a été rappelée par les uns et les autres, les contrats d'objectifs et de moyens faisant obligation aux services publics de porter une ambition en la matière.

Pour les autres acteurs, on est effectivement dans le champ de la liberté éditoriale. Nous nous sommes placés sur le terrain de l'initiative volontaire des acteurs. C'est un vecteur

de régulation qu'on utilise de façon très étendue, notamment sur toutes les thématiques sociétales, avec l'utilisation de chartes. On l'a fait en matière d'exposition des personnes en situation de handicap, en matière d'alimentation et sur toute une série d'autres sujets.

J'ai eu l'occasion d'écrire à tous les médias au printemps dernier et de réunir l'ensemble des acteurs sur ces sujets pour voir comment se mettre en mouvement. Je suis heureux de constater qu'il y a eu beaucoup d'initiatives de la part de tous les acteurs, privés et publics, ces derniers mois.

Marie-Christine Saragosse évoquait la retransmission en direct du dernier discours de la présidente de la Commission européenne. Je rappelle que le grand discours sur le plan de relance de l'Union qui, pour la première fois, engageait une politique d'endettement, n'avait pas été retransmis. On voit donc que les choses sont en train de bouger.

La dynamique de la présidence du Conseil de l'Union européenne par la France gagne du terrain. Je ne suis pas inquiet pour la présidence française de l'Union européenne : elle va être naturellement couverte par les uns et par les autres.

C'est l'occasion d'ouvrir une parenthèse pour dire à Fabien Namias que le CSA, dans les recommandations qu'il sera amené à faire sur la couverture de l'élection présidentielle, évoquera explicitement la question singulière de la présidence française de l'Union. La loi nous fait obligation de consulter le Conseil constitutionnel. Je l'évoquerai lundi prochain avec son président. Nous publierons notre recommandation, vraisemblablement dans le courant du mois d'octobre, pour fixer les règles qui seront applicables pour les médias. Un chapitre traitera vraisemblablement de ce sujet, avec des règles que les rédactions connaissent bien, s'agissant du chef de l'État. Cela a été jugé par le Conseil d'État dans un arrêt de 2009 concernant la distinction entre le chef de l'État régalien et le chef de l'État potentiellement candidat. Le partage est toujours un peu subtil à réaliser mais une certaine pratique s'est néanmoins développée.

Ce qui me soucie plus, c'est l'après-PFUE. Comment arriver à faire en sorte que la question européenne – qui, une fois encore, intéresse les Français, même si les sujets sont complexes et difficiles – soit couverte après la présidence de l'Union ?

Des propositions ont été faites. L'idée d'un baromètre périodique pour essayer de mesurer la présence me paraît bonne. Ce sont des outils que nous utilisons en tant que régulateur. Pourquoi pas une charte de tous les acteurs sur les engagements qu'ils seraient prêts à prendre ?

D'autres thématiques doivent se développer. Je crois que ce sera l'objet de la deuxième table ronde. Je pense, par exemple, à ce que le service public fait en matière de coproductions avec les autres pays de l'Union européenne. C'est aussi une approche commune en matière d'offre de programmes au niveau européen. Il y a des marges d'initiative.

Quoi qu'il en soit, le CSA sera à l'origine de propositions et disponible pour aborder ces sujets. Nous lirons avec intérêt les conclusions de cette matinée.

M. Jean-François Rapin, président. – Je reviens quelques secondes sur la présidence française et la couverture médiatique. C'est un sujet que l'on évoque assez couramment dans les organes politiques.

Nous allons connaître une présidence française de six mois mais, dans les faits, elle sera très écourtée. Avant la fin premier trimestre, les choses seront terminées. Notre calendrier s'arrête en effet le 10 mars. Cela signifie que l'on devrait quasiment être en mesure de faire une synthèse de la présidence française le 15 mars.

Il y a là aussi un sujet sur la façon dont vous allez traiter ces questions durant cette période.

Je rappelle que le Sénat sera la seule assemblée à fonctionner jusqu'à la fin de la présidence française. Bien sûr, les institutions européennes vont continuer à siéger. Mais nos députés vont être en campagne électorale, le président de la République également, de même que les ministres qui devront pourtant présider et animer toutes les réunions du Conseil à Bruxelles.

La façon dont on pourra communiquer est du ressort du CSA, sans quoi le creux médiatique qui va s'installer ne sera pas favorable au développement de l'information au niveau européen.

En complément de l'action du régulateur audiovisuel, les autorités de tutelle des médias publics disposent aussi de leviers pour donner à l'Union européenne une plus grande visibilité dans les télévisions et radios publiques.

Je me tourne d'abord vers Mme Julie Ghibellini, sous-directrice de l'audiovisuel à la direction générale des médias et des industries culturelles du Ministère de la culture.

Mme Julie Ghibellini, sous-directrice de l'audiovisuel à la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture. – Quelques mots pour rappeler le cadre d'intervention de l'État dans le domaine qui nous intéresse ce matin et, tout d'abord, que l'intervention de l'État est nécessairement et fort heureusement limitée par les principes de liberté de communication et d'indépendance des médias qui, comme vous le savez, sont constitutionnellement garantis.

Pour l'audiovisuel, la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication définit les conditions d'exercice de cette liberté et précise que cet exercice ne peut être limité que par des motifs précisément énumérés dans ce même texte.

Le Gouvernement ne saurait intervenir sur les choix éditoriaux des chaînes privées comme publiques sans méconnaître leur indépendance, qui est souhaitée par le législateur. Elles sont libres de diffuser les programmes qu'elles souhaitent, dans les limites fixées par la loi, sous le contrôle du CSA.

Ces principes et limites étant rappelés, il convient de distinguer la situation des médias privés de celle du service public audiovisuel.

En ce qui concerne les médias privés, le Gouvernement n'est évidemment en aucun titre fondé à intervenir, et l'intervention du régulateur s'inscrit dans des limites très étroites.

Le premier levier est celui des conventions que le CSA passe avec les éditeurs, qui bénéficient d'une autorisation lorsqu'ils utilisent pour leur diffusion des fréquences du domaine public hertzien. Cette autorisation est assortie d'une convention conclue avec le CSA, qui peut définir des obligations auxquelles l'éditeur doit se soumettre. Celles-ci peuvent

porter sur la couverture de l'actualité européenne. C'est le cas de LCI, dont la convention prévoit que sa programmation comporte des magazines consacrés à la vie européenne.

Pour le reste, comme l'a rappelé le président du CSA, il lui est évidemment loisible de chercher à sensibiliser les médias et éventuellement essayer d'obtenir de leur part des engagements. Cela ne peut se faire que sur une base strictement volontaire, dans le cadre de chartes, par exemple, comme cela vient d'être évoqué.

La situation de l'audiovisuel public est évidemment très différente, et le service public audiovisuel a un rôle particulier à jouer en matière de couverture de l'actualité européenne, l'Union européenne étant au cœur de ses missions de service public d'information.

C'est ainsi que les cahiers des charges des sociétés nationales de programme, France Médias Monde et France Télévisions, comportent des obligations très précises en la matière. Le CSA est chargé de veiller au respect de ces obligations.

Je note que, dans les derniers rapports rendus sur l'exécution des cahiers des charges de France Télévisions et France Médias Monde, le CSA a estimé que les obligations avaient été respectées. Dans son rapport pour l'année 2019 sur France Télévisions, il salue notamment le renforcement de la thématique européenne au sein de la programmation de France Télévisions. Dans un contexte d'année électorale, il encourage le groupe à confirmer cette dynamique en dehors des périodes électorales et au-delà des programmes d'information.

Je tiens également à souligner et à saluer le statut et le rôle singulier d'Arte, qui n'est pas représentée autour de cette table mais qui a, en la matière, un rôle majeur.

Arte est par nature une chaîne à vocation européenne, et la place qu'elle consacre à l'Europe, qui est très importante, découle de la mission qui lui est attribuée par le traité interétatique franco-allemand de 1990.

L'actualité européenne est particulièrement présente au sein des émissions d'information d'Arte, en particulier à travers un magazine dédié, Vox Pop, qui évoque les grands débats qui agitent l'Europe, mais aussi des sujets récurrents dans d'autres programmes, comme 28 Minutes ou Arte Regards.

J'évoquerai également ici la place d'Arte Journal, dont la rédaction franco-allemande est basée à Strasbourg, capitale parlementaire de l'Union européenne. C'est un journal qui promeut systématiquement une approche transnationale et européenne de l'actualité. Ses journaux consacrent tout au long de l'année environ 70 % de leurs sujets à l'international, dont environ 50 % à l'Europe.

De manière générale, Arte adopte un angle européen dans tous ses programmes, conformément à sa mission.

Je note néanmoins que nombre de parlementaires, à l'occasion notamment des débats autour du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, examiné par la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale au printemps 2020, ont fait part de leur souhait que le rôle joué par l'audiovisuel public dans le traitement de l'actualité de l'Union européenne soit renforcé et réaffirmé.

Certains l'avaient même publiquement souligné, dans le cadre d'une tribune, en février 2020, dans le journal *Le Monde*, intitulée « Faisons entrer l'Union européenne à la télévision. ».

Dans ce contexte, parce que la place de l'Union européenne est souvent jugée insuffisante, que les enjeux européens occupent évidemment une place croissante et essentielle dans la vie quotidienne de nos concitoyens, le Gouvernement a souhaité que la nouvelle génération de contrats d'objectifs et de moyens, qui ont été signés en mai 2021 avec l'ensemble des organismes de l'audiovisuel public, comporte une introduction commune et un paragraphe dédié à l'Europe, avec des engagements très ambitieux en la matière.

Les entreprises s'engagent à informer au mieux les Français sur le fonctionnement de l'Union, ses représentants, les actions qu'elle mène, et à contribuer à la lutte contre la manipulation de l'information sur ces sujets.

Je relève que ces contrats ont été soumis pour avis au CSA et aux commissions chargées des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat et, pour ce qui concerne France Médias Monde, également aux commissions chargées des affaires étrangères des deux assemblées.

Le CSA relève avec satisfaction l'importance qui est accordée aux enjeux européens. Les avis émis au nom des commissions du Sénat se félicitent également de la place donnée aux enjeux européens. L'avis de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale salue l'intégration de cette dimension européenne dans les COM, conformément à la volonté des parlementaires qui s'étaient exprimés dans le cadre des débats sur ce projet de loi.

En conclusion, je pense que nous sommes dans une dynamique positive. À cet égard, je souhaite en particulier saluer le lancement récent de plusieurs offres numériques évoquées à la fois par la présidente-directrice générale de France Médias Monde et par France Télévisions, comme *Vu d'Europe*, *Enter !*, ainsi que la collection européenne lancée par Arte, l'ARD, la ZDF et France Télévisions et l'offre *NowU* dont Christophe Tardieu a également parlé.

Ce sont des initiatives qui pourraient constituer des jalons pour une meilleure couverture des enjeux européens et la construction d'un espace public européen, objet de votre prochaine table ronde.

M. Jean-François Rapin, président. – Pour terminer notre tour de table, je laisse la parole à Mme Anne-Claire Legendre, qui retrouve le Quai d'Orsay, où elle vient d'être nommée directrice de la communication et de la presse.

Quelle place votre direction prévoit-elle de laisser à l'Europe ?

Mme Anne-Claire Legendre, directrice de la communication et de la presse au ministère de l'Europe et des affaires étrangères. – Merci beaucoup pour l'organisation de cette session, extrêmement importante pour notre débat démocratique et, singulièrement, pour la présidence française de l'Union européenne, qui arrive dans 100 jours.

Mon intervention va essayer de répondre à un certain nombre de points qui ont été évoqués par certains d'entre vous. Trois axes ont été mis en avant par nos autorités concernant les enjeux qui nous occupent ce matin.

Le premier est de répondre au besoin d'incarnation que soulignait M. Verdier. C'est aussi un des sujets que certains d'entre vous ont évoqués. Les autorités françaises se sont efforcées d'accroître leurs interventions sur l'Europe depuis 2017. On peut citer les grands discours marquants comme celui de La Sorbonne, les interventions qui entourent les discussions au niveau des institutions européennes et les discours de nos ministres, à commencer par Jean-Yves Le Drian et Clément Beaune, qui mentionnent l'Europe, que ce soit le plan de relance ou les questions de souveraineté européenne.

Au-delà de ces interventions politiques, qui visent à la définition de nos positions et de nos ambitions sur le plan européen, un effort de communication au long cours vient répondre à votre souhait de sortir d'une logique de moments institutionnels pour entrer dans la logique du quotidien.

Nous avons également réalisé un effort pour nous adapter à un public plus jeune. Clément Beaune était sur les réseaux sociaux, sur Twitch, Clubhouse... Nous avons également réalisé pour la première fois cet été une académie diplomatique comportant tout un volet européen pour essayer d'acculturer un public très jeune qui, en France, s'intéresse visiblement au sujet, puisque nous avons reçu 750 candidatures.

Enfin, nous essayons de mener un effort pédagogique, comme celui que vous réalisez tous, à des fins de décryptage. On voit bien qu'il existe une difficulté de compréhension qu'il faut arriver à lever pour casser le peu d'appétence que certains décrivaient.

La Minute européenne de Clément Beaune est maintenant publiée toutes les semaines. Mme Fauconnier appelait à un point de presse régulier : Clément Beaune s'exprime très régulièrement, une fois par semaine, pour expliquer un sujet européen.

Au cours de la PFUE, nous allons réaliser un effort en matière d'infographie, en commençant en amont pour expliquer les questions qui se posent de façon très simple au grand public.

Le deuxième axe consiste à donner la parole aux citoyens européens. C'est tout l'objet de la conférence sur l'avenir de l'Europe, dont vous connaissez le dispositif, qui se déploie dans dix-huit régions en France.

Cela va permettre de générer un débat public européen parmi nos concitoyens et de montrer qu'eux-mêmes ont une parole à faire valoir sur cette question.

Enfin, le troisième axe touche directement au sujet que nous avons évoqué ce matin : la couverture européenne par la presse. Comment peut-on vous aider à faire votre métier plus facilement, notamment dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne ?

Nous avons célébré il y a quelques jours le Prix Louise-Weiss du journalisme européen. C'est un effort du Quai d'Orsay pour soutenir des sujets européens portés par la presse française.

Au-delà, nous sommes à votre disposition pour sensibiliser vos journalistes aux objectifs de la présidence française, y compris dans nos postes diplomatiques. Je tiens à vous rappeler que nos ambassades sont faites pour cela. Nous sommes dotés de 160 ambassades et seize représentations permanentes. Notre représentation permanente à Bruxelles est

évidemment au cœur du dispositif, mais il ne faut pas hésiter à solliciter nos ambassades dans l'Union européenne pour évoquer ces sujets.

Tout un effort va être mené par le Quai d'Orsay pour faire en sorte que nos ambassades soient particulièrement mobilisées auprès des correspondants français dans leur pays, mais aussi auprès de la presse européenne.

Certains d'entre vous ont évoqué les questions de formation. Le Quai d'Orsay dispose d'un programme à destination des journalistes. Nous avons formé 4 500 journalistes en trente ans. Une grande partie d'entre eux étaient Européens. Cela contribue à créer un lien avec la presse européenne pour trouver les moyens de créer cet espace public européen.

Je suis à la disposition de toutes les rédactions pour évoquer avec elles les moyens d'accroître cette diffusion et de les éclairer au mieux sur les contenus et les objectifs qui sont les nôtres.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci beaucoup. Pour conclure cette table ronde, je propose de passer la parole à la salle.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Mme Ghibellini et M. Maistre ont parfaitement montré le cadre législatif dans lequel s'inscrivent la possibilité et la volonté de notre audiovisuel public et privé de faire vivre l'Europe. Reste que l'audiovisuel public est soumis à un contrat d'objectifs et de moyens (COM).

Arte et France Médias Monde sont très présentes dans cette expression européenne. Cependant, l'audiovisuel, tant public que privé, s'est montré un peu timide ces dernières années. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le législateur a été particulièrement pugnace au travers du dernier COM, comme pour dire qu'il était temps de réveiller notre conscience européenne et de travailler à la construction de cette citoyenneté ô combien nécessaire à l'équilibre du monde. Bref, on attend beaucoup de volontarisme.

Cette lisibilité européenne s'exprime à la fois dans des documentaires et des programmes d'information. Mais elle se manifeste aussi dans la création des œuvres de fiction, lesquelles participent, grâce aux quotas d'expression et à la directive « Services de médias audiovisuels » (SMA), à la constitution du patrimoine cinématographique et audiovisuel européen. Je souhaiterais avoir plus de précisions sur ce sujet. Certains d'entre vous ont évoqué des coopérations avec d'autres chaînes publiques européennes. Où en sont les projets pour renforcer l'identité européenne, à la faveur de la transposition de la directive SMA ?

M. Christophe Tardieu. – Il est vrai que nous avons fait preuve d'une certaine pusillanimité. La difficulté pour les grands médias, c'est qu'ils ne sont pas soumis à des obligations très précises en la matière. Ils sont incités à respecter le principe de l'audience, c'est-à-dire à s'adresser au plus grand nombre de personnes. À cet égard, les grands médias ont considéré que les sujets européens avaient peine à rallier une grande majorité de nos compatriotes. Quant à l'Union européenne, elle doit aussi chercher à se montrer aimable et regardable.

Nous avons pris l'initiative de développer des œuvres de fiction entre les médias publics de l'Union européenne. Les grandes plateformes internationales ont une puissance financière considérable ; vu les moyens dont on dispose, nous avons beaucoup de mal à

rivaliser avec elles. Même les médias privés ne sont pas épargnés. La fusion entre TF1 et M6 donnera davantage de moyens à ces chaînes. Mais malgré cela, celles-ci demeureront des « nains » par rapport à Netflix ou Amazon Prime.

Une union avec d'autres partenaires est absolument essentielle. C'est bien le sens du travail que nous menons depuis un peu plus d'un avec l'Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) et la Radiotelevisione italiana (Rai), pour développer des fictions sur des grandes thématiques européennes, avec des budgets assez significatifs. Nous nous efforcerons, dans les mois qui viennent, de développer la coopération avec d'autres partenaires européennes. Nous sommes persuadés que l'union est nécessaire pour rivaliser avec ces grandes plateformes, dont la présence va continuer de s'accroître.

Mme Marie-Christine Saragosse. – Je veux féliciter France Télévisions pour la série *Parlement*, accessible gratuitement en vidéo à la demande. Ce programme particulièrement drôle et très jeune montre l'Europe sous un angle séduisant. La fiction est aussi une belle façon pour nos concitoyens d'appriivoiser l'Europe.

Mme Sybille Veil. – La radio, pour sa part, diffuse l'essentiel de ses programmes en direct, ce qui réduit les possibilités de coproduction avec d'autres pays européens. Néanmoins, nous nous efforçons de développer la coopération ; France Musique et la BBC ont déjà lancé des journées de co-diffusion de leurs programmes. Reste que la radio a un format très différent de ce que peut faire la télévision en termes de fiction, qui se prête bien à une logique de coproduction et de partenariats.

Mme Véronique Auger, présidente du comité directeur de la section française de l'Association des journalistes européens. – Ma question s'adresse à M. Christophe Tardieu. Christopher Baldelli a beaucoup insisté sur le fait que le public en région ne percevait pas du tout l'impact financier de l'Europe, qui est pourtant gigantesque dans les territoires au travers de tous les fonds sociaux, ou en matière d'agriculture et de pêche. Il se trouve que les programmes d'information nationale de France 3 ont l'obligation de ne pas parler d'Europe, car il s'agit d'un sujet international qui, à ce titre, relève de la compétence de France 2. Pourquoi le journal de France 3 devrait-il s'abstenir d'évoquer les sujets européens ? C'est pourtant souvent le seul journal national à être regardé en région.

M. Christophe Tardieu. – Je suis assez surpris par ce que vous dites. Je l'ignore peut-être, mais je ne pense pas qu'il soit fait consigne aux journalistes d'éviter les sujets européens. Vous connaissez aussi bien que moi le sacro-saint principe de l'indépendance éditoriale et des journalistes. Aujourd'hui, il existe une rédaction commune et des partages peuvent avoir lieu entre les rédactions sur un certain nombre de sujets. Il est vrai que des décrochages régionaux ont lieu très fréquemment. Mais dès que l'Union européenne apporte son appui pour un projet de développement économique, France 3 relaie l'information.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Les représentants de l'audiovisuel privé n'ont pas répondu à ma question...

M. Stéphane Gendarme. – La fiction ne relève pas de mes compétences. On évoquait tout à l'heure la nécessité d'incarnation et d'accessibilité de l'Europe. À cet égard, un beau documentaire ou un très bon reportage peuvent être autant utiles qu'une œuvre de fiction pour découvrir l'Europe.

En ce qui concerne l'accessibilité, plus particulièrement, nous avons demandé aux institutions européennes de filmer leurs coulisses. Mais elles nous ont opposé des fins de non-recevoir. Il n'est pas question de rejeter la faute sur les institutions européennes, loin de là. Toutefois, beaucoup d'efforts restent à accomplir...

En effet, les reportages sur les membres ou les coulisses des institutions permettent d'éclairer les téléspectateurs, d'aborder plusieurs thèmes de façon non frontale et ainsi d'intéresser le plus grand public.

M. Théo Verdier. – Le manque de visibilité de l'Union européenne dans les médias est aussi de la responsabilité de l'émetteur. De ce point de vue, un travail d'acculturation des institutions européennes vers la France est nécessaire. L'année dernière, le discours d'Ursula von der Leyen sur l'état de l'Union a été très peu diffusé en France, excepté sur France 24, au prétexte qu'il s'agissait d'un discours technique en anglais, difficile à traiter.

Pour ma part, je voudrais voir sur nos chaînes d'information plus de débats contradictoires entre des représentants de la majorité et de l'opposition du Parlement européen. Passez-moi l'expression, mais il est temps que l'on s'engueule sur l'Europe. On ne se dispute jamais à ce sujet alors que les médias réservent des heures d'antenne aux thématiques purement nationales.

Je ne suis pas sûr que les Français soient plus sensibilisés à la technicité de la navette parlementaire française qu'au fonctionnement du trilogue européen. Il faut aussi sortir des grandes dates ; c'est la couverture du quotidien qui compte. L'Europe est un espace démocratique dans lequel on traite des sujets similaires à ceux qui se trouvent au centre du débat national : climat, géopolitique, différences partisans entre la gauche et la droite, etc. Bref, un travail de proximité incombe véritablement à l'émetteur.

La question de l'incarnation de l'Europe est déterminante. Ursula von der Leyen, depuis qu'elle a pris ses fonctions, n'est intervenue qu'à deux reprises sur nos canaux d'information : une fois sur France 2, une fois sur France Inter. Qui parle pour la Commission européenne ? Qui parle pour l'exécutif européen ? À part Thierry Breton, les interlocuteurs dédiés sont rares en France.

Je considère qu'il y a un problème de hiérarchie éditoriale dans la valorisation des sujets européens. J'ai vu très peu de quotidiens ou de chaînes d'information relayer l'emprunt par l'Union européenne d'environ 750 milliards d'euros dans le cadre du plan de relance. Peu d'informations ont été communiquées lorsque l'Union européenne a dépassé les États-Unis pour les commandes de vaccins. Or, par ce biais, l'Union a le pouvoir de toucher à la vie et à la mort des gens. Tous ces sujets sont capitaux, mais on y reste parfois aveugles...

M. Jean-François Rapin, président. – Nous avons eu, au Sénat, de beaux débats sur le plan de relance ; les médias n'en ont pas beaucoup parlé, alors même qu'il y a eu des échanges croustillants entre les groupes politiques et même en leur sein.

M. Fabien Namias. – Je n'ai pas de remarques ou de connaissances particulières à partager sur la création de fictions par les médias. En ce qui concerne l'information, la production de contenus excède les simples débats autour des plateaux.

Même s'il ne dure que trois minutes, un reportage diffusé au journal télévisé de TF1 sur la vie des Européens aura un impact considérable, car il touchera entre 6 et 8 millions

de téléspectateurs. Les reportages, les enquêtes ou les « immersions » sont importants. Des formats de cinquante-deux minutes sont diffusés tous les samedis après le journal de 13 heures ; ce sont des reportages qui jouent vraiment la carte de la proximité en montrant le mode de vie des Européens, que ce soit en termes de santé, de loisirs ou d'alimentation.

Il faut donner à voir aux téléspectateurs une Europe « à la maison », pour reprendre les propos du Président Rapon, une Europe de proximité. Si l'on se contente d'aborder l'Europe uniquement sous l'angle des institutions, nous aurons très peu de chances de progresser, même avec la meilleure volonté du monde. C'est en parlant de la vie des Européens que l'on parviendra à développer la connaissance, la culture et l'intérêt du public.

Depuis les élections européennes de 2019, qui ont vu un fort renouvellement des élus et une participation grandissante des jeunes, un très grand nombre de parlementaires européens interviennent sur les plateaux de LCI et de TF1. Ce n'était pas le cas auparavant. Nous continuons de recevoir les grands représentants institutionnels : le secrétaire d'État Clément Beaune était notre invité vendredi dernier ; dimanche prochain, jour des élections en Allemagne, le commissaire européen Thierry Breton viendra s'exprimer dans Le Grand Jury.

Il reste des marges de progression, bien entendu. Mais je pense que la parole européenne est beaucoup plus présente qu'on ne le pense, y compris sur les plateaux des chaînes d'information, d'autant que nous y recevons des élus.

M. Jean-François Rapon, président. – C'est parfois une question de perception.

M. Fabien Namias. – Nous devons réfléchir à mettre davantage en avant les interlocuteurs et les sujets transnationaux.

Mme Marie-Christine Saragosse. – La présidente de la Commission européenne s'exprime en anglais ; la Commission, dans son ensemble, et le reste des institutions européennes s'expriment de manière écrasante en anglais ; les sites institutionnels européens et les informations sont rédigés en anglais. On oublie qu'il y a des francophones et des individus qui parlent bien d'autres langues en Europe. À l'heure de la présidence française de l'Union européenne, dans un contexte post-Brexit, la question de la communication démocratique auprès du plus grand nombre de personnes dans des langues autres que l'anglais doit être posée. Cet usage institutionnel de l'anglais est un paradoxe, d'autant que bon nombre de députés européens non français parlent notre langue !

M. Jean-François Rapon, président. – La question de l'usage de la langue pose vraiment problème. Notre commission s'est beaucoup mobilisée sur ce sujet, adressant même un avis politique à la Commission européenne en janvier 2020. Depuis que le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne, seulement 1 % de la population européenne a l'anglais pour langue maternelle.

M. Guillaume Klossa, fondateur d'Europe Nova. – Le problème est systémique. Une démultiplication des acteurs qui parlent de l'Europe est nécessaire. Beaucoup de commissaires européens parlent très bien français, comme Nicolas Schmit ou Frans Timmermans. En réalité, la Commission européenne pousse toujours les mêmes commissaires à s'exprimer dans les médias. Voilà sa stratégie de communication ! Outre les commissaires, beaucoup de parlementaires européens parlent remarquablement bien français. Or on ne les entend jamais, alors qu'ils ont chacun une histoire qui mériterait d'être partagée ; par souci d'incarnation, nous avons besoin de personnalités européennes.

Lors de la précédente présidence française de l'Union européenne, en 2008, la presse quotidienne régionale (PQR) mettait chaque jour un Européen de terrain en perspective. Aujourd'hui, Clément Beaune intervient beaucoup dans les médias. Cela risque d'ailleurs de poser problème pour l'élection présidentielle, car il est un acteur clé de la campagne...

Lors de la campagne pour l'élection à la présidence de la Commission européenne, en 2014, nous nous étions battus jusqu'au bout pour que chaque candidat puisse parler dans sa langue. Jean-Claude Juncker et Alexis Tsípras avaient parfois refusé de s'exprimer dans les médias quand ne leur était pas laissée la possibilité de parler dans leur langue. Le storytelling européen doit se faire dans la langue de chacun, d'autant que les outils technologiques actuels le permettent ; c'est cela qui apporte une densité. Chaque Européen doit pouvoir se sentir à l'aise.

Dernier point : les médias, trop souvent, labellisent les interlocuteurs en tant qu'Européens ou pro-Européens. Ils devraient plutôt valoriser ce que les gens ont à dire.

M. André Gattolin. – La question européenne est pour moi un engagement de longue date ; je suis traversé de réflexions, parfois contradictoires. Il faut certes parler d'Europe partout mais cela ne fonctionne pas. J'ai été directeur du journal Libération. Dans les années 1990, au moment de la montée en puissance de la question européenne, nous avons créé des pages Europe, mais nous avons fini par les supprimer. Nous manquons aujourd'hui de médias dédiés à l'Europe comme d'ailleurs d'une chaîne dédiée au spectacle vivant. Encore faut-il s'entendre sur ce qu'est l'Europe...

C'est une très bonne chose que TF1 reçoive davantage de députés européens. Le véritable problème, c'est la façon dont les représentants de l'Union européenne parlent de l'Europe. Tout ce qu'ils disent est soporifique. Dans les commissions des affaires européennes nationales, nous parlons concrètement d'Europe à nos concitoyens et à nos élus ; jamais nous ne nous adressons à eux dans une sorte de volapük européen.

Au Sénat, nous avons, en 2013, adopté une résolution pour la création de Radio France Europe au sein du service public. Notre vénérable et ancien collègue Pierre Bernard-Reymond, premier secrétaire d'État aux affaires européennes sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, déplorait que nous ne disposions même pas d'une offre cumulée de la production européenne des services publics français.

L'Europe, c'est aussi parler de la vie des autres pays européens, et pas seulement des institutions. Euronews est une chaîne remarquable malheureusement en mauvaise santé. Son avantage est d'avoir vocation à parler d'Europe. Ce n'est pas le cas de France 24, qui s'adresse aux Français de l'étranger et accorde des temps de paroles bien plus importants sur les sujets africains. L'Europe, c'est aussi les affaires intérieures ; or, on ne trouve quasiment pas trace dans les médias des récentes élections en Bulgarie.

J'abonde dans le sens de ma collègue Catherine Morin-Desailly au sujet de la production de fictions. Les services publics audiovisuels du nord de l'Europe ont créé Nordvision, qui coproduit chaque année des mini-séries, quelquefois rachetées par Arte ou France Télévisions. Pour que la coopération en matière de création de fictions européennes fonctionne, le cofinancement et une ligne éditoriale sont nécessaires. Quoi qu'il en soit, les difficultés de fonctionnement de la Commission européenne et des autres institutions communautaires ne doivent surtout pas être reproduites dans le domaine audiovisuel.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ce regard partagé, qui s’est révélé passionnant. Je vous propose de suspendre nos travaux le temps d’une pause avant d’aborder la seconde séquence de cette table ronde.

La réunion, suspendue à 11 heures, est reprise à 11 h 35.

**« Quelle place pour l’Union européenne dans les médias ? » -
Séquence 2 : « Comment créer un espace médiatique européen ? »**

M. Jean-François Rapin, président. – Nous entamons à présent la Séquence 2 : « Comment créer un espace médiatique européen ? ».

Après avoir tenté de comprendre pourquoi les médias nationaux n’accordaient pas plus de place à l’Europe – ce n’est pas toujours le cas, mais la situation est perçue comme telle –, et réfléchi à des pistes d’amélioration, je vous propose maintenant de déplacer le curseur. Si nous peinons à rendre l’Europe visible ou audible à l’échelon national, ne faut-il pas chercher la solution à l’échelon européen ? Différents leviers s’offrent à nous pour favoriser l’émergence d’un espace médiatique européen, par exemple en encourageant les médias à vocation transfrontière, les consolidations à l’échelon européen entre groupes médiatiques nationaux, les sources communes d’informations européennes ou encore l’européanisation des débats politiques. Toutes ces options sont discutables ; sans doute en aurez-vous d’autres à proposer.

Monsieur Guillaume Klossa, vous êtes fondateur d’Europa Nova, collectif destiné à informer et sensibiliser aux enjeux de la construction européenne, et vous avez piloté la stratégie de communication, le débat public et le rayonnement culturel de la dernière présidence française du Conseil de l’Union européenne (PFUE) en 2008. Vous avez ensuite dirigé l’Union européenne de radiotélévision (UER), l’organisation européenne de médias de service public. Vous êtes à l’origine du premier débat Eurovision des candidats à la présidence de la Commission européenne en 2014 et du nouvel élan des coproductions de séries européennes. Vous êtes donc engagé de longue date dans cette démarche en faveur d’un espace médiatique et public européen.

M. Guillaume Klossa. – Je vous remercie pour votre invitation. Ce sujet est très important, et nous sommes dans un moment européen particulier : le plan de relance est devenu réalité, de même que la stratégie vaccinale en faveur de tous les citoyens européens. C’est une révolution qui conduit à s’interroger sur la chose publique européenne, qu’il s’agisse des droits, des biens et de l’espace public. J’ai un regard complet sur la situation grâce à mes fonctions antérieures ; j’ai notamment travaillé, vous l’avez rappelé, sur la stratégie européenne de médias de la présidence de la Commission.

La notion d’espace médiatique européen doit s’inscrire dans une perspective plus large, celle d’un espace public, culturel, démocratique, scientifique et éducatif européen. Les deux sont liés et requièrent une mise en mouvement de la société civile, car l’Europe, c’est 27 pays et une scène publique transnationale que l’on sous-estime. L’attente des citoyens est très forte pour de vrais débats publics transnationaux. La consultation We Europeans, qui a touché 38 millions de citoyens européens, a reçu deux fois plus d’engagements qu’une consultation nationale sur l’Europe. La difficulté de la langue demeure, mais elle est de moins en moins prégnante. Cet intérêt pour l’Europe a été majeur lors des élections européennes, car la participation a augmenté partout de 10 points, dépassant souvent celle des élections nationales. En réalité, l’attachement à la chose européenne progresse continuellement depuis

cinq ans. Il faudra revenir sur le scepticisme français, car c'est un verrou qui conditionne la stratégie de certains médias. L'enjeu est aussi de mettre en perspective les enjeux locaux, nationaux et européens. Il faut raconter la réalité du monde au plus près.

L'Union Européenne de Radio-Télévision (UER) est un vecteur d'espace public européen. C'est par le débat public que j'ai voulu favoriser son émergence. Nous avons organisé en 2014 le premier débat transnational des candidats à la présidence de la Commission européenne. Le sujet était démocratique, après trois présidences qui avaient peu de légitimité à cet égard. L'impact a été très fort dans cette perspective. Les sujets ne manquent pas – l'immigration, le réchauffement climatique...mais, sans enjeu électoral immédiat, les chaînes s'opposent au débat. Par ailleurs, il faut articuler ces débats avec le calendrier électoral. Depuis dix ans, nous avons travaillé sur des valeurs de service public communes – universalité, responsabilité, etc. Le dialogue est devenu beaucoup plus facile, ce qui nous a permis de relancer à partir de 2014 les coproductions de séries et de documentaires européens. La Rai et la ZDF ont été moteurs ; France Télévisions a rejoint le mouvement, on ne peut que s'en féliciter. Tout cela participe d'un espace imaginaire commun que les Européens appellent de leurs vœux. Mais il faut investir, comme les Allemands, dans des coproductions européennes de qualité qui feront monter les audiences.

S'agissant du traitement de l'information, j'ai initié en 2015 le premier réseau des correspondants des chaînes de service public européennes à Bruxelles. Ils déplorent d'être trop souvent le porte-parole de leur gouvernement. Ils ont besoin de temps, d'échanges et d'équipes plus étoffées – je m'adresse à M. Christophe Tardieu sur ce point – pour réaliser un vrai traitement européen de l'information. Tant qu'ils ne parviendront pas à franchir ce verrou, l'information européenne sera traitée avec un prisme trop national. Et le public ne s'y trompe pas. Dans le cadre de l'UER, nous œuvrons pour une mise en perspective européenne de l'information.

Concernant la distribution et l'accessibilité, j'avais lancé une réflexion autour de plateformes numériques européennes pour distribuer les contenus, les traduire et diversifier les sources d'information. Le projet « Vu d'Europe » vient ainsi de voir le jour. Le champ des possibles est ouvert pour un nouvel espace médiatique européen.

Lors de la présidence française du Conseil de l'Union européenne de 2008, nous avons instauré une stratégie systémique au travers d'un partenariat États-PFUE-chaînes publiques. Arte avait, par exemple, produit des documentaires sur les priorités de la présidence. Nous avons mis à disposition un fil d'actualité pour tous les acteurs, publics et privés, et produit des contenus grâce à des partenariats avec la Commission européenne. Nous avons également travaillé à une multiplication des porteurs d'Europe au-delà des membres du Gouvernement. Enfin, la Commission travaille à la mise en place d'un écosystème industriel médiatique. Il s'appuie sur des valeurs communes que reflètent le DMA et le DSA. Cela passe aussi par la mise en place d'une stratégie de recherche et développement commune, par la facilitation des alliances, par le développement d'infrastructures communes et de la traduction automatique. Si la Commission met en œuvre cette stratégie, la donne changera.

M. Jean-François Rapin, président. – Je me tourne maintenant vers M. Boris Razon, directeur éditorial d'Arte France, chaîne franco-allemande qui se distingue en consacrant à l'Europe 10 à 15 % de ses sujets pour la période 2015-2020 et dont l'audience atteignait 3 % en 2019. Nous attendons que vous exprimiez votre sentiment sur la relation franco-allemande, sur sa pérennité, et sur le traitement des sujets européens.

M. Boris Razon, directeur éditorial d'Arte France. – Ce qui a profondément changé au cours des dernières années, c'est la numérisation de la société, qui a entraîné deux modifications profondes. D'une part, les médias ne sont plus centrés sur les territoires. D'autre part, la langue a été un territoire de conquête. Ce n'est pas tout à fait notre vision de l'Europe chez Arte. Nous sommes favorables au multilinguisme, car, comme l'a dit Umberto Eco, « la langue de l'Europe, c'est la traduction ». Arte fêtera ses 30 ans en mai 2022. En trente ans, nous avons pu comprendre quelques éléments de la construction d'une identité commune, à tout le moins d'un espace médiatique et d'un langage communs, qui ne reposent pas sur une vision nationale. À mes yeux, trois facteurs sont nécessaires : l'émergence d'un regard décentré, l'ambition de nourrir un imaginaire collectif européen pour renforcer la cohésion sociale, enfin la mise en place d'un réseau européen.

Le regard décentré et singulier se construit dans le temps. Lors de chaque décision éditoriale, nous nous demandons si les deux publics pourront regarder le programme avec le même intérêt. Pour avoir travaillé longtemps dans des médias nationaux, je sais que cette question n'est jamais posée sous cet angle. Or pour construire un espace européen, il faut des médias prêts à opérer ce déplacement.

Au sein d'Arte, la conférence des programmes regroupe chaque mois des Français et des Allemands, qui débattent des projets et les rejettent parfois. Nous pouvons nous enorgueillir d'une création profondément européenne, le Journal d'Arte, qui n'est pas une juxtaposition de sujets nationaux ; sans traiter spécifiquement de l'Europe politique, il présente une vision européenne qui peut s'étendre à d'autres pays.

Nous utilisons le numérique à des fins de consultation pour nourrir la nouvelle formule de l'émission Vox Pop en janvier prochain. Là encore, nous nous centrons non pas sur la politique européenne, mais bien sur les Européens eux-mêmes. Les échanges en ligne ont pour but de dégager des idées communes ; la télévision doit être un laboratoire de la vie en Europe. Le programme Karambolage s'amuse des différences entre Français et Allemands !

J'en viens à la création. Les médias nourrissent un imaginaire collectif. Or, dans la construction européenne, cette dimension presque mythologique qui se crée à travers le cinéma et les documentaires fait défaut. Nous tentons d'y répondre. Là où la plupart misent sur le magazine, nous fabriquons des récits – en raison de cette appartenance européenne. Cette exigence commence à porter ses fruits. Arte est un phare dans la création. À Cannes, sur 30 films de la chaîne sélectionnés, 11 ont été récompensés, pour la plupart européens. À Séries Mania, c'est une série islandaise coproduite par Arte France, Blackport, qui a obtenu le Grand prix.

Le maillage territorial est la dernière étape de cette construction, via un réseau de chaînes partenaires, et des coproducteurs qui partagent la même vision européenne centrée sur l'individu. C'est ainsi que nous pouvons construire cet espace médiatique. Ce sera long, mais nous avons l'ambition de faire d'Arte un label culturel et une plateforme à destination des Européens.

M. Jean-François Rapin, président. – Le groupe France Médias Monde a-t-il l'ambition de devenir un acteur médiatique d'envergure européenne ?

M. Serge Schick, directeur du développement international de France Médias Monde. – Sur la question de l’espace médiatique commun, j’évoquerai trois axes de réflexion.

Le premier est la circulation des œuvres et des contenus audiovisuels, qui date de la directive Télévision sans frontières de 1989. L’idée n’est pas nouvelle, puisqu’elle date de plus de trente ans, mais elle est fondatrice. Le régime n’est pas applicable uniformément, mais certains acteurs très puissants ou des chaînes comme Arte essaient de produire une offre accessible sur l’ensemble du territoire.

L’information est un secteur fondamentalement ouvert, compétitif, difficile ou impossible à contrôler. Depuis vingt ans, l’effet de la numérisation sur l’information est considérable. Les usages ont beaucoup changé, et les acteurs sont très diversifiés. Il existe aujourd’hui des agrégateurs d’informations comme Google News, et des constructeurs de terminaux qui offrent en direct les offres des éditeurs. La quantité n’est pas la qualité et ne génère pas la confiance. Heureusement, les services publics audiovisuels bénéficient d’une cote de confiance largement supérieure à celle des autres opérateurs. La libre circulation des œuvres doit être conciliée avec le principe de responsabilité et, compte tenu des investissements importants dans les documentaires et l’information, la juste rétribution des auteurs qui produisent. Certaines négociations sont en cours avec les grandes plateformes, et des amendes ont été infligées. Il faut poursuivre dans cette voie.

Il convient de s’appuyer sur les structures de gouvernance solides qui existent aujourd’hui en Europe. Nous sommes très souvent en contact avec la Commission européenne ; nous répondons notamment à des appels à consultation lancés par ses directions générales pour produire des programmes qui correspondent à l’ambition européenne et sont traités en toute indépendance. Nous travaillons aussi avec le Parlement, qui nous apporte son aide, et avec l’Union européenne de radiotélévision. Grâce à elle, France Médias Monde a accès à des images crédibles – cela paraît neutre pour l’usager, mais c’est une chance considérable.

Enfin, il importe d’engager les publics à nous suivre, c’est le sens premier de notre action que de toucher le public. Ainsi, chaque semaine, France 24 est regardée par 7 millions de leaders d’opinion, nous avons de bons résultats notamment en Roumanie. Je vous citerai deux offres numériques originales que nous développons : Enter !, que nous lançons avec notre homologue allemand Deutsche Welle à destination des jeunes Européens, et InfoMigrants, une plateforme soutenue par la Commission européenne, et dont le but est d’informer sur les conditions d’accès au territoire européen – nous avons constaté que l’usage des deux langues dari et pachoune a progressé sur la plateforme, signe qu’elle est au cœur des enjeux européens.

M. Jean-François Rapin, président. – Je souhaite redonner la parole au groupe France Télévisions, dont la présidente assure aussi la présidence de l’Union européenne de radiotélévision, laquelle rassemble les grandes télévisions publiques nationales dans 56 pays, en Europe, mais aussi en Afrique et au Proche-Orient. L’UER organise de nombreux événements, dont le concours Eurovision de la chanson et elle représente les intérêts des radiodiffuseurs de service public auprès des institutions européennes. Monsieur Christophe Tardieu, quelle contribution l’UER peut-elle apporter à une meilleure couverture européenne des sujets européens ?

M. Christophe Tardieu, secrétaire général de France Télévisions. – Beaucoup a été dit sur l’UER, je rappelle qu’elle regroupe 56 pays et va donc bien au-delà du territoire de l’UE, ce qui semble expliquer certaines réticences de la Commission européenne dans son soutien. Pour répondre à la question que vous me posez, je crois qu’il faut se tourner vers les institutions européennes elles-mêmes et regarder si elles conçoivent des outils propres à développer des projets européens. Or, quand un ancien président de l’UE dit que les droits d’auteur sont un obstacle à la diffusion des œuvres, on peut se demander s’il y a consensus sur le projet culturel européen même – et nous savons que plusieurs de nos partenaires peinent à regarder le soutien aux programmes audiovisuels comme un moyen de développer la culture européenne chère à notre cœur.

Vous esquissez le projet d’une plateforme européenne où l’on trouverait des œuvres européennes : nous ne pouvons qu’en être, avec enthousiasme, mais sans perdre de vue que dans un monde où l’on ne nous a pas attendus pour créer des plateformes de contenus audiovisuels, la constitution d’une plateforme est complexe, ni qu’il faudra une institution pour fédérer les participations et coordonner l’action. Ne mésestimons pas non plus les obstacles, quand la territorialisation des droits est remise en cause par la Commission européenne ou par la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE). Je plaide donc pour que les institutions communautaires comprennent qu’une saine circulation des œuvres au sein de l’Europe est un enjeu prioritaire ; le commissaire Breton l’a compris, il était temps.

M. Jean-François Rapin, président. – Après avoir évoqué le point de vue des télévisions publiques, je vous propose de nous tourner vers la presse écrite européenne. Elle est ici représentée par Véronique Auger, présidente du comité directeur de la section française de l’Association des journalistes européens (AJE). Madame la présidente, quel est le projet des journalistes réunis dans cette association des journalistes européens ? Dans quelle mesure peut-on ou doit-on favoriser l’émergence d’une presse européenne ?

Mme Véronique Auger. – Une précision : je représente les journalistes européens, donc pas seulement la presse écrite, mais aussi l’audiovisuel et la radio.

Journaliste : le mot est le grand absent de nos débats ce matin et je remarque que sur 19 intervenants, seulement 2 d’entre eux exercent la profession de journaliste...

M. Boris Razon. – Je l’ai été initialement...

Mme Véronique Auger. – Certes, mais je compte les journalistes en exercice.

Dans le débat du jour, j’entends que la Commission européenne lance des appels d’offres pour faire travailler ensemble des médias en vue d’encourager la formation d’une opinion publique européenne, d’un espace médiatique européen. Cependant, il faudrait commencer par regarder si les journalistes des différents pays peuvent travailler ensemble, si leurs pratiques professionnelles, leur environnement de travail sont compatibles. Or ce n’est pas le cas, je le dis par expérience, les choses sont bien plus difficiles qu’on ne l’imagine. D’abord, parce que nous n’avons pas la même approche du métier ; la construction de reportages, par exemple, est différente et cela rend difficile de travailler ensemble, sauf avec nos voisins allemands. Ensuite, notre environnement juridique du travail journalistique diffère ; il y a quelques années, nous parlions de thèmes communs avec nos confrères hongrois ou polonais, ce n’est plus guère possible dès lors que, chez eux, l’État de droit a tant perdu de terrain. Comment peut-on travailler ensemble, dans ces conditions, alors que les

institutions européennes ne jouent pas pleinement leur rôle pour faire respecter les principes fondateurs de l'Union ?

Il ne suffit donc pas de subventionner les médias européens pour créer un espace médiatique européen. Qui plus est, la technicité des demandes de subvention est telle, que même des entreprises publiques comme France Télévisions hésitent à s'y risquer, par crainte d'y consacrer trop de moyens. Il y a également des incertitudes sur le fond : veut-on, avec cet espace médiatique européen, faire disparaître nos différences ? L'objectif est-il de nous rendre tous semblables ? On a vu des échecs avec le regroupement de titres à l'échelle européenne, par exemple dans la presse automobile, un sujet qui peut sembler consensuel, mais qui est loin de l'être. Il ne va donc pas de soi que les journalistes travaillent ensemble, à part pour quelques grands sujets d'investigation, dans des cas bien précis comme celui de l'assassinat de la journaliste maltaise Daphne Caruana Galizia, ou encore sur des sujets consensuels, comme le football. Mais il suffit de voir comment certains sujets comme l'orientation sexuelle provoquent une levée de boucliers, pour comprendre que le chemin est encore long avant de disposer d'un espace médiatique européen.

Enfin, il faut que les politiques et les enseignants fassent leur travail d'éducation à l'Europe. L'Europe est absente des débats lors des présidentielles en France, aussi bien que lors des législatives en Allemagne ; l'apport des fonds européens n'est quasiment jamais valorisé dans les réalisations locales, alors que c'est obligatoire ; l'école est quasiment silencieuse sur l'Europe : c'est tout cela qu'il faut changer aussi.

M. Jean-François Rapin, président. – La construction européenne bute visiblement sur la fragmentation de l'espace médiatique européen. Il existe toutefois un organe qui rassemble les autorités de régulation de l'audiovisuel des 27 États membres de l'Union européenne : le groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA), qui est l'interlocuteur de la Commission européenne sur tous les sujets de régulation.

Je donne la parole à Olivier Schrameck, qui fut président du CSA et qui fut l'un des instigateurs de la création de l'ERGA en 2014. Monsieur le président, pouvez-vous nous présenter la genèse de l'ERGA ? Cet organe a-t-il vocation à favoriser l'émergence d'un espace médiatique européen ?

M. Olivier Schrameck, ancien président du CSA, fondateur de l'ERGA. – Il y a un paradoxe à revenir sur le passé pour aborder l'avenir, mais je suis convaincu que l'analyse rétrospective est riche d'enseignements sur les atouts que nous avons entre les mains. À la veille de la création de l'ERGA, en 2013, l'espace médiatique européen était embryonnaire, les traités en faisaient une question relevant de la simple coopération entre États membres et la Commission européenne faisait preuve d'un dynamisme modéré, convaincue qu'il existait sur ce domaine des positions très différentes entre les pays du nord, libéraux, et les pays du sud, plus interventionnistes. Les relations bilatérales étaient faibles, nous travaillions surtout sur des sujets techniques, la stratégie des groupes publics et privés n'était pas européenne, mais nationale ; il n'y avait pas de lobby audiovisuel à Bruxelles, mes correspondants étaient de simples représentants des États, qui avaient d'autres priorités que l'audiovisuel : nous avions peu d'appui, il y avait peu de coopération entre groupes privés et publics, et guère plus de *think tanks* dans le domaine. Enfin, les directives sur l'audiovisuel étaient anciennes et fondées sur une technologie largement dépassée et nous savions qu'il fallait prendre la mesure du numérique.

Comment avons-nous accéléré le processus ? Nous avons un atout : un secteur public fort, qui envisageait déjà une approche européenne. Nous avons mis l'accent sur l'éducation aux médias et par les médias, ce qui était un moyen d'indiquer que nos objectifs étaient les mêmes qu'à l'échelon national. Nous avons ensuite exercé une pression sur la Commission européenne, d'abord en trouvant un accord informel avec les Britanniques, en septembre 2013, puis nous avons réuni les pays qui nous semblaient les plus motivés, le 4 octobre 2013. La Commission européenne a alors réagi, avec un premier texte en mars 2014 : six mois pour obtenir un texte européen, vous reconnaîtrez que c'est bien peu. Nous avons joué des alliés potentiels, en nous ralliant l'appui de pays importants d'Europe centrale et orientale, qui étaient hantés par la crainte d'une présence russe trop importante à leurs frontières. Enfin, nous avons fait place à des pays moins importants par la population, mais dont nous voulions qu'ils aient toute leur part dans la régulation : les Pays-Bas et la Belgique. Il nous fallait une présence en continu : j'ai pu obtenir l'exercice de la présidence de l'ERGA deux années de suite, en 2014 et 2015, puis la vice-présidence et la responsabilité du groupe chargé de la préparation de la directive.

Je voudrais faire deux observations sur la régulation. Il me semble, d'abord, que l'opinion s'accorde sur certaines fonctions dévolues au régulateur : la protection des jeunes, la lutte contre les émetteurs violents, la lutte contre les *fake news*. Ensuite, nous avons su développer un partenariat dense avec les plateformes numériques, c'est essentiel pour l'effectivité de la régulation. Je suis convaincu que, dans les mois qui viennent, l'ERGA pourra être un aiguillon politique, d'autant que le relai a été pris auprès de l'Allemagne, qui a d'abord été réticente et qui nous suit désormais – je rends ici hommage à Tobias Schmid, actuel président de l'ERGA, qui a su entretenir le volontarisme nécessaire à ce projet.

M. Jean-François Rapin, président. – M. Schmid n'a malheureusement pas pu se joindre à nous ce matin. Mais Karim Ibourki, vice-président de l'ERGA et président du CSA belge, est avec nous en visioconférence. Sa position lui permet de comparer la couverture que les médias français d'un côté, et belges de l'autre, réservent aux sujets européens et de nous indiquer dans quelle mesure l'ERGA contribue à la naissance d'un espace médiatique européen.

M. Karim Ibourki, vice-président de l'ERGA. – Les régulateurs tentent de jouer un rôle important en promouvant des règles du jeu équitables entre acteurs, alors que les plateformes ont pris de plus en plus de place dans l'audiovisuel. Nous portons un regard critique sur les projets de directives DSA-DMA, car les règles qu'elles tendent à imposer aux plateformes numériques ne sont pas à la hauteur des nécessités de la lutte contre la haine en ligne et de la lutte contre les *fake news*, alors même que ces plateformes accaparent une partie importante des ressources qui devraient aller aux autres acteurs.

Ensuite, il faut compter avec le *Media and Audiovisuel Action Plan* (MAAP) défendu par le commissaire Breton, qui apporte de l'aide aux médias affectés par la crise sanitaire, et qui vise un espace médiatique plus fort, afin que la création de valeur se fasse au profit des entreprises et des citoyens européens. Il devrait y avoir des débats nationaux sur ce plan d'action.

Il faut aussi se demander quel est l'imaginaire, le rêve européen. J'ai 52 ans, et quand j'avais 20 ans, l'Europe était la grande utopie, on y voyait un élan de bonheur et prospérité. Aujourd'hui, quand on a 20 ans, on ne pense plus guère cela. Le débat européen est clivant, y compris dans les pays europhiles comme la Hollande – et nous le savons tous, l'appétence pour l'Europe n'est possible que si le projet rencontre les préoccupations des

citoyens, comme ambition et comme bouclier face aux difficultés. Vous allez avoir une campagne électorale en France, il y aura de l'Europe bashing, on verra comment le projet européen est présenté. On évoque le projet européen de chargeur unique pour le téléphone, c'est bien, mais on en parle depuis plusieurs années : il faut le faire sans plus attendre.

Deuxième élément, il nous faut savoir qui parle au nom de l'Europe, avec des gens qui l'incarnent : c'est nécessaire pour concrétiser le projet européen, qui doit surmonter le multilinguisme. L'Europe est dans notre quotidien, avec des aides très concrètes : il faut le faire savoir davantage.

M. Jean-François Rapin, président. – Pour conclure nos échanges, je souhaite donner la parole à la Commission européenne. Je suis heureux d'accueillir Sixtine Bouygues, Directrice générale adjointe de la communication à la Commission européenne. Comment la Commission européenne appréhende-t-elle le défaut de visibilité de l'Union européenne dans les médias ? Comment contribue-t-elle à améliorer cet état de fait qui alimente la distance entre les citoyens européens et l'Union ?

Mme Sixtine Bouygues, directrice générale adjointe de la communication à la Commission européenne. – La création d'un espace médiatique européen exige une forte identité européenne qui existe mais de façon encore trop limitée. Lors des dernières élections européennes, la participation a augmenté de 8 points en France, 13 points en Allemagne et 21 points en Espagne.

L'Europe doit aussi respecter sa devise, « Unie dans la diversité ». Le système français, très centralisé, fonctionne par exemple à l'inverse de l'Allemagne. La France n'a pas la culture politique européenne du compromis. Ces différences culturelles doivent être prises en compte et rendent l'espace public européen plus difficile à atteindre.

L'Union européenne doit mettre en place un cadre législatif qui permettrait aux opérateurs des différents États membres de travailler ensemble.

Concernant le financement, soulignons le plan d'action visant à soutenir la relance et la transformation des secteurs des médias et de l'audiovisuel de l'UE, présenté par le commissaire Thierry Breton en décembre 2020, qui a pour objet de stimuler les investissements et faciliter les financements et la mise en réseau de différents acteurs.

La difficulté pour les opérateurs de trouver les financements européens a été mentionnée à raison. Mais il existe désormais des outils permettant aux opérateurs d'identifier les financements européens auxquels ils peuvent prétendre.

Le Plan d'action sur la démocratie européenne, qui traite de la lutte contre la désinformation, la protection des élections, et le pluralisme est essentiel. Le 16 septembre, la Commission européenne a présenté une recommandation visant à renforcer la sécurité des journalistes et autres professionnels des médias.

On parle beaucoup de l'amélioration de la communication et de l'incarnation, ce qui pose la question de la présence de la présidente de la Commission européenne dans les médias. Son discours sur l'État de l'Union était diffusé en français, anglais et allemand, puis disponible dans les 24 langues de l'Union immédiatement après la fin du discours. C'est un grand progrès car le multilinguisme est une difficulté pour relayer l'information.

La Conférence sur l'avenir de l'Europe peut elle aussi être un vecteur d'incarnation de l'Europe au travers des citoyens. Pour la Conférence sur l'avenir de l'Europe, nous avons mis en place une plateforme digitale disponible dans les 24 langues. Toutes les propositions publiées dans une langue sont immédiatement disponibles dans toutes les langues par le biais d'une traduction automatique.

L'intérêt des citoyens pour l'Europe doit aussi passer par l'éducation. Comment susciter cet intérêt si au niveau scolaire, il n'existe pas d'éducation sur ces sujets ? Cela dépend de la seule responsabilité des États membres. L'Union européenne est perçue comme un sujet secondaire, indépendant du niveau national. Pourtant, 40 % du plan de relance viennent des financements européens.

En 2020, seulement 45 accréditations de correspondants à Bruxelles ont été accordées pour la France, contre 80 pour l'Allemagne. Les correspondants européens dans les rédactions sont souvent considérés comme des correspondants internationaux. Lors de l'inauguration du TGV Paris-Bordeaux, qui a bénéficié de prêts européens, j'étais placée dans le wagon international avec les Japonais et les Russes. C'est à l'image de la perception générale de l'Union européenne.

Il faudrait également inciter les télévisions à utiliser davantage le matériel audiovisuel qui est produit.

80 % des citoyens français se disent mal informés, soit 20 % de plus que la moyenne européenne. Trois quarts des Français ne font pas confiance aux médias. Dans le même temps, quatre français sur dix estiment que la télévision devrait parler davantage d'Europe.

Concernant la formation des journalistes, nous avons entamé des discussions avec le ministère de l'Éducation nationale car les formations de journalistes ne comportent actuellement pas d'éducation à l'Europe.

Il y a donc une spécificité malheureusement française à notre mauvaise information et notre manque de confiance en l'Europe. Nous utilisons peut-être moins que les autres pays les moyens à disposition pour relayer davantage d'informations.

M. Jean-François Rapin, président. – Je laisse la parole à mes collègues sénateurs qui souhaiteraient vous interroger.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Cette table ronde montre combien nos médias et notre audiovisuel public et privé participent de la construction de l'identité européenne et de l'espace médiatique européen. Cette citoyenneté européenne reste à construire. Elle est un espace politique, social et culturel que nous devons renforcer.

Tout cela relève d'une question : comment construit-on une véritable souveraineté culturelle ? Cela ne peut passer que par la reconquête de notre souveraineté numérique.

Le président du Conseil européen, Charles Michel disait il y a quelques mois que nous étions pris en tenaille entre les modèles extra-européens, le modèle américain des grandes plateformes et le modèle chinois. Il est temps de construire cet espace européen. Il faudra pour cela une véritable stratégie politique, des financements et des moyens de régulation.

Notre système médiatique dépend d'un écosystème largement dominé par les Américains et les Chinois. La reconstruction de notre politique industrielle nous permettrait de reconquérir des morceaux de souveraineté à travers le soutien à nos entreprises.

Delphine Ernotte, qui dirige France Télévisions, était précurseur puisqu'elle défendait l'idée d'une plateforme européenne. On a finalement créé la plateforme Salto, dont l'ambition est très réduite puisqu'elle ne réunit que les chaînes des groupes France Télévisions, TF1 et M6. Ne vaudrait-il pas mieux se doter d'une plateforme européenne de l'audiovisuel capable de concurrencer Disney+, Amazon Prime et Netflix ?

Je regrette que la norme Hybrid Broadcast Broadband TV dite « HbbTV » n'ait pas été retenue lors de l'examen du projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique. Elle est un standard qui permet l'interactivité et la diffusion de contenus à la demande, donnant aux éditeurs nationaux la possibilité de fournir leurs services interactifs aux téléspectateurs. La ministre de la culture a rejeté cette norme au motif qu'elle serait anti-européenne. Je note cependant que le CSA a autorisé Arte à l'utiliser. Aujourd'hui, sur vos télécommandes, vous trouvez Netflix mais pas Salto. Nous sommes en faiblesse de souveraineté culturelle, notamment parce que nous manquons d'outils.

À la veille de la présidence française de l'Union européenne, vous semble-t-il que la politique nationale soit toujours en adéquation avec l'ambition affichée par le commissaire Thierry Breton ?

M. Guillaume Klossa. – Il m'avait été demandé de faire un rapport sur ce sujet pour préparer la feuille de route du commissaire Breton sur la stratégie industrielle pour les médias à l'échelle européenne. Dans le cadre de l'UER, dès 2013, Mme Vestager avait confirmé l'opportunité de créer un Salto européen pour les services publics. L'Allemagne avait même suggéré de l'ouvrir largement à toutes les offres culturelles, de sorte que les Européens bénéficient d'une infrastructure européenne centrale.

La question des plateformes sera un grand sujet des quinze prochaines années. Le début d'une stratégie industrielle pour les médias et la proposition d'un écosystème industriel pour les médias proposés par le commissaire Breton manquent pour l'instant de clarté dans leurs définitions. Il existe par ailleurs un problème très concret au niveau de l'organisation et de la fédération des médias à l'échelle européenne. Avec la numérisation, la différence entre presse écrite, télévision et radio a de moins en moins de sens. Il faudrait donc une véritable coalition de l'ensemble des médias, ce que la présidence française de l'Union européenne pourrait d'ailleurs permettre.

L'autre grand défi est l'hébergement. Il est anormal que nous n'ayons d'autre choix que de recourir à des entreprises américaines, à part OVH. Cela pose la question des données de nos utilisateurs. Le DMA et le DSA devraient à cet égard avoir plus d'ambition. Je défends l'idée qu'un hébergeur européen ne devrait pouvoir dépendre que d'une société européenne. Si OVH veut développer de l'hébergement aux États-Unis, il doit créer une société américaine indépendante d'OVH. Nous pourrions imposer une réglementation similaire en Europe. Ce débat est fondamental pour les médias européens qui ont besoin d'être hébergés.

M. Serge Schick. – Le DMA fixe des règles aux plateformes vidéo mais l’audio n’est pas suffisamment abordé. Les gros opérateurs qui travaillent dans l’univers des enceintes connectées pourraient se retrouver en situation dominante. Dans quelques années, si les jeunes auditeurs prennent l’habitude de demander des contenus à la demande par l’intermédiaire de leur téléphone via des enceintes connectées, et qu’un opérateur se trouve en situation dominante, cela posera un problème d’accès aux contenus. L’audio doit donc être traité comme la vidéo dans les réflexions.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je souhaite insister sur le fait que le DSA et le DMA, en cours de discussion, sont en deçà du niveau d’exigence qu’ils devraient porter. Nous devons effectivement renforcer nos exigences par rapport aux plateformes extra-européennes d’hébergement.

M. Jean-François Rapin, président. – Un grand merci à tous pour votre présence et votre participation à ces échanges. Nous pourrions refaire le point dans une configuration similaire dans un an, après la Conférence sur l’avenir de l’Europe et la présidence française de l’Union européenne. Il serait intéressant de voir les avancées sur le sujet.

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 29 septembre 2021

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

Justice et affaires intérieures

Nouveau pacte sur l’asile et la migration

Communication et examen du rapport d’information

M. Jean-François Rapin, président. – Merci à tous d’être présents à cette réunion où notre commission va aborder un sujet qui s’impose de manière croissante dans l’actualité : celui des migrations. Le flux de migrants qui se pressent aux frontières de l’Europe recommence à grossir, par le Sud et par l’Est, ce qui est nouveau.

Hier encore, lors d’un entretien en visioconférence, mon homologue de la commission des affaires européennes du Parlement lituanien, Mme Radvilė Morkūnaitė-Mikulėnienė, m’a fait part de sa très grande inquiétude concernant ce phénomène migratoire, dont la dimension est inédite à la frontière de ce pays, comme d’ailleurs de la Pologne. Et le retrait américain d’Afghanistan risque de faire empirer la situation. En effet, 300 000 militaires formés par l’armée américaine, dotés de son matériel de guerre, se trouvent désormais livrés à eux-mêmes. Il faut en tenir compte.

Dans mon département également, je constate une tension croissante autour du littoral. De plus en plus de migrants tentent en effet de traverser la Manche par tout moyen pour atteindre le Royaume-Uni. On dénombrait 8 000 traversées de la Manche en 2020 et nous en sommes déjà à 26 000 depuis le début de l’année 2021. Avec le Brexit, la Manche est devenue une frontière extérieure de l’Union européenne. La gestion de cette frontière entre la France et le Royaume-Uni est désormais un sujet européen et non plus exclusivement national.

Confrontée en 2015 à une crise migratoire de grande ampleur, l’Union européenne a dû alors prendre des mesures d’urgence. Elle peine toutefois à apporter une réponse durable à l’ensemble des phénomènes migratoires, que la pandémie a certes provisoirement ralenti mais qui ont toutes les raisons de reprendre : conflits, pauvreté, réchauffement climatique...

Le défi est donc devant nous. La Commission européenne a proposé il y a un an un « Pacte sur la migration et l’asile ». Parallèlement, le groupe Les Républicains a obtenu un débat portant sur ce nouveau Pacte en séance publique, le 5 octobre prochain. C’est donc à ce titre que j’ai invité nos collègues André Reichardt et Jean-Yves Leconte à présenter un rapport qui fait utilement le point sur ce nouveau Pacte.

M. Jean-Yves Leconte, co-rapporteur. – Le 23 septembre 2020, la Commission européenne présentait son nouveau Pacte sur la migration et sur l’asile. Ce Pacte souhaite tirer les leçons de la crise migratoire de 2015-2016, qui a altéré la confiance mutuelle au sein de l’Union européenne au sujet des politiques migratoires et de l’asile.

Avec une communication « chapeau » et une « feuille de route », la Commission européenne a présenté cinq règlements et quatre recommandations ou orientations : tout ceci

s'inscrit dans une « approche globale », dont l'ambition affichée est de donner une cohérence aux politiques de l'immigration, de l'asile et des contrôles aux frontières extérieures.

Sur le principe, cette ambition mérite d'être saluée. Il n'est toutefois pas anodin de souligner que l'instrument législatif privilégié par la Commission dans ce Pacte est le règlement, qui est d'application directe et générale et non la directive, soumise à une transposition des États membres.

À titre principal, le Pacte vise, d'une part, à renforcer les contrôles aux frontières externes et la lutte contre l'immigration irrégulière, et, d'autre part, à harmoniser autant que possible, les règles de l'asile dans l'Union européenne.

Concernant le renforcement des contrôles aux frontières extérieures et la lutte contre l'immigration irrégulière, le dispositif le plus novateur que propose le Pacte, qui est aussi celui qui est le plus déroutant, est l'introduction d'une procédure dite de filtrage ou « screening » aux frontières extérieures de l'Union européenne. Ce filtrage concernerait les ressortissants de pays tiers qui se présenteraient sans remplir les conditions d'entrée sur le territoire de l'Union.

En pratique, le filtrage de ces personnes comprendrait trois temps : un contrôle sanitaire et de « vulnérabilité », un contrôle d'identité avec relevé de leurs données biométriques, qui seraient enregistrées systématiquement dans Eurodac, ainsi qu'une vérification de sécurité. Cette procédure devrait être organisée aux frontières extérieures ou à proximité et durer au maximum cinq jours.

De là, la personne « filtrée » pourrait être rapidement dirigée, soit vers une procédure d'asile normale, soit, si elle ne remplissait pas les conditions d'entrée, vers un « retour » dans son pays d'origine, soit, enfin, vers une procédure d'asile aux frontières, dans deux principales hypothèses : si sa présence constituait une menace pour l'ordre public ou si sa nationalité se caractérisait par un taux moyen d'octroi de la protection inférieur à 20 % du taux moyen de l'Union européenne.

En cas d'application de cette procédure d'asile à la frontière, le délai maximal pour la décision sur la demande d'asile serait réduit à douze semaines.

Cette procédure d'asile à la frontière ne s'appliquerait ni aux mineurs, ni aux familles avec enfants de moins de douze ans, ni aux personnes vulnérables.

Pour les États membres, l'intérêt de ces procédures semble évident : ils ont tous intérêt à déterminer rapidement le statut des personnes arrivant irrégulièrement aux frontières extérieures, et à empêcher l'entrée sur le territoire européen de personnes qui constitueraient un risque pour la sécurité ou qui n'auraient aucune chance d'y obtenir l'asile.

Ces propositions suscitent cependant des interrogations, tant sur leur principe, que sur leurs modalités pratiques.

Sur leur principe, ces procédures à la frontière posent la question du respect des droits fondamentaux des migrants concernés. Ainsi, dans un avis récent, le Conseil national des barreaux a souhaité attirer l'attention du Gouvernement, mais aussi celle du Sénat, sur la nécessité de préserver ces droits fondamentaux ; il s'est demandé si une application stricte de la proposition de règlement « filtrage » en France ne pourrait pas remettre en cause un certain

nombre d'acquis de notre procédure actuelle d'asile à la frontière. Pour rappel, tous les pays européens ne disposent pas de ce type de procédure aujourd'hui.

Sur ce point précis, la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne nous a toutefois indiqué que la France avait prévu de préciser, par des clauses spécifiques insérées dans le règlement, qu'elle continuerait à appliquer le droit le plus favorable.

Par ailleurs, comme l'a rappelé le représentant en France du Haut-commissariat aux réfugiés lors de son audition, chaque État membre aurait l'obligation de s'assurer du respect des droits fondamentaux par un mécanisme de contrôle indépendant.

Les modalités de mise en œuvre de ces procédures à la frontière suscitent également des questions, surtout sur leur localisation. Le texte du Pacte introduit en effet une « fiction juridique de non entrée sur le territoire de l'Union européenne » et il est volontairement flou sur sa mise en œuvre, et le droit applicable. Pour la France, il est clair que ces procédures impliquent concrètement la rétention administrative des personnes concernées dans des lieux clos. Mais d'autres États membres, comme l'Espagne, s'y opposent fermement.

En complément, le Pacte propose une refonte du système d'information Eurodac, qui recense les données biométriques des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers, afin d'y comptabiliser les demandeurs d'asile au lieu des demandes d'asile. Eurodac serait aussi rendu interopérable, à partir de 2023, avec les bases de données relatives à la gestion des frontières.

Enfin, le Pacte prévoit une amélioration de la politique européenne de retour des étrangers en situation irrégulière, qui est particulièrement faible à l'heure actuelle. Lors de ses échanges avec notre commission, en novembre dernier, la commissaire aux affaires intérieures, Mme Ylva Johansson, avait elle-même mentionné un taux de retour de 30 % en moyenne dans l'Union européenne et de seulement 15 % pour la France. Sur ce point, nous avons interrogé la direction des étrangers en France du ministère de l'Intérieur : elle ne nie pas les difficultés des opérations de retour, mais souligne cependant que la situation migratoire des différents États membres est difficilement comparable, tout comme les conditions de délivrance des obligations de quitter le territoire.

En pratique, le Pacte instituerait une procédure de retour à la frontière pour les situations les plus simples, d'une durée maximale de douze semaines, et l'Union européenne nommerait un coordinateur pour les opérations de retour. L'agence Frontex serait amenée à offrir un soutien accru aux États membres. Le Pacte prévoit aussi un effort d'ampleur dans la négociation de nouveaux partenariats avec les pays tiers, additionnant soutiens financiers, projets de développement et modulation de l'octroi des visas européens en fonction de la bonne volonté des pays concernés pour accepter le retour de leurs ressortissants.

Ce nouveau Pacte propose une nouvelle tentative d'harmonisation des règles de l'asile de l'Union européenne. D'une part, il réformerait le règlement dit de « Dublin III », qui détermine l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, et, d'autre part, il entend introduire un mécanisme de solidarité pour faire face aux situations de crise migratoire.

Sur le premier point, le Pacte n'abolirait pas le règlement Dublin III mais le « toilerait » seulement. Afin d'écartier la responsabilité des États de première entrée comme la Grèce, l'Italie ou l'Espagne, plusieurs critères seraient pris en considération : l'intérêt supérieur de l'enfant, la présence dans un autre État membre d'un membre de la famille du demandeur d'asile, la délivrance d'un titre de séjour ou d'un visa au demandeur d'asile dans un autre État membre ou encore la délivrance d'un diplôme ou d'un titre universitaire dans un autre État membre.

Toutefois, par défaut, la responsabilité des États membres de « première entrée » serait toujours la règle et elle serait même d'une certaine manière durcie. En effet, les durées actuelles de prise en charge des demandeurs d'asile seraient allongées, de 1 à 3 ans après un franchissement irrégulier d'une frontière extérieure de l'UE, de 6 mois à 3 ans après l'expiration d'un visa, et enfin, de 2 à 3 ans après l'expiration d'un titre de séjour.

Sur le deuxième point, le Pacte, dans la lignée du « paquet asile » de 2016, instaurerait un mécanisme de solidarité entre États membres, selon quatre niveaux de solidarité. En temps normal, les contributions des États membres seraient volontaires et fondées sur la clé de répartition déjà proposée en 2016.

Dans les autres hypothèses, les contributions de solidarité seraient obligatoires : par exemple, en cas de débarquements de migrants à l'issue d'une opération de sauvetage en mer, en cas de pression migratoire, ou encore en cas de crise migratoire.

La Commission européenne serait seule à déterminer si un État membre est en situation de pression migratoire, et elle pourrait elle-même, le cas échéant après la réunion d'un forum de la solidarité, imposer la contribution que chaque État membre devrait apporter au dispositif. En cas de crise migratoire, seuls des relocalisations et des parrainages de retour seraient possibles. Des délais réduits et des dérogations s'imposeraient alors.

Toutefois, l'adoption éventuelle de ce mécanisme, qualifié « d'usine à gaz » par certains de nos interlocuteurs, se heurterait aux mêmes oppositions que le « paquet asile » en 2016 : les États membres du groupe de Visegrad continuent de refuser les relocalisations obligatoires. La France, de son côté, souligne que seul le Conseil devrait pouvoir définir une situation de pression migratoire.

Le Pacte reprend également plusieurs réformes issues des propositions de 2016 et qui avaient fait l'objet d'un accord politique: il s'agit du règlement créant l'agence européenne de l'asile, en remplacement du bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), de la refonte de la directive sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, du cadre de l'Union européenne pour la réinstallation, ainsi que de l'actualisation de la directive « retour ».

Signalons enfin que les droits des demandeurs d'asile seraient confortés : d'une part, les autorités chargées d'examiner la demande d'asile d'un mineur non accompagné devraient prendre leurs décisions en « fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant » ; d'autre part, la notion de « famille » serait élargie aux fratries et aux liens familiaux noués par les demandeurs d'asile entre le départ de leur pays d'origine et leur arrivée dans l'UE.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – La Commission européenne a présenté son projet de Pacte « asile et migration » le 23 septembre 2020. Un an après, il semble utile, d'une part, de dresser un état des lieux de la situation en matière d'asile et de migration, et d'autre part, de se renseigner sur l'avancée des négociations portant sur l'adoption éventuelle de ce Pacte, proposé par la Commission.

Ce dernier point est dépendant du contexte migratoire. À cet égard, après une baisse exceptionnelle des flux migratoires irréguliers liée à la pandémie, on constate une véritable reprise des flux migratoires irréguliers. En 2021, leur augmentation est de 64 % par rapport à 2020. Ces flux empruntent principalement les « routes migratoires » de Méditerranée centrale, de la Libye et de la Tunisie vers l'Italie, des Balkans occidentaux, et de Méditerranée occidentale, du Maroc vers l'Espagne, en y ajoutant les Canaries depuis quelques mois.

En revanche, la crise afghane, prise au sérieux par l'ensemble des acteurs du dossier, ne semble pas, pour l'heure, avoir engendré d'afflux massif nouveau, ni vers les pays voisins, ni vers l'Union européenne. 22 000 Afghans auraient quitté leur pays, mais pour se rendre pour l'essentiel, en Iran et au Pakistan. En revanche, selon le Haut-Commissariat aux Réfugiés, la situation humanitaire devient dramatique en Afghanistan puisque plus de 10 % de la population a fait l'objet de déplacements internes subis. Aussi, cette situation dramatique est peut-être de nature à occasionner à l'avenir des flux migratoires d'une autre intensité en destination de l'Union européenne.

Selon la direction générale des étrangers en France du Ministère de l'intérieur, depuis deux ans déjà, les Afghans constituent la première nationalité des demandeurs d'asile en France soit environ 10 000 par an et soit 12 % du total. Néanmoins, en 2021, ce nombre est déjà plus important et ce flux augmenterait encore si la situation humanitaire continuait de se dégrader sur place. La priorité pour les États membres de l'Union européenne est donc clairement de « fixer » les migrants en Afghanistan et dans les pays voisins par des accords avec ces derniers.

Quant aux tensions migratoires actuelles entre l'Union européenne et la Biélorussie, elles sont la conséquence des irrégularités et de la répression qui ont marqué la réélection du président Loukachenko, et des sanctions infligées par l'Union européenne à un certain nombre de cadres du régime.

Avec le cynisme d'un « État passeur », le pouvoir biélorusse a attiré des migrants irakiens pour les inciter à franchir irrégulièrement les frontières externes de l'Union européenne, afin d'exercer un chantage sur cette dernière. Dans le cadre de nos travaux avec Jean-Yves Leconte, nous avons été informés de l'arrivée d'avions affrétés par la Biélorussie depuis l'Irak. Ces tensions vont probablement inciter les États membres à donner la priorité au renforcement des frontières.

Mais le contexte interne à l'Union européenne n'incite pas à l'optimisme pour l'adoption du Pacte, car la crise de confiance mutuelle entre les États membres sape les initiatives européennes depuis 2015.

En premier lieu, et cela a été souligné par nos interlocuteurs auditionnés ces derniers mois, les contraintes sanitaires liées à la pandémie ont considérablement limité les contacts entre délégations et ont conduit à une certaine « glaciation » des négociations. En pratique, les présidences allemande et portugaise ont peu avancé, parvenant principalement à

trouver un accord quasi-exclusivement sur l'agence européenne de l'asile et à boucler des travaux plus anciens sur la révision de la « carte bleue européenne », voie de migration légale destinée à attirer les « talents » c'est-à-dire les cadres. Il y a finalement eu peu de progrès sous ces deux présidences.

En deuxième lieu, les positions entre États membres divergent toujours clairement sur le contenu du Pacte.

Les États membres de destination tels que la France, l'Allemagne, la Belgique, la Suède, soutiennent l'équilibre recherché par le Pacte et insistent sur la nécessaire adoption des dispositifs qui pourraient limiter les mouvements secondaires de demandeurs d'asile, comme le filtrage et la réforme d'Eurodac.

Sans surprise, de leur côté, les États du groupe de Visegrad c'est-à-dire la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque, demeurent hostiles à l'obligation d'accepter, sur leur territoire, la relocalisation de demandeurs d'asile.

Pour des raisons inverses, à savoir une solidarité européenne considérée comme « pas à la hauteur » des enjeux, les États membres en première ligne dans le contrôle des frontières extérieures comme l'Italie, la Grèce ou l'Espagne, s'opposent aussi à l'adoption du Pacte en l'état. Or, ces deux derniers groupes, aujourd'hui, forment une minorité de blocage au Conseil.

En outre, le déroulement de plusieurs élections nationales majeures en Allemagne, dimanche dernier, en France et en Hongrie, au printemps 2022, ne va pas faciliter l'adoption de compromis et au développement de discours autres que populistes.

En troisième lieu, le Parlement européen, attaché à la solidarité européenne en matière d'accueil des demandeurs d'asile, a dénoncé l'absence d'étude d'impact par la Commission européenne et l'approche intergouvernementale du Pacte. Il pourrait être tenté d'aller au bras de fer avec le Conseil pour des raisons institutionnelles.

L'adoption rapide et globale du Pacte est donc très incertaine dans ces conditions. Au cours de sa présidence à venir de l'Union européenne, à compter du 1er janvier 2022, la France aura pour priorité de poursuivre les négociations sur les points qu'elle considère prioritaires : le règlement « filtrage », la directive « retour » et le règlement « Eurodac ». Elle souhaite avancer pas à pas en privilégiant une approche technique de ces dossiers.

Pour l'ambassadeur Philippe Léglise-Costa, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, que nous avons rencontré à Bruxelles, l'essentiel de ce Pacte est de « créer de la confiance » entre partenaires européens dans les domaines sensibles de l'asile et de l'immigration. Seules des avancées concrètes et régulières pourraient renforcer cette confiance.

Ajoutons enfin que la Commission européenne complètera bientôt le Pacte : elle devrait présenter des dispositions complémentaires au cours de cet automne, d'une part, sur les voies légales d'immigration et, d'autre part, sur les règles de l'Espace Schengen. En effet, la réforme de Schengen sera sensible pour la France alors que cette dernière, depuis 2015, a rétabli et maintenu les contrôles à ses frontières. Aussi, et c'est la raison pour laquelle nous en sommes restés à ce rapport, nous serons amenés à revenir bientôt devant notre commission pour évoquer les prolongements de ce dossier.

J'ajouterai à titre personnel que, si nous avions voulu vous proposer un projet de résolution, nous aurions eu quelques difficultés à le faire sérieusement. Techniquement, les dispositions du Pacte ne sont pas abouties. Politiquement, les positions sont très divergentes. Nous ne savons pas comment les négociations vont évoluer. Il était néanmoins indispensable que la commission se réunisse pour faire un point sur la situation générale, compte tenu des évolutions très fortes que l'on ressent en la matière en Grande-Bretagne, en Afghanistan, en Biélorussie, ou encore concernant la possibilité d'une route d'immigration nouvelle sur le flanc oriental. Nous avons d'ailleurs pu nous entretenir hier avec la Présidente de la Commission des affaires européennes du Parlement lituanien à propos de ce dernier sujet.

M. Jean-Yves Leconte, co-rapporteur. – En premier lieu, selon moi, la Commission européenne met en œuvre une « commande franco-allemande » sans aller jusqu'au bout des préoccupations et des besoins des États de première entrée ou de l'Europe centrale. Il nous faut travailler à une convergence de la politique d'asile en Europe. Pour surmonter les différences que l'on constate aujourd'hui dans les politiques d'asile, plusieurs propositions ont été émises. Pour y parvenir, Mme Fabienne Keller propose par exemple de planifier la reconnaissance mutuelle des décisions d'asile sur dix ans. Mme Sylvie Guillaume propose, quant à elle, de passer par une coopération renforcée entre les États membres qui partagent déjà les mêmes principes.

Je m'interroge personnellement sur le fait que l'on puisse faire converger la politique d'asile si l'on ne met pas en place une instance juridictionnelle de premier recours commune aux États membres, afin de contrôler les décisions administratives d'asile.

En deuxième lieu, je voudrais aussi revenir sur le choix de la Commission européenne de légiférer par règlements – d'application immédiate – pour mettre en œuvre le Pacte. Les commissions des affaires européennes des Parlements nationaux doivent être vigilantes dans le cadre des négociations de ces actes législatifs. Autrement, un sentiment de dépossession pourrait émerger au sein des Parlements sur les enjeux migratoires.

En troisième lieu, concernant la situation à la frontière biélorusse, je constate que la présidente de la commission des affaires européennes du Parlement lituanien proposait de régler cette problématique en marge des négociations sur le Pacte. Cela me paraît révélateur de l'inefficacité de ce dernier. Quant aux décisions de la Biélorussie, c'est la première fois qu'un État se comporte en « passeur ». Nous assistons en l'état à une guerre hybride où les armes utilisées sont des êtres humains. L'agence Frontex est ainsi indispensable dans la gestion de cette crise puisqu'elle veille au respect du droit aux frontières de l'Union européenne.

En Pologne, la situation est dramatique : des morts sont à déplorer. Des atteintes aux droits fondamentaux peuvent être largement établies. Et pourtant, la Pologne refuse l'intervention de Frontex et aucun parlementaire ne peut se rendre sur les lieux pour constater les infractions perpétrées.

Enfin, les annonces françaises intervenues hier, concernant le Maroc, l'Algérie et la Tunisie, vont dans un sens contraire au contenu du Pacte proposé par la Commission européenne. L'idée du Pacte est de créer des voies légales de migrations pour empêcher les voies illégales. Ainsi, en supprimant des voies légales, on élargit le spectre d'action des passeurs.

En conclusion, deux idées doivent être retenues. En premier lieu, l'Europe n'est pas la destination mondiale de toutes les migrations. Il y a beaucoup plus de migrations intra-africaines ou intra-asiatiques par exemple. En second lieu, à part la Chine, les pays qui ont les économies et les recherches les plus performantes sont les pays capables d'avoir une politique migratoire ouverte. La force de l'économie d'un pays est quasiment corrélée au pourcentage de ses résidents nés à l'étranger. C'est bien le cas de l'Australie, des États-Unis ou encore de la Grande-Bretagne. En définitive, il faut contrôler mais ne pas fermer.

M. Jean-François Rapin, président. – Dans le contexte actuel, il était très compliqué de porter à bien le projet d'une résolution européenne émanant de notre commission sur le sujet du Pacte.

Lundi dernier, au cours d'un échange avec Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, en charge des Affaires européennes, lors d'une réunion du comité des élus qu'il a constitué pour préparer la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, notre collègue Didier Marie avait posé une question relative aux perspectives des négociations du Pacte. Le ministre n'a pas su répondre clairement à cette interrogation. L'objectif initial du Gouvernement était de clore ce dossier durant la Présidence française mais il semble aujourd'hui prendre conscience qu'il n'y parviendra pas.

Moins d'un an auparavant, à l'automne 2020, je vous rappelle que nous avons auditionné le vice-président de la Commission européenne, Margaritis Schinás, dont les propos sincères se trouvent aujourd'hui un peu éloignés de la réalité, puisqu'il considérait à l'époque que le Pacte pouvait être adopté durant la Présidence française.

Clément Beaune nous fait valoir qu'avec des mesures techniques, la France va pouvoir avancer « pas-à-pas ». La seule vraie interrogation aujourd'hui par rapport à la disparité des flux qui s'annoncent, notamment sur la route orientale et en raison des conséquences potentielle de la crise afghane, concerne la prise en compte de ces situations nouvelles par les dispositions du Pacte. En l'état, les mesures « pas-à-pas » et les mesures techniques avancées par le ministre ne permettraient sans doute pas de répondre à une situation de pression migratoire plus importante.

Par ailleurs, lors d'un entretien avec le préfet de mon territoire, ce dernier m'expliquait qu'il y avait une flambée des flux migratoires à travers la Manche. Nous avons constaté une forte augmentation, de 8 000 à 26 000 traversées en moins d'un an. Derrière cette augmentation, il y a, sur le terrain, la nécessité de mettre en place des dispositifs sécuritaires, sanitaires et d'accueil, dans des zones où la densité de population est déjà très importante. On touche là à des phénomènes qui ont une dimension humaine et il faut en tenir compte. Je le dis avec sincérité. J'ai été maire d'une commune sur laquelle est implanté un centre qui accueille de jeunes migrants ainsi que des mères de famille. Je vois ces migrants sur les routes : ils ont souvent « leur vie dans un sac plastique ». Malgré tout, il existe une immigration qu'on ne peut pas accepter sans limites ni cantonner dans certains États membres et pas dans les autres.

L'une des voies pour répondre à ces problématiques est la diplomatie parlementaire. L'échange d'hier avec mon homologue lituanienne en a été un bel exemple.

M. Franck Menonville. – Merci à nos rapporteurs pour ces précieuses informations. J'ai bien noté que les événements afghans et la chute de Kaboul n'avaient pas engendré, pour l'heure, une augmentation massive des flux migratoires irréguliers vers l'Union européenne.

J'ai également noté que les flux migratoires irréguliers repartaient à la hausse en provenance du sud de l'Union européenne. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur cette évolution ? Car, sur le terrain, je n'ai rien constaté.

Enfin, je voudrais savoir si, selon nos rapporteurs, l'agence européenne Frontex est assez dimensionnée pour faire face aux défis migratoires actuels. Plusieurs critiques ont en effet été émises au cours des derniers mois sur son action.

Mme Marta de Cidrac. – Cette restitution de nos rapporteurs était exhaustive. Je voudrais vous faire partager une observation : en tant que présidente du groupe d'amitié sénatorial sur les Balkans occidentaux, je me suis rendue récemment sur place et j'ai constaté que les autorités locales menaient actuellement des campagnes générales de recensement de leur population. Pourquoi ? Parce que les jeunes ressortissants de ces États quittent leur pays pour aller tenter leur chance, en Allemagne principalement, mais également en France. Ces pays se vident de leurs ressources humaines. Il s'agit d'un vrai enjeu pour la stabilité des Balkans occidentaux.

Par ailleurs, je vous confirme que ces pays, qui sont situés sur l'une des routes migratoires vers l'Union européenne, observent avec préoccupation l'évolution de la crise afghane.

M. Jean-Yves Leconte, co-rapporteur. – Concernant Frontex, je veux d'abord rappeler que, récemment, l'agence a obtenu un mandat élargi et des moyens complémentaires, mais qu'elle n'a pas été destinataire de l'ensemble des moyens promis par l'Union européenne pour qu'elle puisse mener ses actions. L'agence doit aussi poursuivre ses recrutements en personnels.

Comme vous l'indiquiez, l'action de Frontex a fait l'objet de critiques. On l'a accusée en particulier d'avoir « couvert » ses agents qui auraient procédé à des actions de refoulement de migrants en mer Egée. Plusieurs de ces critiques ont été formulées par le Parlement européen. Au cours de ces derniers mois cependant, le Parlement européen est passé des critiques à la mise en place d'un contrôle parlementaire, ce qui est préférable.

Je voudrais également apporter quelques compléments sur les flux migratoires irréguliers : on peut constater, sur les huit premiers mois de 2021, une hausse de 64 % de ces flux par rapport à 2020. En Méditerranée centrale, les franchissements illégaux ont augmenté de plus de 90 % par rapport à 2020. En Méditerranée occidentale, l'augmentation est modérée (+ 14 %). Mais sur la route des Balkans occidentaux, au cours de cette même période, les flux ont doublé. Et à la frontière biélorusse, ces flux ont été multipliés par quinze ! On note également un regain de passages de migrants, de la Turquie vers la Bulgarie.

Enfin, en réponse à notre collègue Marta de Cidrac sur le départ en nombre des jeunes ressortissants des pays des Balkans occidentaux pour gagner l'Union européenne, je pense que l'absence de perspective crédible d'un élargissement de l'Union européenne à ces États est certainement l'une des causes majeures du départ de ces jeunes.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Je rejoins les propos de mon collègue Jean-Yves Leconte sur Frontex. Son directeur exécutif a d'ailleurs formellement rejeté les accusations portées contre son agence. Par ailleurs, Frontex est en phase de « montée en puissance » et certains moyens ont été manquants.

Concernant l'évolution des flux migratoires irréguliers, il y a effectivement une reprise des traversées par la Méditerranée centrale, le plus souvent par des ressortissants tunisiens attirés par la situation économique de l'Union européenne au regard de celle de leur pays. Il y a aussi de nombreuses tentatives de traversées depuis la Libye, mais la plupart des migrants sont rattrapés au large de la Libye – et, semble-t-il également dans les eaux internationales - par les garde-côtes libyens, qui sont d'ailleurs financés par l'Union européenne pour ces missions de surveillance.

Enfin, le renforcement des flux à destination des Canaries depuis l'Afrique subsaharienne est indéniable. Plusieurs facteurs expliquent cette hausse, en particulier, la fin de certaines contraintes de circulation liées à la pandémie, qui avaient de fait limité les possibilités de traversée pendant plusieurs mois, ainsi que la saison plus favorable aux traversées.

Mme Pascale Gruny. – Votre rapport est précis et utile sur un sujet qui occupe notre quotidien. Je voudrais poser deux questions aux rapporteurs : d'abord, le Pacte sur la migration et l'asile serait-il suffisant pour faire face à de nouvelles crises tout en marquant notre solidarité avec les États membres de première entrée ? À cet égard, il est nécessaire de prendre en considération la dimension humaine dans les réponses que nous apportons aux enjeux migratoires.

Par ailleurs, des sommes importantes ont été versées par l'Union européenne et ses États membres aux pays d'origine des migrants, mais avons-nous la certitude que cet argent est bien utilisé ? Pourquoi ne parvenons-nous pas à nous accorder avec ces pays pour organiser une immigration de personnes formées ?

M. François Calvet. – Je voulais vous faire partager une réflexion, dans un contexte où chacun constate que le populisme émerge de nouveau.

Non loin de chez moi, au col du Pertus, entre la France et l'Espagne, les autorités françaises ont posté des douaniers pour surveiller les franchissements de la frontière, alors qu'il existe 500 passages non surveillés dans les Pyrénées, pour aller d'Espagne en France. Pourquoi ne donnons-nous pas plutôt la priorité aux contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne ? À l'intérieur de l'Union européenne, au contraire, la libre circulation des personnes et des marchandises doit être la règle. C'est un acquis essentiel de l'Union européenne.

Je ne comprends pas pourquoi l'État disperse ses moyens. On veut rassurer l'opinion avec des décisions jacobines. Mais ce sont des mesures en « trompe l'œil » !

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je voulais réagir à votre présentation en tant que sénateur de la Manche, où siège la préfecture maritime compétente pour la zone concernée par les traversées de migrants vers le Royaume-Uni. Comme le rappelait le président de la commission, ces tentatives de traversées ont très fortement augmenté depuis un an.

C'est pourquoi, le 20 juillet dernier, les ministres de l'Intérieur français et britannique ont conclu un accord en trois points, prévoyant, à la fois, le renforcement de la contribution financière britannique pour soutenir les efforts de surveillance déployés par la France, une coopération renforcée dans la lutte contre les filières et les passeurs, et un engagement du Royaume-Uni à réduire l'attractivité de son régime d'asile avec la perspective d'un accord de réadmission des demandeurs d'asile déboutés.

M. Philippe Bonnacarrère. – Je voudrais à mon tour remercier les rapporteurs et vous prie de m'excuser par avance pour mon pessimisme sur les enjeux migratoires.

À dire vrai, ces enjeux sont tels que la mission de nos rapporteurs devrait être permanente. En effet, le dossier migratoire est, pour l'heure, sans solution. Beaucoup d'éléments, vous l'avez rappelé, sont contre nous, en particulier, les désaccords entre États membres au sein du Conseil et les difficultés de la procédure de co-décision avec le Parlement européen. Il nous faut donc demeurer en veille dans l'espoir d'une solution que l'on voit s'éloigner.

Je récusé, quant à moi, l'existence d'un lien automatique entre l'ouverture à l'immigration d'un pays et sa prospérité économique. Ce lien peut être avéré dans certains cas, à l'image de ces migrants iraniens et indiens de haut niveau scientifique qui gagnent les États-Unis, mais cet exemple ne peut pas être généralisé.

Concernant l'Afghanistan, il ne faut pas oublier que ce pays compte deux fois plus d'habitants que la Syrie. Donc, s'il y avait des mouvements migratoires vers l'Union européenne en provenance d'Afghanistan, ils seraient massifs. Mais ils prendraient du temps. Bien sûr, il faut s'accorder avec les pays voisins de l'Afghanistan pour qu'ils accueillent les Afghans qui quittent leur pays. L'Iran en accueille déjà plusieurs millions. Mais, lorsque l'on considère nos relations diplomatiques actuelles avec cet État, pensez-vous que nous pourrions trouver facilement un accord avec lui ?

Je voudrais aussi souligner que, sur le sujet migratoire, nous sommes au cœur du « maelström » des relations entre l'exercice du pouvoir régalien et l'Union européenne. En effet, la jurisprudence des Cours européennes sur les enjeux migratoires va être source de tensions croissantes. Car, à l'heure actuelle, des voix s'élèvent pour dire que la France ne devrait pas forcément appliquer le droit de l'Union européenne dans ce domaine. D'autres proposent d'organiser un référendum sur l'immigration et les réponses politiques à y apporter. Mais, dans cette hypothèse, le Conseil constitutionnel se réserverait la possibilité de vérifier la constitutionnalité du texte soumis au référendum.

Ce sujet doit donc être au cœur des réflexions de notre commission.

M. Jean-François Rapin, président. – Ce sujet est effectivement très important. Dans certains domaines régaliens, nous sommes à la croisée des chemins. Comme vous le savez, mon cher collègue, ce sujet a été évoqué lors de notre table ronde du 10 juin dernier, dont le thème de réflexion était « Pouvoir régalien et droit européen ». Et je vous confirme, mon cher collègue, que je suis favorable à votre demande de l'expertiser plus avant au nom de notre commission.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Je ne suis pas non plus très optimiste sur les suites de ce dossier. Notre collègue Pascale Gruny nous demandait si le Pacte sur la migration et l'asile pouvait permettre à l'Union européenne de faire face à une crise. Il le

pourrait si le « filtrage » des migrants irréguliers était mis en place à la frontière et si le système Eurodac était interconnecté avec les fichiers de l'espace Schengen. Mais, en l'état, Eurodac ne fonctionne pas partout correctement.

Et certains États membres ne sont pas prêts à accepter la mise en place des procédures à la frontière prévues par le Pacte. L'Espagne et L'Italie sont restées passives lors de sa présentation. Ensuite, ces États ont analysé la réforme et ont jugé l'ensemble très décevant. Lorsque nous sommes allés à Bruxelles, notre interlocuteur de la représentation permanente espagnole auprès de l'Union européenne a précisé que les simulations transmises par la Commission européenne aux États membres sur le mécanisme de solidarité, qui prévoit, en situation de pression migratoire, un partage des relocalisations des demandeurs d'asile, n'étaient pas raisonnables. Ainsi, pour l'Espagne, sur 25 000 demandeurs d'asile accueillis en période normale, 58 seulement devraient être relocalisés dans un autre État membre.

Ces États membres ont indiqué avoir fait un geste de bonne volonté en acceptant d'adopter le règlement créant l'agence européenne de l'asile mais confirment qu'ils s'opposeront fermement aux autres dispositions de la réforme, si aucun renforcement de la solidarité européenne n'est décidé.

Nous avons par ailleurs eu confirmation par la directrice générale des affaires intérieures de la Commission européenne que ces États n'enregistraient pas toujours les migrants arrivant sur leur territoire.

Pour répondre à notre collègue François Calvet, je souhaite rappeler que la protection des frontières extérieures de l'Union européenne est l'objet même des règles de l'espace Schengen. En théorie, il ne devrait pas y avoir de contrôles aux frontières intérieures entre États membres. Or la France, en pratique, a rétabli de tels contrôles depuis 2015. Il faut donc travailler au rétablissement d'une situation où des contrôles efficaces aux frontières extérieures de l'Union européenne permettent la levée des contrôles aux frontières intérieures.

Concernant le soutien financier destiné aux pays d'origine pour empêcher les flux migratoires irréguliers, il faut constater malheureusement que l'évaluation de l'utilisation des fonds européens demeure insuffisante. En outre, même si une aide financière existe, on n'empêchera pas certains ressortissants de ces pays d'avoir envie de venir vivre dans l'Union européenne.

Sur les engagements pris par le Royaume-Uni récemment, en particulier sur sa volonté de réduire son attractivité pour les demandeurs d'asile, je dois avouer que j'ai des doutes sur sa chance d'y parvenir. Le Royaume-Uni n'est plus dans l'Union européenne, le règlement « Dublin III » n'est donc plus applicable, et il faut effectivement un accord sur les retours.

M. Jean-Yves Leconte, co-rapporteur. – Depuis 2015, des choses ont été faites par l'Union européenne et ses États membres pour le contrôle des frontières extérieures, en particulier avec l'interopérabilité croissante des bases de données, l'élargissement du mandat de Frontex et la mise en place prochaine du système d'autorisation préalable de voyage pour les ressortissants de pays tiers non soumis à visa, ETIAS. Les entrées irrégulières sont ainsi plus faibles qu'en 2015-2016.

L'Union européenne est donc la solution et les « gesticulations nationales » sont les problèmes. Et disons-le clairement : cela ne sert à rien de discuter du Pacte sur la migration et l'asile si l'on souhaite obtenir une option de retrait, ou « opt out », dans l'application des règles migratoires européennes. La question de la solidarité européenne est toujours posée puisqu'en réalité, la France ne veut pas être réellement solidaire de l'Italie : elle souhaite surtout limiter au maximum les mouvements secondaires de demandeurs d'asile.

Sur le Royaume-Uni, étant donné que ce dernier n'est plus membre de l'Union européenne, il ne peut plus nous renvoyer les migrants déboutés du droit d'asile. Le régime d'asile britannique demeure donc très attractif aujourd'hui, car les migrants qui ont réussi la traversée de la Manche savent qu'on ne pourra pas les renvoyer sur le continent.

En conclusion, le soutien financier au développement des pays d'origine et de transit est la bonne solution pour limiter les flux migratoires irréguliers, à moyen et long termes. Mais, lorsque ce choix est fait, il faut ensuite être prêt et résilient. Car, lorsqu'un pays se développe, dans la phase initiale, les catégories de la population qui réussissent et qui sont les mieux informées ont toujours envie de partir pour aller vivre ailleurs.

Or, nous sommes trop souvent dans la gesticulation. En effet, l'essentiel pour les États membres est de récupérer les laissez-passer consulaires. On préfère ainsi payer aux ministres de l'Intérieur des pays d'origine des laissez-passer consulaires plutôt que de mener une politique de développement et de coopération transparente sous le contrôle du Parlement européen. Je le déplore. Il faut pouvoir résoudre ce problème sur le long terme et ne pas dépendre de nos voisins.

À l'issue du débat, la commission des affaires européennes autorise la publication du rapport d'information présenté par les rapporteurs.

Questions diverses

M. Jean-François Rapin, président. – Chers collègues, au titre de notre mission d’alerte sur les surtranspositions, nous exerçons notre vigilance sur les projets de loi mais aussi sur les ordonnances. Faute de temps, nous n’avons pas pu évoquer avant la suspension de nos travaux deux ordonnances prises fin juin :

– la première, n° 2021-798, transpose la directive (UE) 2019/789 du 17 avril 2019 qui a pour objectif d’améliorer la disponibilité des programmes de télévision et de radio au sein de l’Union européenne en facilitant l’acquisition des droits d’auteur et des droits voisins, tout en assurant une juste rémunération des créateurs et des autres titulaires de droits.

La directive prévoit tout d’abord que les droits que doit obtenir un radiodiffuseur pour la fourniture transfrontière de certains programmes via un service en ligne doivent être acquis uniquement dans son pays d’établissement principal, mais la redevance à payer doit refléter l’audience des programmes dans l’ensemble des États où ce radiodiffuseur est reçu. Elle étend par ailleurs à la télévision par internet ou « IPTV » l’obligation de recourir à la gestion collective des droits d’auteur et des droits voisins, actuellement applicable uniquement aux retransmissions par câble).

À l’examen, il apparaît que l’ordonnance qui transpose cette directive ne va pas au-delà des obligations européennes fixées par cette directive.

– la seconde ordonnance n’appelle pas non plus d’observations au titre de la sur-transposition : il s’agit de l’ordonnance n° 2021-409 du 8 avril 2021 relative au transport fluvial et à la navigation intérieure. Le Gouvernement a déposé fin juin un projet de loi dont l’article 4 a pour objet de la ratifier. Cette ordonnance met en place des mesures techniques pour moderniser le secteur du transport fluvial, renforcer sa compétitivité et sa sécurité et mieux répondre aux attentes des opérateurs économiques. Elle transpose ainsi fidèlement la directive 2017/2397 du 12 décembre 2017 qui permet la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la navigation intérieure, et renvoie à des textes réglementaires d’application les modalités de son application.

Il en est ainsi décidé.

Jeudi 7 octobre 2021

- Présidence de M. Alain Cadec, vice-président –

Marché intérieur, économie, finances, fiscalité

Proposition de règlement relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (législation sur les marchés numériques) dite *Digital Market Act*

Examen du rapport, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique

M. Alain Cadec, président. – Mes chers collègues, le président Jean-François Rapin est retenu aujourd'hui par les Journées d'études de l'Association nationale des élus du littoral dont il est président. Aussi m'a-t-il prié de le suppléer ce matin.

Notre réunion de commission portera aujourd'hui sur un seul sujet, mais un sujet particulièrement structurant : la régulation du numérique.

Depuis déjà plusieurs années, le Sénat se préoccupe de la puissance grandissante des géants du numérique, dans notre monde où l'ensemble des activités deviennent digitales. Dès 2013, notre collègue Catherine Morin-Desailly avait, au nom de notre commission, publié un rapport alarmiste sur ce sujet intitulé L'Union européenne, colonie du monde numérique ?, dont le seul titre a rencontré un certain écho. Le temps écoulé depuis lors n'a pas démenti ses craintes : Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft (les Gafam) ont pris un pouvoir croissant sur nos économies et même sur nos vies.

Ce constat préoccupant a conduit en 2019 à la constitution au Sénat d'une commission d'enquête sur les moyens de reconquérir notre souveraineté numérique dans le cyberspace, devenu un lieu d'affrontement mondial où s'exercent luttes d'influence et conflits d'intérêts. La révolution des données a fait émerger, en plus des Gafam américains, de puissants acteurs numériques chinois, Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi (Batx), qui atteignent un nombre d'utilisateurs et une puissance financière leur permettant de rivaliser avec les États, voire de les déstabiliser politiquement. Le rapport de notre collègue Gérard Longuet appelait ainsi à un « devoir de souveraineté numérique » pour retrouver notre autonomie informationnelle.

Cet impératif a pris une dimension nouvelle avec la pandémie intervenue ensuite, laquelle a encore accéléré la transition numérique, transformé nos modes de vie et mis au jour nos dépendances par rapport ces outils.

C'est pourquoi il devenait urgent que l'Union européenne se dote d'une stratégie globale pour reprendre pied dans le cyberspace. Après les premières amendes sévères infligées aux Gafam à l'instigation de Margrethe Vestager, commissaire en charge de la concurrence, le commissaire européen Thierry Breton s'est montré particulièrement déterminé à forger de nouveaux outils juridiques pour réguler les marchés et services numériques.

Ainsi la Commission européenne a présenté en décembre 2020 deux projets de règlements européens, le Digital Markets Act (DMA), qui définit quelles plateformes ont un

caractère systémique et quelles obligations leur appliquer, et le Digital Services Act (DSA), qui fixe des obligations légales aux entreprises du numérique, en proportion de leur taille. Les rapporteuses Catherine Morin-Desailly et Florence Blatrix Contat se sont d'abord penchées sur le DMA et vont aujourd'hui nous présenter leur rapport sur ce texte, assorti d'une proposition de résolution européenne et d'un avis politique.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Vous avez remis en perspective nos travaux dans ceux qui sont conduits plus largement par le Sénat. Je regrette néanmoins que l'on oublie souvent de mentionner le rapport très important de la mission commune d'information « Nouveau rôle et nouvelle stratégie pour l'Union européenne dans la gouvernance mondiale de l'Internet » et assorti d'une cinquantaine de propositions, publié par le Sénat en 2014. Ce rapport transpartisan, qui a précédé celui de la commission d'enquête, a été fondateur.

M. André Gattolin. – C'était la première fois que l'on exprimait le besoin d'une stratégie industrielle européenne.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Exactement !

Nous avons, avec ma collègue Florence Blatrix Contat, auditionné beaucoup de personnes et effectué un travail dense sur une matière à la fois complexe et austère. La régulation des plateformes numériques est, vous le savez tous, l'un des défis majeurs de notre époque. Ces plateformes sont des acteurs privés non européens extrêmement puissants : leurs pratiques sont très opaques et elles n'entendent pas assumer leurs responsabilités, alors qu'elles sont des vecteurs massifs de diffusion d'informations, de produits et de services. Il est largement temps de réagir.

Cette situation, vous le savez, me préoccupe depuis longtemps, et le Sénat vient d'adopter une proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace, sur l'initiative de notre collègue Sophie Primas, en prenant appui sur nos travaux antérieurs. L'Allemagne s'est engagée dans une voie parallèle. Pour éviter la fragmentation des législations et assurer une protection harmonisée du marché intérieur, une approche européenne est indispensable.

Fortement encouragée par plusieurs États membres, dont la France, la Commission européenne a procédé à plusieurs consultations publiques et études sur la réponse à apporter. Elle a finalement présenté, le 15 décembre 2020, deux propositions législatives. La première, baptisée DSA (Digital Services Act) entend protéger les droits fondamentaux des utilisateurs et qualifier les responsabilités des services numériques. La seconde, dite DMA (Digital Markets Act) pose les bases d'un rééquilibrage des relations entre les plateformes et leurs utilisateurs – aussi bien les entreprises que les consommateurs finaux.

Après une première communication sur la désinformation en ligne, ma collègue et moi-même reviendrons prochainement devant vous pour vous présenter nos observations sur le premier texte. Nous allons, aujourd'hui, nous concentrer sur le second, le DMA, qui vise les très grandes plateformes. Leur comportement entrave le développement des entreprises qui les utilisent pour proposer leurs produits et services, bride l'innovation et la compétitivité, tend à enfermer les utilisateurs finaux dans leurs écosystèmes, verrouillant ainsi le marché.

Notre rapport écrit rappelle brièvement comment ces grandes plateformes sont parvenues à développer un pouvoir de marché inégalé à ce jour : à partir d'un service initial,

elles ont pris appui sur les effets de réseau, en exploitant massivement les données qu'elles recueillent grâce à des algorithmes aussi sophistiqués qu'opaques et, enfin, acquièrent leurs concurrents potentiels – ce que l'on appelle les « killer acquisitions ».

Le droit de la concurrence permet de sanctionner des comportements anticoncurrentiels au terme de longues enquêtes – plus de 7 ans pour sanctionner les abus de position dominante de Google – qui doivent établir la preuve de leurs effets distorsifs. Mais il ne permet pas de rétablir un environnement concurrentiel sur le marché numérique.

C'est donc, enfin, une approche différente qui est proposée par le DMA : cibler les très grands acteurs, qualifiés de « contrôleurs d'accès » en « gatekeepers », ceux qui proposent un ou plusieurs services de plateforme essentiels, et les soumettre à un ensemble d'obligations et d'interdictions, dont le respect est contrôlé par la Commission européenne.

Cette approche, dite *ex ante*, présente le grand avantage de ne pas permettre d'ouvrir des discussions sur les effets des comportements prohibés et de s'appliquer de plein droit.

La démarche va dans le bon sens ; elle est de nature à constituer une première étape importante dans la régulation des plateformes structurantes. Nous avons procédé à un ensemble d'auditions, dont la liste figure en annexe du rapport, et nous avons suivi très attentivement les discussions en cours, tant au Parlement européen qu'au Conseil. Nous en concluons que le cadre de régulation devrait être précisé et renforcé sur un certain nombre de points.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Ce texte va dans le bon sens, mais mérite d'être renforcé sur un certain nombre de points.

Premier point : la définition des plateformes concernées. Le texte prévoit d'appliquer une présomption au-delà d'un certain nombre d'utilisateurs actifs et d'un niveau de puissance financière. Il propose en outre des critères d'appréciation pour les plateformes qui n'atteindraient pas ces seuils. L'approche est satisfaisante, car elle permettra d'accélérer la désignation des contrôleurs d'accès et limitera fortement les possibilités de contestation.

Plusieurs compléments et précisions nous semblent toutefois devoir être apportés. Si le fait de viser les très grandes plateformes paraît de bonne méthode, l'approche retenue ne prend pas suffisamment en compte les écosystèmes des plateformes. C'est pourquoi nous proposons d'identifier, à côté des services de plateformes essentiels, des services secondaires – comme le cloud, la publicité en ligne ou les navigateurs –, qui devraient être pris en compte pour qualifier les contrôleurs d'accès. Par ailleurs, les modalités de calcul des seuils de qualification devraient être définies en annexe du règlement, plutôt que d'être renvoyées à des actes délégués. Les opérateurs auraient ainsi plus de visibilité et la mise en œuvre du texte serait plus rapide.

De manière générale, la plupart des délais prévus par le texte en matière de déclaration de l'atteinte des seuils, de désignation des contrôleurs d'accès par la Commission et de mise en conformité pourraient être utilement réduits et assortis de sanctions en cas de non-respect.

Deuxième point : les obligations des contrôleurs d'accès. Elles figurent dans deux articles : le premier définit sept obligations ou interdictions horizontales, applicables de plein

droit, tandis que le second en prévoit onze, qui sont, dit-il, « susceptibles d'être précisées » dans un dialogue entre la Commission et les acteurs concernés. Il s'agit ici de prohiber des pratiques, identifiées comme anticoncurrentielles, à partir d'un certain nombre de cas sanctionnés par la Commission au titre du droit de la concurrence.

Notre rapport écrit détaille les améliorations qui nous sembleraient devoir être apportées. Notre proposition de résolution européenne les reprend. Notamment nous mettons l'accent sur le nécessaire renforcement de la portée effective de l'interdiction d'utiliser les données de l'utilisateur sans son consentement préalable en prohibant en particulier expressément les techniques de contournement appelées « dark patterns ».

Il faut aussi aller plus loin dans l'indispensable rééquilibrage des relations entre les plateformes et les entreprises utilisatrices.

Nous suggérons ainsi notamment que l'interdiction faites aux plateformes d'imposer des clauses de parité, qui empêchent les entreprises utilisatrices de proposer des prix inférieurs sur leur propre site, soit étendue aux services commerciaux hors ligne qu'elles proposent et que l'interdiction d'obliger les entreprises utilisatrices à recourir aux services d'identification du contrôleur d'accès soit étendue à tous les services accessoires, en particulier aux services de paiement sur lesquels des marges très élevées sont perçues par les contrôleurs d'accès.

Dans le même esprit, nous demandons que les droits à l'interopérabilité et à la portabilité des données soient techniquement faciles à mettre en œuvre, de même que la désinstallation des applications préinstallées. Il y va de la liberté des utilisateurs, et cela permet de casser les écosystèmes.

Pour éviter les contournements des interdictions et obligations, il conviendrait également d'interdire tout comportement qui aurait en pratique le même objet ou un effet équivalent à celui des pratiques visées.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Troisième point : les modalités de mise en œuvre de la régulation des grandes plateformes.

L'objectif d'une application harmonisée du texte à l'échelle du marché intérieur justifie bien sûr le rôle central attribué à la Commission. Pour autant, il nous est apparu, notamment à travers nos entretiens avec les services de la Commission et avec plusieurs régulateurs sectoriels, qu'une coordination forte avec ces régulateurs sectoriels et leurs structures de coopération au niveau européen est indispensable pour assurer une mise en œuvre efficace et cohérente de la régulation proposée.

En effet, les moyens humains que la Commission prévoit d'affecter à cette nouvelle mission, à l'horizon de 2025, sont de toute évidence insuffisants – on parle de 80 équivalents temps plein (ETP) – , et il serait dommage que la Commission se prive des compétences humaines et techniques développées à l'échelle nationale, par exemple au sein de l'Autorité de la concurrence française ou du Pôle d'expertise de la régulation numérique (PEReN), rattaché à la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie et des finances.

Il serait donc utile de prévoir que la Commission peut, par exemple, déléguer à des autorités nationales les enquêtes de marché pour la désignation des contrôleurs d'accès.

Par ailleurs, les autorités nationales peuvent dans certains cas détecter au plus près du terrain des pratiques contraires au règlement ou qui le privent d'effets. Si elles identifient de telles pratiques ou si elles en sont saisies par des utilisateurs, ou encore si elles constatent que le contrôleur d'accès ne respecte pas ses engagements ou les mesures correctives qui lui ont été imposées, ces autorités devraient pouvoir alerter la Commission, laquelle serait alors tenue d'ouvrir une enquête sous trois mois, sauf à justifier que la question est déjà à l'étude ou que la difficulté signalée ne relève pas du champ d'application des obligations prévues par le règlement.

Au-delà, nous proposons que soit créée une structure de coordination entre ces autorités sous la forme d'un réseau européen de la régulation numérique réunissant les autorités nationales sectorielles : ce réseau faciliterait les échanges entre ces autorités et la Commission sur les pratiques identifiées et sur l'articulation avec les règles sectorielles. Il faut en outre prévenir tout risque de double poursuite et donc choisir la voie la mieux adaptée pour répondre aux comportements préjudiciables identifiés, par exemple le droit de la concurrence ou celui de la protection des données à caractère personnel.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Quatrième point : le rôle qui doit être donné aux entreprises utilisatrices et aux consommateurs dans la mise en œuvre de cette régulation, dont ils sont censés être les bénéficiaires. Curieusement, la proposition de DMA ne comporte aucune mention de ces acteurs, alors qu'ils sont les premières victimes des comportements listés, qu'ils sont donc bien placés pour les identifier et pour apprécier l'efficacité des remèdes proposés.

Il nous semble, de ce fait, indispensable de prévoir des guichets nationaux de dépôt de signalements. Il paraîtrait en outre pertinent que la Commission puisse, en tant que de besoin, associer les entreprises utilisatrices à la définition des modalités de mise en œuvre des obligations prévues par le règlement et, surtout, des mesures correctives qu'elle peut imposer.

Cinquième point : le contrôle des acquisitions réalisées par les grandes plateformes, souvent pour empêcher la concurrence de prospérer, est déterminant en raison de l'effet taille. Ces opérations, le plus souvent en deçà des seuils de contrôle des concentrations, échappent à tout contrôle, au niveau national comme au niveau européen, alors qu'elles se comptent par centaines au cours des dernières années.

Le contrôle des concentrations relève du droit de la concurrence, qui exige l'unanimité des États membres pour être modifié. Le DMA se contente donc d'imposer la notification préalable de toute acquisition envisagée par un acteur systémique. La direction générale de la concurrence de la Commission (DGCOMP) nous a indiqué, à cet égard, qu'elle ferait application de la nouvelle lecture de l'article 22 du règlement de 2003 sur le contrôle des concentrations, qui permet de ne pas tenir compte des seuils. Il nous semble que, pour assurer une application efficace de ce contrôle, la Commission devrait informer les autorités nationales de concurrence compétentes lorsqu'une acquisition lui est notifiée par un acteur systémique.

Avant de laisser ma collègue conclure, je souhaiterais saluer la démarche engagée et former le souhait qu'elle ne soit pas affadie, mais, au contraire, renforcée, selon les modalités juridiques et techniques que nous vous proposons. Les travaux avancent, même si c'est parfois avec difficulté. La présidence slovène souhaite un accord politique avant la fin de l'année. De leur côté, les commissions parlementaires ont beaucoup travaillé et les

discussions vont bon train. Un accord devrait donc pouvoir être trouvé sous la présidence française début 2022, ce qui permettrait une entrée en vigueur rapide.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Un dernier mot pour souligner l'originalité de la démarche européenne, qui pourrait servir de modèle au niveau international, à un moment où même les États-Unis commencent enfin à se préoccuper de réguler ces grands acteurs dont le pouvoir de marché est incontestablement excessif.

J'observe par ailleurs qu'un débat se développe de l'autre côté de l'Atlantique sur l'opportunité d'un démantèlement de ces grandes plateformes systémiques. Le DMA évoque la possibilité d'imposer des cessions si aucune mesure ne permet de rétablir la contestabilité du marché. La commissaire chargée de la concurrence, Margrethe Vestager, estime que cette éventualité ne peut être envisagée qu'« en dernier recours ». Comme vous le savez, le commissaire Thierry Breton, lors de son audition, s'est montré plus allant et il me semble qu'il ne faut pas s'interdire une réflexion sur ce sujet.

Ce texte est très attendu. Plusieurs d'entre nous avaient effectué des démarches en ce sens et demandé la réouverture de la directive e-commerce, qui conférerait une non-responsabilité et une non-redevabilité aux plateformes. Il n'en demeure pas moins que nous devons rester lucides et modestes au regard de l'omnipotence et de l'hégémonie des plateformes.

Plus fondamentalement, le modèle des plateformes, qui capitalisent sur la publicité et l'exploitation massive des données des citoyens, et qui, ce faisant, organisent un système de collecte, de surveillance et de marketing de ces données pour tirer un maximum de profits, est très préoccupant et sans doute pas soutenable. Je vous renvoie à la récente audition de Frances Haugen, ancienne employée de Facebook, par le Committee on Commerce du Sénat américain. Selon elle, les plateformes privilégient sans état d'âme le profit par rapport à la sécurité de leurs utilisateurs, au mépris de toute morale. Les Sénateurs Républicains et Démocrates sont unis pour le dénoncer avec elle.

L'Europe, qui a été lente à réagir sur ces sujets, est désormais à l'avant-garde via le règlement général sur la protection des données (RGPD) et les directives sur le droit d'auteur et les droits voisins, qui sont importantes pour la survie économique et le pluralisme de la presse. La France, dont l'Autorité de la concurrence a condamné Google, aiguillonne l'Union en ce sens, mais nous restons tout de même bien faibles...

M. Alain Cadec, président. – Je vous félicite au nom de la commission pour la qualité de votre rapport. On peut en effet lire dans la presse de ce matin qu'une ancienne salariée de Facebook « accuse le géant mondial de mettre sciemment en danger les jeunes générations et d'accentuer les tensions sociales ». Cela va très loin ! Il faut donc être vigilants et agir.

M. André Gattolin. – La directive e-commerce s'est traduite dans le droit français par la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, dont le discours sous-jacent était : « Ne donnons aucune responsabilité éditoriale et de contrôle aux fournisseurs d'accès, car il s'agit d'une industrie jeune et peu profitable qu'il convient de ne pas entraver si nous voulons qu'elle se développe en Europe. » Depuis lors sont apparus les réseaux sociaux et les plateformes, mais on se fonde encore sur ces textes !

Au-delà de la législation se pose le problème du modèle économique, que l'Union européenne a du mal à penser. Lorsque nous procédions, avec Colette Mélot, à des auditions sur la question de la protection des consommateurs dans le cadre de la vente à distance, notamment, la Commission nous avait conseillé d'interroger l'association d'industriels DigitalEurope. Or celle-ci compte parmi ses membres, certes quelques entreprises comme Thales, mais surtout Google, Facebook, etc. Et pour ce qui concerne le règlement e-privacy, que l'on attend, on peut s'inquiéter du lien que les 30 principaux cabinets spécialisés en Europe entretiennent avec les plateformes, alors même qu'ils sont appelés à fournir des expertises complémentaires à celles de la Commission.

Sur les pratiques des plateformes, Bruno Retailleau et moi-même avons déjà dénoncé en 2013, dans notre rapport d'information intitulé Jeux vidéo : une industrie culturelle innovante pour nos territoires, le monopole de la distribution exercé par quelques groupes – aujourd'hui Apple et Amazon –, qui exigent des budgets de promotion colossaux et 40 % des revenus, exerçant en cela une forme de censure. Nous avons recommandé, pour riposter, la création d'une plateforme à la fois publique et privée afin de favoriser la production française et européenne, et proposé 15 % de droits sur les jeux. Hélas, nous n'avons pas été entendus.

La Convention sur la cybercriminalité date de 2001. Un premier protocole additionnel est intervenu ; un deuxième est en préparation. En la matière, on constate des injonctions contradictoires. D'un côté, on veut renforcer la capacité des États à se protéger en imposant des obligations aux plateformes et aux réseaux sociaux ; de l'autre, on incite à protéger les données personnelles. Or la Russie reproche au protocole « ouvert » – il a déjà été signé par 66 pays, mais pas les États-Unis –, équilibré, négocié par les Vingt-Sept, qui prévoit de consacrer 10 000 milliards de dollars en 2025 à la protection des États contre le cybercrime, d'attaquer les libertés individuelles...

Je félicite les deux rapporteuses, dont j'approuve totalement les propos.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je félicite également les rapporteuses. Le Sénat se préoccupe de ce sujet depuis 2013, à juste titre. Je souhaite poser trois questions.

Quelles sont vos recommandations quant aux seuils de chiffres d'affaires ?

Dans le domaine du numérique, la guerre n'est pas perdue. On sait que les Gafam rachètent les start-up, à l'instar de Facebook acquérant WhatsApp. Que prévoyez-vous pour éviter que les start-up européennes émergentes, très prometteuses, ne soient absorbées par les jeux capitalistiques d'acquisition qui tuent toute concurrence ?

La présidence française en 2022 sera déterminante. Quelles sont les marges de manœuvre pour faire évoluer ce texte dans ce calendrier ?

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Il nous a semblé que les seuils de chiffres d'affaires prévus pour qualifier les très grandes plateformes de contrôleurs d'accès étaient pertinents. Nous ne proposons donc pas de les modifier, car il faut se concentrer sur les plus grands acteurs.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Le rachat systématique par les Gafam de nos « pousses » prometteuses, faute de stratégie de développement et de politique

industrielle au niveau européen, est un sujet préoccupant. L'absorption de tout ce qui pourrait représenter une concurrence fait d'ailleurs partie de leur stratégie.

Le rapport de 2015 de notre mission commune d'information faisait état de la nécessité d'avoir une politique industrielle française et européenne en la matière, laquelle fait toujours défaut aujourd'hui. Nos règles de concurrence facilitent la consolidation de ces plateformes. Quand l'écosystème était en cours de constitution, dans les années 1990, les Américains avaient pris des mesures législatives et fiscales pour soutenir leurs entreprises et en faire des leaders mondiaux. Toutes les technologies d'Apple ont été financées par l'État fédéral ! En Europe, alors même que l'un des précurseurs du web est un ingénieur français, Louis Pouzin, on a laissé faire ! Il faudrait assumer une préférence communautaire lorsque l'on passe des marchés publics locaux et nationaux, et choisir des entreprises françaises ou à dimension européenne – potentiellement internationale –, pour leur permettre de se développer.

Il n'y a pas eu de débat au Parlement sur la plateforme des données de santé qui a été créée voilà un an et demi, alors même qu'il s'agit de données extrêmement sensibles. Elle a été confiée, sans appel d'offres spécifique, à Microsoft, sous le prétexte officiel qu'il n'y avait pas d'entreprise française capable de gérer ces données. Cette réponse de M. le secrétaire d'État Cédric O avait d'ailleurs jeté le trouble sur les réseaux sociaux... Or il y avait OVH, ou encore Dassault Systèmes dont le Président directeur général, Bernard Charlès, s'était ému auprès d'Emmanuel Macron de ne pas avoir été approché.

Au niveau communautaire, le commissaire Thierry Breton, très allant sur le sujet, a une vision lucide, claire et ambitieuse. Or nous continuons à fournir nos données aux Gafam ! Je regrette ainsi la signature, hier, de l'accord stratégique entre Google Cloud et Thales, alors même que les données de l'aviation sont, elles aussi, sensibles, et cela dans le cadre du « Cloud de confiance » qu'a présenté Bruno Le Maire : on invite nos entreprises à contractualiser avec des géants qui savent soi-disant mieux faire que nous, ainsi, nous explique-t-on, les données seraient sécurisées. Juridiquement, c'est faux, puisque le Cloud Act et surtout le Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA) permettent de transférer les données des Européens sans leur assentiment. J'y vois une « gafamisation » de nos administrations : plutôt que de faire confiance à nos start-up, on laisse les plateformes monter en puissance.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Je le redis, le contrôle des concentrations relève du droit de la concurrence et exige l'unanimité des États membres pour être modifié. La proposition de règlement, que nous soutenons fortement sur ce point, prévoit de desserrer cet étau en faisant en sorte que ce contrôle puisse être exercé en deçà des seuils actuels. Il s'agit, me semble-t-il, d'une avancée.

J'ajoute qu'il appartient à chaque État européen de créer son propre écosystème, un écosystème favorable, pour que les jeunes pousses se développent sans céder à la tentation d'une union aux grandes plateformes.

M. Patrice Joly. – Je souhaite poser deux questions au sujet du traitement des données personnelles.

La première porte sur la conception des algorithmes, qui orientent la réponse apportée aux utilisateurs, ce qui, d'une certaine manière, les formate. La connaissance des éléments pris en compte pour élaborer ces algorithmes me paraît essentielle. Quel est votre point de vue à ce sujet ?

La seconde a trait à l'aspect formel des autorisations d'utilisation des données. Le recueil du consentement des personnes prend souvent la forme d'un règlement de plusieurs pages qui, par sa longueur, nous dissuade d'en prendre connaissance. Il me semble que l'on a fixé un cadre qui, en apparence seulement, donne satisfaction, et qui, en réalité, ne permet pas d'atteindre l'objectif visé.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Les algorithmes sont un enjeu majeur, qui a peut-être été pris en compte trop tardivement. En France, il existe des acteurs, comme le PEReN, qui travaillent à en comprendre le fonctionnement. Au niveau européen, la Commission a un droit d'accès aux algorithmes dans le cadre d'enquêtes et en cas de dysfonctionnement avéré. C'est un premier pas qui doit permettre de limiter leur influence.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Les algorithmes sont la clé du succès des plateformes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle celles-ci ne veulent surtout pas en dévoiler la composition. On sait à quel point ils influent sur le choix des consommateurs, mais aussi façonnent les opinions publiques : on assiste ainsi à une montée en puissance des propos haineux et à une radicalisation des opinions.

Quant aux autorisations d'utilisation des données, elles sont effectivement très opaques. Cela étant, même si c'est fastidieux, il faut reconnaître que cette procédure est une avancée : il y a encore peu de temps, nous ne pouvions même pas approuver l'utilisation de nos données personnelles par un tiers.

M. Victorin Lurel. – Je reconnais que la théorie de William Baumol sur la concurrence suffisante constitue un réel apport doctrinal, mais la notion de « marchés contestables », traduite de l'anglais, me pose problème. N'existe-t-il pas une traduction plus conforme aux enjeux juridiques auxquels nous sommes confrontés ?

En outre, comment concilier dans les faits ces « marchés contestables », qui visent un optimum, et l'équité ? En quoi cette proposition de résolution change-t-elle fondamentalement le modèle économique actuel ?

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – En réalité, un marché contestable est imparfait et n'est pas un optimum. Cette notion ne me semble donc pas poser de problème particulier.

L'idée consiste à limiter les barrières à l'entrée d'un marché pour que de nouveaux entrants puissent y accéder. Notre proposition traduit une sorte de politique des petits pas, mais cette stratégie me paraît nécessaire ; surtout, elle est vraisemblablement la seule envisageable aujourd'hui. Je citerai à cet égard l'exemple des applications que l'on peut facilement désinstaller.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Le texte vise à recréer les conditions d'un marché loyal entre les compétiteurs, les entreprises. En outre, je le redis, il ne modifie en rien le modèle économique actuel.

Cela étant, le changement de modèle économique est un enjeu qu'il conviendra d'aborder, car ce modèle n'est, de mon point de vue, pas soutenable à terme. D'ailleurs, on constate qu'il suscite des débats nourris et de plus en plus nombreux partout dans le monde, y compris dans les enceintes internationales, je pense notamment à l'Assemblée parlementaire de la francophonie.

Ne soyons pas fatalistes : à nous d'agir avec une volonté politique ferme et inébranlable pour avancer sur ces sujets. La récente audition de Frances Haugen aux États-Unis nous autorise même à être optimistes : pour la première fois, Républicains et Démocrates étaient parfaitement d'accord sur le diagnostic et s'accordaient sur la nécessité de changer les choses.

Mme Gisèle Jourda. – Je remercie les rapporteuses pour ce travail remarquable sur un thème particulièrement complexe, et dont les ramifications sont multiples.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – J'ai une dernière suggestion à faire : dans la mesure où c'est techniquement envisageable, il me semblerait utile que notre commission puisse auditionner Frances Haugen.

M. Alain Cadec, président. – Je vous remercie, madame la rapporteure. Nous transmettrons votre demande au président Jean-François Rapin.

La commission des affaires européennes autorise la publication du rapport et adopte, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne n° 33 (2021-2022) (disponible en ligne sur le site du Sénat) dans la rédaction issue de ses travaux, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

Questions diverses

M. Alain Cadec, président. – Mes chers collègues, Mme Nathalie Goulet a déposé une proposition de résolution européenne, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, tendant à renforcer et à uniformiser la lutte contre les violences fondées sur le genre.

Le président Rapin a proposé que Pascale Gruny et Laurence Harribey, rapporteurs de la commission sur les questions sociales, soient désignées pour explorer cette question. Ce sujet figurait en effet dans la communication sur le socle européen des droits sociaux que nos collègues ont présentée devant notre commission en avril dernier. Elles y indiquaient notamment que, sur la question de l'égalité, la Commission avait annoncé une initiative législative, prévue au quatrième trimestre 2021, visant à lutter contre les violences sexistes et sexuelles.

Il en est ainsi décidé.

Mercredi 14 octobre 2021

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

Voisinage et élargissement

Déplacement du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux en Macédoine du Nord, en Serbie et au Monténégro, du 12 au 17 septembre 2021

Communication

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous nous réunissons ce matin pour évoquer une zone de l'Union européenne (UE) particulièrement sensible : celle des Balkans occidentaux. Nous allons d'abord évoquer les trois pays candidats, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie, dans lesquels une délégation du groupe d'amitié présidé par notre collègue Marta de Cidrac s'est rendue il y a presque un mois. Je la remercie d'avoir proposé d'informer notre commission des enseignements qui peuvent être retirés de ce déplacement, au lendemain du sommet UE-Balkans occidentaux qui s'est tenu il y a une semaine, et trois ans après le rapport que nos collègues Jean Bizet, Claude Kern et Simon Sutour avaient présenté à notre commission au retour de leur mission en Serbie et au Monténégro.

Si les six pays des Balkans occidentaux bénéficient tous d'une « perspective européenne » reconnue par l'UE en 2003 au Sommet de Thessalonique, ils n'ont pas, à ce stade, atteint le même niveau d'avancement dans leur rapprochement européen, qui est fondé sur les « mérites propres » de chacun.

Le Monténégro et la Serbie sont les pays les plus avancés à cet égard, les négociations d'adhésion étant ouvertes depuis respectivement 2012 et 2013.

Concernant la Macédoine du Nord, comme l'Albanie, l'ouverture des négociations d'adhésion a été approuvée par le Conseil européen le 26 mars 2020. La Commission européenne a présenté les projets de cadres de négociations le 1er juillet 2020. Actuellement en cours de discussion au Conseil, ils doivent être approuvés à l'unanimité avant la tenue de la première conférence intergouvernementale (CIG) qui les adoptera formellement et lancera officiellement les négociations d'adhésion.

Pour leur part, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo ne sont encore que candidats potentiels à l'adhésion : ils sont de fait plus éloignés de la concrétisation de leur perspective européenne.

Comme vous le savez, la France a plaidé avec succès pour une réforme du processus d'élargissement. C'est pourquoi, en octobre 2019, elle s'est opposée, avec d'autres États membres, à l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie. Une nouvelle méthodologie a donc été proposée par la Commission ; le Conseil l'a endossée en mars 2020, tout en décidant l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie. Ces négociations butent toutefois sur le blocage bulgare. La présidence portugaise a, pour sa part, mené à bien les travaux sur l'application de la nouvelle méthodologie aux négociations d'adhésion avec le Monténégro et la Serbie, qui l'ont

pleinement acceptée. Et la présidence slovène fait du sujet des Balkans occidentaux et de l'élargissement l'une de ses priorités. Elle a ainsi organisé le sommet du 6 octobre et la Commission doit bientôt publier son prochain « paquet élargissement ». Le sujet de l'élargissement est pourtant très éloigné des priorités politiques d'autres États membres et, le 6 octobre, l'Union s'est refusée à donner une date-butoir pour une adhésion des Balkans. Nous sommes donc particulièrement curieux de savoir comment la situation évolue dans les trois pays visités par le groupe d'amitié. Je laisse la parole à Marta de Cidrac.

Mme Marta de Cidrac, présidente du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux. – Merci. Une délégation du groupe d'amitié France-Balkans occidentaux du Sénat, que je préside, s'est rendue en Macédoine du Nord, en Serbie et au Monténégro, du 12 au 17 septembre dernier.

Cette délégation, que je conduisais, était composée de nos collègues Arnaud Bazin, Président délégué pour la Macédoine du Nord, Mickaël Vallet, Président délégué pour la Serbie, et Vincent Séguin, Président délégué pour le Monténégro.

Cette visite a été particulièrement dense, avec des entretiens au plus haut niveau, notamment avec le Président de la République serbe, le Premier ministre monténégrin, le Vice Premier ministre macédonien, les ministres des affaires étrangères, les présidents des Parlements et les parlementaires. Je tiens à cet égard à remercier les ambassadeurs et leurs collaborateurs pour la bonne organisation de ce déplacement, malgré le contexte sanitaire.

L'objectif de cette mission était de faire le point sur la situation intérieure de ces pays, le processus de rapprochement avec l'Union européenne et leurs relations avec la France. J'évoquerai successivement ces trois points dans mon intervention.

Je débiterai mon propos par la situation intérieure. Comme nous avons pu le constater lors de notre déplacement, ces trois pays, issus de l'ex-Yougoslavie, restent des démocraties fragiles et demeurent confrontés à d'importantes tensions, tant sur le plan interne, que sur un plan externe.

La Macédoine du Nord qui compte 2 millions d'habitants, a fêté quelques jours avant notre arrivée, le 8 septembre 2021, le 30^e anniversaire du referendum sur l'indépendance du pays. Les élections législatives du 15 juillet 2020 ont été remportées par le parti social-démocrate du Premier ministre Zoran Zaev, qui, avec le soutien du parti de la minorité albanaise, a fait de l'intégration à l'Union européenne sa priorité stratégique. Les relations entre la majorité slave et la minorité albanaise, qui représente environ 25 % de la population, demeurent aujourd'hui complexes.

En Serbie, où résident 7 millions d'habitants, le boycott par les principaux partis d'opposition des élections législatives du 21 juin 2020 a renforcé le poids du Président Aleksander Vučić et de son parti SNS, qui domine le Parlement et la vie politique.

Au Monténégro, dont la population est de 600 000 habitants, dont 43 % de Monténégrins et 31 % de Serbes, les élections législatives du 30 août 2020 ont été marquées par la victoire de l'opposition, entraînant la première alternance depuis l'indépendance du pays en 2006. Comme nous avons pu le constater, les relations politiques entre la majorité et l'opposition sont très tendues et se cristallisent autour de l'autonomie de l'église orthodoxe monténégrine vis-à-vis de l'église orthodoxe serbe. Ainsi, l'intronisation du nouveau

patriarche de l'église orthodoxe serbe a donné lieu à des affrontements violents, ayant fait plusieurs blessés.

Après avoir été relativement épargnés au début de pandémie de la Covid-19, ces pays ont été durement frappés par la crise sanitaire. Face à la pénurie de vaccins, certains pays, comme la Serbie, ont eu recours aux vaccins russe et chinois.

En matière économique, le PIB par habitant est de l'ordre de 39 % de la moyenne européenne en Serbie et en Macédoine du Nord et 50 % au Monténégro. La Serbie a plutôt bien résisté à la crise, contrairement au Monténégro, dont l'économie est très dépendante du tourisme.

Enfin, les trois pays sont confrontés à un défi démographique majeur, caractérisé par une baisse de la natalité et une émigration vers l'Union européenne. Ainsi, la Serbie pourrait perdre 20 % de sa population à l'horizon 2050.

J'en viens maintenant au processus d'élargissement. Depuis la fin des conflits nés de l'ex-Yougoslavie, il y a 25 ans, le chemin parcouru par les pays des Balkans n'a pas toujours été droit et aisé. Si la vocation des pays des Balkans à rejoindre l'Union européenne a été reconnue dès 2003, l'état d'avancement des négociations d'adhésion est très variable selon les pays.

D'abord, la Macédoine du Nord s'est vue reconnaître le statut de pays candidat dès 2005. La signature de l'accord de PRESPA en juin 2018 a permis de régler le différend avec la Grèce portant sur le nom du pays. L'ouverture effective des négociations d'adhésion se heurte toutefois au veto de la Bulgarie, comme l'a rappelé le Président, en raison d'un différend bilatéral au sujet de la langue, du nom du pays et des relations avec la minorité macédonienne en Bulgarie. Même si le contexte des futures élections présidentielles et législatives en Bulgarie ne semble guère propice, il faut espérer qu'un compromis satisfaisant puisse être trouvé rapidement avec la Bulgarie pour permettre l'ouverture des négociations d'adhésion de la Macédoine du Nord. En effet, outre la Macédoine du Nord, l'Albanie attend aussi l'ouverture des négociations d'adhésion, et un éventuel découplage entre ces deux pays serait très mal perçu par la Macédoine du Nord, qui frappe à la porte de l'Union européenne depuis 16 ans. Cette question risque de « perturber » la présidence française de l'Union européenne, au premier semestre 2022.

La Serbie, qui a ouvert 18 chapitres sur 36, espère en ouvrir de nouveaux sous présidence slovène ou française de l'Union européenne. Pour la Commission européenne, il reste toutefois d'importants progrès à faire en matière de pluralisme démocratique, d'État de droit et de réforme de la justice et de liberté de la presse. La réconciliation régionale reste aussi un défi, concernant notamment le dialogue avec le Kosovo. Je rappelle que l'indépendance du Kosovo n'est pas reconnue par la Serbie ni par cinq des vingt-sept États membres (Espagne, Grèce, Roumanie, Slovaquie, Chypre) et que la situation au Kosovo demeure très tendue, malgré le dialogue entre Belgrade et Pristina mené sous l'égide de l'Union européenne.

Le Monténégro, qui a débuté les négociations en 2012, est le pays candidat le plus avancé. Il a ouvert tous les chapitres. Le nouveau gouvernement monténégrin a confirmé l'objectif prioritaire de l'adhésion à l'Union européenne.

À l'initiative de la France, le Président l'a indiqué, une nouvelle méthodologie a été adoptée par l'Union européenne en mars 2020 afin de rendre le processus de négociation plus crédible, avec un pilotage politique renforcé, incluant une possible réversibilité du processus. Comme l'a souligné la Commission européenne dans ses derniers rapports, les trois pays restent confrontés à de nombreux défis en matière de démocratie, de respect de l'État de droit et de lutte contre la corruption.

Dans le même temps, comme nous avons pu le constater sur place, face aux lenteurs du processus d'adhésion, un certain sentiment de lassitude et de découragement se développe dans ces pays, notamment au sein de la jeunesse, qui est tentée par l'émigration vers l'Union européenne. On constate aussi dans les Balkans un renforcement notable de l'influence de la Russie, de la Chine et de la Turquie, notamment sur le plan économique.

Lors du récent Sommet Union européenne-Balkans, qui s'est tenu à Brdo, en Slovénie, le 6 octobre dernier, les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE ont confirmé leur soutien à la perspective européenne des Balkans occidentaux. Des divergences existent cependant entre les pays, comme l'Autriche ou la Slovénie, qui soutiennent une adhésion rapide, et d'autres, comme la France ou les Pays-Bas, qui sont plus prudents et qui mettent en avant l'approfondissement de l'Union avant l'élargissement.

Compte tenu des enjeux économiques, sécuritaires et migratoires et face à l'influence croissante de la Chine, de la Russie ou de la Turquie, je considère pour ma part que l'Union européenne devrait s'engager davantage dans la région des Balkans. Pourquoi ne pas envisager, par exemple, d'associer les pays des Balkans à certains programmes communautaires, à l'image du programme Erasmus sur les échanges d'étudiants ?

Je terminerai mon intervention en évoquant la présence française dans les Balkans. Sous l'impulsion du Président de la République comme vous le savez, la France a adopté, en avril 2019, une « stratégie française pour les Balkans occidentaux », afin de manifester le retour de la France dans cette région. Celle-ci prévoit un renforcement des échanges politiques et une coopération renforcée en matière de sécurité et de défense. La traduction la plus visible a été le retour de l'Agence française de développement (AFD), qui a ouvert un bureau régional à Belgrade.

Si on peut se féliciter de cette volonté, nous avons toutefois constaté sur place qu'elle ne s'est pas traduite par une augmentation sensible des effectifs et des moyens de notre diplomatie, qui restent encore loin des ambitions affichées.

Ainsi, l'ambassade de France à Podgorica dispose de deux diplomates, contre sept pour l'Allemagne et 300 agents pour les États-Unis. Ses crédits de coopération s'élèvent à 30 000 euros par an pour la France, contre 60 millions pour l'Allemagne.

En matière économique, la présence des entreprises françaises demeure encore très modeste. Nos entreprises disposent pourtant d'une expertise reconnue dans des domaines comme les transports, l'énergie, l'eau et le traitement des déchets, où les besoins de ces pays sont très importants. Ainsi, en Serbie, malgré la concession de l'aéroport de Belgrade au groupe Vinci et la construction de l'usine de traitement des déchets de Suez à proximité de Belgrade, que nous avons visitée, la France ne figure qu'au sixième rang des partenaires de la Serbie, loin derrière l'Allemagne, la Chine, l'Italie, la Russie, l'Autriche et les Pays-Bas. La France espère toutefois obtenir le contrat de la construction du métro de Belgrade, face à la forte concurrence chinoise. Alors que la Serbie doit envoyer 80 militaires pour lutter aux côtés

des soldats français contre les groupes terroristes au Sahel, les perspectives en matière d'armement sont aussi prometteuses, même si, dans ce domaine, à la lumière des événements récents, il faut rester évidemment prudent.

Dans ces pays, la présence économique française mériterait d'être renforcée, notamment au niveau des PME. Un colloque économique sur les Balkans devrait être organisé prochainement au Sénat par notre groupe d'amitié pour inciter les entreprises françaises à s'intéresser davantage à cette région.

Concernant la coopération culturelle et linguistique, et malgré la présence de centres culturels et d'écoles françaises, la place du français recule loin derrière l'anglais, mais aussi l'allemand et l'italien. Les bourses délivrées aux étudiants de ces pays demeurent très modestes.

Notre pays devrait faire davantage pour encourager la francophonie, notamment pour former en français les cadres de l'administration, octroyer davantage de bourses d'étudiants et promouvoir la création de sections bilingues ou internationales dans l'enseignement.

À cet égard, nous avons insisté auprès de ses interlocuteurs sur l'intérêt de la diplomatie parlementaire et de la coopération interparlementaire pour renforcer le dialogue et les échanges.

Le Sénat français a ainsi été retenu comme chef de file du programme « Interpares » de l'Union européenne pour renforcer les capacités du Parlement monténégrin en matière de suivi de la politique étrangère, européenne et de défense.

Je suis convaincue que la diplomatie parlementaire, à travers notamment les commissions ou les groupes d'amitié, peut jouer un rôle utile pour favoriser les échanges.

M. Alain Cadec. – J'ai été pendant dix ans député européen et je suis de ceux qui ont toujours considéré que lorsque l'on regarde la carte de l'Europe, on voit cette « poche », qui se situe entre la Bulgarie, la Roumanie, la Grèce, la Croatie et la Hongrie. Cet espace géographique comprend cinq pays, désormais six avec l'Albanie. Autant je suis formellement opposé à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, autant je suis convaincu qu'il faut tout mettre en œuvre pour faire entrer, autant que faire se peut, ces pays dans l'Union européenne. Effectivement, nous savons par avance que l'intégration de la Bosnie va être un processus compliqué et long. Toutefois, en ce qui concerne la Serbie et la Macédoine, j'estime, à titre personnel, que nous devons faire le maximum pour que ces pays entrent dans l'Union.

M. Claude Kern. – Je suis assez d'accord sur la nécessité d'ouvrir l'Union européenne à ces pays des Balkans. Toutefois, ces derniers doivent en retour fournir des efforts. Je m'y suis effectivement rendu lors de la précédente mandature ; nous avons pu constater, à la suite de discussions avec Aleksandar Vučić, que ces pays ne respectaient pas l'ensemble des conditions requises pour intégrer l'Union européenne. Ces pays sont certes dans une démarche d'adhésion. Mais, par exemple, M. Vučić ne voulait pas entendre parler du chapitre 36 que nous avons évoqué plusieurs fois avec lui et n'envisageait pas de réconciliation avec le Kosovo. Ce n'est qu'une fois ce travail fait, que la démarche d'adhésion pourra être enclenchée.

M. Didier Marie. – Effectivement, l'Union européenne est confrontée à un paradoxe dans cette affaire, la France au premier chef.

D'un côté, l'adhésion de ces pays semble souhaitable pour contrer l'influence de la Chine, qui a acquis toute une série d'infrastructures au sein de ces derniers dans le cadre des routes de la soie, ainsi que pour contrer les influences turque et russe qui se manifestent sur le plan économique. Par l'adhésion, il s'agirait également de renforcer le processus démocratique qui n'est pas tout à fait abouti dans l'ensemble de cette zone géographique.

En même temps, ces pays sont encore loin des critères européens tant sur le plan de l'État de droit que sur le plan économique. Sur le plan de l'État de droit, les choses peuvent éventuellement avancer. Sur le plan économique, je ne voudrais pas que cela se traduise par un « effet Grèce » c'est-à-dire une incapacité à assumer les convergences économiques et budgétaires, conduisant in fine à la mise en place de politiques austéritaires aux répercussions très négatives sur les populations.

Une question plus large se pose : celle de l'approfondissement de l'Union européenne et de ses modes de fonctionnement. Se déroule actuellement une Conférence sur l'avenir de l'Europe. Nous ne connaissons pas encore le fruit de cette dernière, mais un certain nombre de discussions sur la qualité actuelle des traités et leur modification éventuelle sont en cours. Il faut arriver à mener de front une réflexion sur l'Europe telle qu'elle existe et sur son fonctionnement, et une réflexion sur les processus d'élargissement qui me semble souhaitable, mais assez difficile à mettre en œuvre aujourd'hui.

Je souscris à la conclusion : il faut que la France soit plus présente dans cette région du monde ; manifestement, elle y est actuellement faible. Il faut que notre pays soit acteur des convergences dans cette partie de l'Europe et à l'échelle de l'Union européenne, pour faire avancer le processus d'intégration.

M. Philippe Bonnacarrère. – Je souhaiterais exprimer un point de vue un peu divergent. Je comprends bien les enjeux géostratégiques afférents à cette région et le fait que les Balkans se situent dans une zone européenne. Je peux également comprendre le souhait « d'arrimer » ces pays à l'ensemble de l'Europe sur le plan économique, y compris pour répondre aux préoccupations internes de ces derniers, portant principalement sur la fuite de leurs jeunes vers d'autres pays de l'Union européenne.

En revanche, l'adhésion de ces pays à l'Union européenne me paraît contre-productive. Je ne crois absolument pas que l'Union européenne soit prête à une nouvelle extension de son périmètre. Aujourd'hui, l'Union européenne ne fait plus face à de simples tensions entre ses membres mais est confrontée à un véritable mécanisme de dislocation. L'adhésion aux valeurs européennes me paraît avoir considérablement diminué pour plusieurs raisons. Je ne crois pas au double discours demandant à ces pays de fournir suffisamment d'efforts pour être intégrés. Je crois en revanche au discours de clarté, accordant à ces pays leur seule intégration économique au marché unique.

M. Jean-Yves Leconte. – Cette démonstration ne fonctionne pas. La Macédoine du Nord en est la preuve. En effet, elle a fait tous les efforts possibles pour entrer dans un processus de négociations, jusqu'à un accord avec la Grèce pour changer de nom. Malgré cela, son intégration est toujours bloquée. Ainsi, demander des efforts à ces pays n'est aujourd'hui plus crédible : depuis quinze ans, l'Union européenne a simplement renvoyé au lendemain les questions relatives à l'élargissement. Pour la crédibilité de ce que suggère

Philippe Bonnacarrère, il faudrait pouvoir aujourd'hui reconnaître aux pays qui ont fait tous les efforts possibles, la capacité d'entrer en négociations. Je pense en particulier à la Macédoine du Nord.

Sur la question de l'élargissement, il existe aussi un sujet majeur avec la République serbe et le délitement de l'État de droit dans ce pays. Ce délitement tient aussi au fait qu'on allonge le processus de négociations. Pour cette raison, plus aucun effort n'est fourni de la part de la Serbie. Une forme de « jeu de dupes » s'installe progressivement et désespère ceux qui, dans cette zone, croyaient au projet européen pour leur pays. En même temps, aujourd'hui, nous ne disposons pas de réel moyen de pression sur l'évolution de l'État de droit en Serbie, alors même que la situation y est extrêmement préoccupante.

Depuis les années quatre-vingt-dix, il n'y a pas, en réalité, de débat entre élargissement et approfondissement : soit on est inspiré par les valeurs et le projet européen et l'on intègre au plus vite les candidats qui partagent ce projet, ce qui sert à la fois l'élargissement et l'approfondissement au service de l'idée européenne, soit l'ensemble du système ne fonctionne pas. De ce point de vue-là, il est nécessaire de donner à court terme des perspectives crédibles à ces pays, en obtenant notamment d'une manière ou d'une autre que la Bulgarie fasse tomber son veto concernant l'intégration de la Macédoine du Nord.

Depuis des années, le processus d'élargissement n'est plus dynamique : c'est aussi l'une des raisons du délitement du projet européen.

M. Pierre Laurent. – Je crois qu'effectivement d'un point de vue historique, il n'y aurait aucune logique à faire perdurer la situation actuelle selon laquelle une partie des pays se trouvant au cœur de l'Europe resterait exclue de l'Union européenne. Nous exigeons de ces pays qu'ils fournissent un certain niveau d'efforts, alors même qu'au sein de l'Union européenne, ces efforts ne sont pas toujours fournis. Tout cela conduit à s'interroger sur le modèle actuel de l'Union européenne.

Didier Marie l'a rappelé : la Conférence sur l'avenir de l'Europe n'a pas encore fourni de conclusions. Des questions de ce type doivent y être posées : il ne s'agit pas simplement de se demander s'il est opportun d'assouplir ou pas les procédures d'adhésion. Des questions lourdes sur la conception de la coopération et l'intégration au sein de l'Union européenne doivent être abordées. Ignorer ces questions pourrait conduire à l'accroissement des problèmes internes à l'Union européenne. Il est donc aujourd'hui indispensable d'approfondir les travaux dans le cadre d'une véritable Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui semble pour le moment à l'arrêt.

En dernier lieu, je souhaiterais évoquer avec vous une piste de réflexion, qui ne résout d'ailleurs pas la question de l'adhésion, concernant les moyens réels consacrés à la coopération avec ces pays. C'est un enjeu immédiat qui relève de la France : les chiffres que nous avons entendus sont éloquentes. Ces derniers montrent que notre pays est absent de ces zones géographiques. Le niveau de notre présence politique et de notre présence en matière d'aide est infinitésimal, par rapport à ce qu'il serait nécessaire de fournir. Il s'agit là également de choix politiques nationaux et pas seulement européens.

Mme Marta de Cidrac. – Au fond, les avis des membres de la Commission des affaires européennes du Sénat ne sont pas si divergents, excepté celui de Philippe Bonnacarrère.

En tant que Présidente du groupe d'amitié France-Balkans occidentaux et en tant que parlementaire française, je tiens à rappeler deux enjeux.

D'une part, nous faisons certes partie de l'Europe, mais nous sommes aussi français. À ce titre, nous avons des intérêts à défendre dans ces zones-là. Une chose m'a frappée durant notre déplacement : là où nous nous rendions, nous n'étions pas les premiers à nous adresser à ces pays, ni le premier choix de ces derniers (quand bien même nous étions reçus avec beaucoup d'égard). Sachez que nos collègues de l'Union européenne n'hésitent pas à s'entretenir bilatéralement avec ces pays, s'agissant des sujets économiques et d'influence au sein de cette zone géographique. Lors des différentes rencontres avec les autorités locales, les Allemands évoquent l'Allemagne et non l'Europe ; idem pour les Italiens et les Autrichiens. Or, les services diplomatiques et les ambassadeurs français présents sur place nous ont confié qu'à contrario, la France parlait avant tout d'Europe et moins de ses intérêts nationaux.

Je suis une européenne convaincue mais, selon moi, cette double lecture France/Europe est indispensable et ce, pour nos propres intérêts de parlementaires français. Je ne me substituerai jamais à notre exécutif et respecterai toujours notre politique en matière d'affaires étrangères. En revanche, c'est un message que je souhaitais porter ce matin.

Cela étant dit, j'ai l'intime conviction que ce qu'a relevé Alain Cadec est tout à fait pertinent. Personnellement je ne parle pas de « poche » mais de « zone grise », pour désigner cette partie de l'Europe. Cette « zone grise » est totalement méconnue des Français. Or, nous ne pouvons pas nous permettre de nous y désintéresser. C'est une zone d'instabilité, rassemblant des pays qui ont besoin d'être consolidés.

D'autre part, concernant la Serbie, je souhaiterais évoquer avec vous notre rencontre avec le Président Alexandre Vučić. À la suite de cet entretien, nous avons pu constater que cette situation « d'entre deux », dans laquelle se trouve actuellement la Serbie vis-à-vis de l'Union européenne, qui lui demande des efforts sans la récompenser, arrange la politique intérieure de l'exécutif. Le Président serbe se sert du « rejet » de l'Union européenne pour promouvoir le mythe de la grande Serbie et assoir sa politique populiste.

Aussi, il faut être conscient de l'intérêt pour l'Union européenne de donner aux populations de ces pays une véritable perspective européenne. C'est notamment ce que disait Jean-Yves Leconte à propos de la Macédoine du Nord. Ce pays mérite qu'on s'y intéresse et qu'on le soutienne : de nombreux efforts ont été fournis sur des sujets parfois très prégnants (langue, nom du pays). D'ailleurs, j'ai sollicité notre collègue Loïc Hervé, Président du groupe d'amitié France-Bulgarie, afin que nous puissions rencontrer l'ambassadeur de Bulgarie, pour comprendre pourquoi ce pays bloque actuellement la procédure d'adhésion de la Macédoine du Nord.

Je ne pense pas qu'il soit pertinent de faire adhérer tout de suite ces pays à l'Union européenne. En revanche, il est nécessaire que nous puissions affirmer cette perspective européenne. Le discours doit être clair : nous souhaitons qu'à terme ces pays intègrent l'Union européenne, car leur avenir est à nos côtés, mais nous souhaitons également qu'ils présentent des garanties suffisantes avant d'être intégrés. Cette perspective ne sera possible qu'à l'horizon d'une dizaine d'années.

En attendant, il me semble qu'économiquement la France doit être proactive. Par exemple, sur le volet des déchets environnementaux, des entreprises françaises peuvent aider le Monténégro, qui, au lieu de choisir des entreprises chinoises, turques ou britanniques, choisirait nos entreprises nationales. Je ne veux pas être trop longue et je suis bien évidemment à votre disposition pour en parler plus amplement avec chacun d'entre vous, mais c'est une zone qu'il faut accompagner. Je l'ai dit clairement au Président Vučić, qui nous parlait d'amour franco-serbe : « les preuves d'amour comptent, a fortiori lorsque ces dernières sont sonnantes et trébuchantes ». Enfin, je le redis : nous devons accompagner nos diplomates sur place.

M. André Reichardt. – J'aurais aimé poser une dernière question concernant les chiffres et les informations dont nous disposons concernant les flux migratoires à destination de l'Union européenne. En effet, je suis sénateur alsacien et à ce titre, je peux relayer l'information suivante : la connaissance de cette « zone grise » par mes concitoyens alsaciens est faible, à l'exception de la connaissance d'immigrés, en provenance de ces différents pays (auxquels on peut rajouter le Kosovo et l'Albanie). Ces derniers semblent plutôt nombreux, notamment en Allemagne, en Suisse et en Alsace. Est-ce que l'on pourrait obtenir de plus amples indications à cet égard ?

Mme Marta de Cidrac. – Je vais essayer d'obtenir de plus amples informations à ce sujet.

Historiquement dans les Balkans, il existe un tropisme naturel vers la Suisse, l'Allemagne et l'Alsace. Par ailleurs, la fuite de leur jeunesse constitue un véritable défi pour ces pays-là. Cette jeunesse ne perçoit aucun avenir pour elle au sein même de son propre pays. C'est une donnée à la fois pesante pour les pays de l'Union européenne, mais également pour les pays concernés car ils commencent à connaître des difficultés liées à leur démographie. C'est la raison pour laquelle Serbie et Macédoine du Nord enclenchent de véritables processus de recensement. Je vous ai donné quelques chiffres en matière de nombre d'habitants, pour mesurer ce que représente, pour la Serbie, la perte, ces dernières années d'environ deux millions d'habitants (entre natalité et émigration).

Mme Christine Lavarde. – Je souhaitais ajouter une remarque concernant les chiffres de population de chacun de ces pays. Dans le cadre d'un processus d'élargissement, est-ce que l'intégration de ces nouveaux pays ne doit pas conduire à s'interroger sur le mode de fonctionnement de l'Union européenne ? En effet, aujourd'hui au sein de l'Union européenne, un pays dispose d'une voix, indifféremment de son nombre d'habitants. Ainsi, comment un pays de 600 000 habitants comme le Monténégro peut disposer du même poids au sein de l'Union européenne que la France ou l'Allemagne, qui seront demain les pays les plus peuplés de l'Union européenne ?

Mme Marta de Cidrac. – C'est une remarque pertinente. Évidemment, cet élargissement nous amène à nous questionner sur le poids dont doit disposer chacun des États membres au sein des institutions européennes. C'est évident qu'en l'état actuel des traités, si demain le Monténégro faisait partie de l'Union européenne, il pèserait quasiment autant que la France, mais c'est déjà le cas pour Malte ou le Luxembourg.

Institutions européennes

Déplacement en Slovénie du groupe interparlementaire d'amitié France-Slovénie du 28 septembre au 1^{er} octobre 2021

Communication

M. Jean-François Rapin, président. – Nous allons maintenant entendre notre collègue Colette Mélot qui s'est rendue en Slovénie il y a deux semaines avec quelques collègues du groupe d'amitié France-Slovénie qu'elle préside. La Slovénie, qui jouxte les Balkans occidentaux, a rejoint l'Union européenne en 2004. Elle assure actuellement la présidence tournante du Conseil de l'Union Européenne et plaide pour relancer la dynamique d'élargissement. Je laisse la parole à Colette Mélot afin que cette dernière rende compte de ce déplacement devant notre commission, et je l'en remercie par avance.

Mme Colette Mélot, présidente du groupe interparlementaire d'amitié France Slovénie. – Je me propose donc de vous présenter les enseignements que nous avons tirés du déplacement que le groupe d'amitié France-Slovénie a effectué du 28 septembre au 1er octobre. J'étais avec nos collègues Nicole Duranton et François Bonhomme. Comme vous le verrez, il y a un lien important avec la mission de Marta de Cidrac dans les Balkans occidentaux.

La Slovénie est certainement le meilleur exemple d'une intégration européenne réussie, à la suite de son entrée dans l'Union en 2004. Cette réussite, le pays la doit à une politique déterminée d'intégration européenne : dès 2007, il intégrait la zone euro et l'Espace Schengen ; et dès 2008, il exerçait sa première présidence de l'Union. Aujourd'hui, il exerce ce mandat pour la seconde fois.

La Slovénie propose un niveau de formation excellent pour ses étudiants et une qualité de vie que la capitale, Ljubljana, illustre parfaitement. Sous l'action de son maire – en poste depuis 2006 – la ville s'est transformée et dispose d'un centre entièrement piéton des plus charmants. La vie culturelle y est dynamique. Et la ville a gagné le statut de capitale verte de l'Union européenne en 2016. C'est la première fois qu'une ville de l'ancien bloc de l'est recevait cette distinction. Le maire, que nous avons rencontré, nous a déclaré que c'était la distinction dont il était le plus fier.

Un autre critère me paraît important : les jeunes actifs qui partent faire leur début de carrière à l'étranger font souvent le choix de revenir en Slovénie une fois leur situation plus établie. La qualité de vie et le dynamisme de l'économie sont des atouts qui évitent à la Slovénie de connaître le sort de son voisin hongrois, qui voit nombre de jeunes quitter le pays sans y revenir.

Concernant son économie, la Slovénie profite pleinement de sa situation géographique et de sa proximité avec l'Autriche et le nord de l'Italie. Mais c'est l'Allemagne qui est son premier partenaire économique. Les exportations constituent 67 % du PIB, et les trois quarts d'entre elles se font dans l'Union européenne. Le pays s'appuie sur une main d'œuvre qualifiée, des entreprises innovantes et réactives et une qualité de production reconnue, à l'image des voitures produites dans l'usine Renault de Novo Mesto.

En outre, la Slovénie dispose d'un important port de commerce à Koper, au bord de l'Adriatique, où nous nous sommes rendus. Le principal partenaire du port est en effet le transporteur français CMA-CGM, 3ème acteur mondial du transport maritime. Et il nous paraissait important pour notre relation bilatérale de nous intéresser à ce port. Sa croissance est impressionnante : un million de containers et 600 000 voitures y transitent chaque année. Sa situation rend le transport entre l'Asie et l'Europe centrale bien plus rapide que des étapes par les ports de Hambourg ou Rotterdam. Enfin, les marchandises quittent le port et y arrivent principalement par le train, ce qui est plus conforme à des objectifs de développement durable. Actuellement, ils sont en train de doubler la ligne ferroviaire.

J'en reviens à l'Europe.

Nous avons été impressionnés par la qualité des travaux de l'Institut Josef Stefan, l'équivalent de notre CNRS avec lequel il a de nombreuses collaborations. Cet institut de recherche fête ses 70 ans et est donc né dans l'ancienne Yougoslavie. Pourtant, les programmes qui nous ont été présentés sont au cœur des programmes de recherche européens. Ils portent sur des sujets sur lesquels a déjà travaillé notre commission : le calcul à haute performance qui permet la simulation numérique et pour lequel la Slovénie dispose d'un modèle de dernière génération fabriqué par le français Atos ; l'Intelligence artificielle, pour laquelle nous avons pu assister à une démonstration impressionnante d'un observatoire en temps réel des publications dans le monde sur l'intelligence artificielle...

Les chercheurs que nous y avons rencontrés ont dressé un constat proche du nôtre, face au départ de chercheurs de talents formés en Europe : face à l'avance prise par les États-Unis et la Chine, il faut, d'une part, davantage d'investissements dans la recherche et, d'autre part, favoriser le transfert de la recherche vers l'innovation et donc vers l'entreprise. C'était très impressionnant de voir dans ce pays des avancées scientifiques aussi considérables.

Je terminerai mon propos en évoquant les Balkans occidentaux.

Lorsque nous nous sommes rendus dans le pays, nous étions à la veille du sommet européen sur les Balkans. Nos interlocuteurs au ministère des Affaires étrangères étaient dans les derniers préparatifs de ce sommet pour lequel la Slovénie s'était entièrement engagée.

C'est certes l'intérêt du pays d'avoir une région plus stable et plus prospère à ses frontières directes et dans laquelle elle investit beaucoup. C'est aussi une conviction profonde chez les Slovènes que l'Union européenne est une des constructions politiques les plus réussies de ces dernières années, que leur pays en bénéficie chaque jour et qu'ils souhaitent intégrer les autres slaves des Balkans à cette réussite.

Toutefois, nos interlocuteurs ont mesuré la difficulté d'obtenir une position constructive à 27. Ils se sont montrés inquiets des influences russes et chinoises dans les Balkans, mais aussi turques face à une élite politique qui pourrait se montrer sensible. Ils reprochent à l'Union européenne et à ses États membres de ne pas assez se poser la question de savoir que faire de cette région à l'avenir. Nous avons compris que la Slovénie souhaite que le sujet soit inscrit à la Conférence sur l'avenir de l'Union européenne, voulue par le Président de la République.

J'ai pu échanger avec l'ambassadrice de Slovénie en France et Clément Beaune à mon retour et les premières réactions sont positives. Je crois que l'inscription à la déclaration finale du terme « élargissement » est à mettre au crédit de la Slovénie. Il y avait une réelle inquiétude de nos interlocuteurs par rapport à l'allocution du Président de la République. Cependant, il n'a rien dit de plus que ce que nous constatons tous ce matin : il faut que les Balkans puissent progresser par rapport à certains critères pour arriver à atteindre les standards européens que nous connaissons.

Mme Marta de Cidrac. – Après cette rencontre avec Clément Beaune, Ministre des Affaires européennes, peut-on espérer que, sur le volet des Balkans occidentaux, la France lors de sa présidence reprenne cette thématique de l'élargissement ?

Mme Colette Mélot. – Il n'a pas évoqué ce sujet. Je ne peux pas répondre à la question.

M. Didier Marie. – Concernant la situation politique en Slovénie et le respect de l'État de droit, avez-vous eu des échanges sur ce sujet ?

Mme Colette Mélot. – Nous avons beaucoup entendu de critiques à cet égard. Nous n'avons pas rencontré une seule personne qui adhérerait aux propos et aux positions du Premier ministre. Nous avons ressenti une véritable gêne de la part de nos interlocuteurs.

Le Premier ministre a été élu à la faveur d'un changement de majorité au Parlement national dans la mesure où un parti s'est retiré, mais sa position ne correspond pas – du moins l'ai-je ressenti comme tel – à l'opinion slovène majoritaire.

M. Philippe Bonnacarrère. – La Slovénie est un pays membre de l'Union européenne stable. À l'instar de nombreux pays, elle peut connaître de légers frémissements politiques. Mais globalement, ce pays est institutionnellement solide, économiquement bien organisé et doté d'un niveau de vie par habitant très raisonnable. Ceci s'explique aisément : chaque fois que nous avons l'occasion de nous rendre en Slovénie, nous nous rappelons que nous sommes dans l'ancien empire autrichien, avec une communauté de vie, culturelle et architecturale évidente.

Sur la question de l'élargissement, les risques actuels d'implosion paraissent tellement marqués que je renouvelle le caractère déraisonnable d'aller plus avant dans cette démarche.

Mme de Cidrac a rappelé la question des intérêts nationaux. Effectivement, la série de mécomptes qu'a connus notre pays sur la scène internationale récemment montre bien la nécessité de nous repositionner sur la base des intérêts nationaux, avant de vouloir intégrer de nouveaux pays. Sur ce point, force est de constater que les pays concernés sont sous influence économique allemande très marquée. Leur intégration conduirait à déséquilibrer encore davantage le tandem franco-allemand.

Pour terminer, je souhaiterais évoquer avec vous quelques références historiques. Il faut être d'autant plus modeste sur ces sujets qu'une partie des difficultés dans la fragmentation des Balkans vient de la reconnaissance immédiate de l'indépendance de la Slovénie par l'Allemagne. C'était notamment le reproche que faisait François Mitterrand à l'Allemagne. Les Allemands peuvent nous renvoyer le même exercice sur nos efforts pour consacrer l'indépendance du Kosovo par rapport à la Serbie.

M. André Reichardt. – Quel est l'état de la situation économique du pays, particulièrement à l'aune de la crise sanitaire et de la baisse d'activité en matière de tourisme ? L'économie de la Slovaquie est en effet majoritairement tournée vers le tourisme.

Mme Colette Mélot. – La Slovaquie sort de la crise ; l'économie slovaque devrait rebondir de 4,6 % en 2021, après une récession de 5,5 % en 2020. La mobilisation d'aides, à hauteur de 13 % du PIB en 2020 (pas moins de 8 paquets de soutiens votés en un an), a permis d'amortir le choc de 3 points de PIB et de contenir la hausse du chômage (5 % en 2020). En 2020, le déficit budgétaire a atteint 8,6 % et la dette publique 82,4 %. Il y a eu un programme massif d'investissements et, bien entendu, la Slovaquie mise sur les fonds européens, estimés à 10 milliards d'euros sur la période 2021-2027 (cadre financier pluriannuel).

Les Slovaques restent confiants dans le dynamisme de leur économie. Cela les a amenés à ne solliciter le mécanisme européen de relance qu'avec modération. Ainsi, au titre de l'instrument européen de facilité de relance et de résilience, la Slovaquie était éligible à une enveloppe pouvant atteindre 5,2 Mds€. Pourtant, le plan national qui a été adopté en Conseil ECOFIN le 27 juillet s'est élevé à seulement 2,5 Mds€.

Si la sortie de crise se passe sans trop de difficulté sur la plan économique, le pays a souffert sur le plan sanitaire. La Slovaquie était plutôt sortie indemne de la première vague, mais elle a été très durement impactée à partir de l'automne 2020. Depuis le début de l'été, les taux de contamination remontent, sans impliquer toutefois, pour le moment, de nouvelles mesures restrictives.

En revanche, nous avons été étonnés de constater que de nombreux Slovaques restent opposés au vaccin contre la Covid-19. Durant notre mission, nous avons pu constater la tenue d'une manifestation « d'antivax ». Et seulement 40 % de la population y est vaccinée.

Par ailleurs, je tenais également à vous faire part d'une certaine inquiétude, concernant l'entreprise Renault, installée en Slovaquie depuis un grand nombre d'années (pour y fabriquer notamment la Twingo). Dans le cadre de nouveaux projets sur les voitures hybrides, une restructuration a été décidée. Le départ de Renault pourrait avoir pour la Slovaquie de très graves conséquences sur le plan économique. Toutefois, nous ne savons pas encore ce qu'il va advenir de l'entreprise sur ce territoire.

Mercredi 20 octobre 2021

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

Questions sociales

Proposition de résolution européenne tendant à renforcer la lutte contre les violences faites aux femmes

Examen du rapport

M. Jean-François Rapin, président. – Nos collègues Nathalie Goulet et Annick Billon ont déposé le 22 septembre dernier une proposition de résolution européenne (PPRE), en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement de notre assemblée, tendant à renforcer et à uniformiser la lutte contre les violences fondées sur le genre.

Notre commission a confié à Pascale Gruny et Laurence Harribey, rapporteuses sur les questions sociales, le soin d'examiner cette PPRE. Le sujet des violences faites aux femmes figurait en effet dans la communication qu'elles avaient présentée à notre commission en avril dernier, au sujet du socle européen des droits sociaux. Elles nous avaient alors indiqué que la Commission européenne annonçait pour le quatrième trimestre 2021 une initiative législative visant à lutter contre les violences sexistes et sexuelles.

Ce sujet grave et préoccupant est en effet resté jusque-là du ressort des États membres : il ne fait aujourd'hui l'objet d'aucun encadrement réglementaire européen. Il est cependant traité par les Nations Unies. Le mouvement de défense des droits des femmes s'est en effet battu pendant plusieurs décennies pour persuader la communauté internationale de considérer la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes comme un problème lié aux droits humains, et non pas seulement comme un sujet relevant de la sphère privée, dans lequel l'État ne doit pas s'immiscer.

En 1992, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, dans sa recommandation générale n° 19, a affirmé que la violence à l'égard des femmes est une forme de discrimination, qui empêche les femmes de jouir des mêmes droits et libertés que les hommes. En 1993, la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes a reconnu que la violence à l'égard des femmes porte atteinte aux droits et libertés fondamentales de celles-ci. Elle oblige les États à une diligence raisonnable pour prendre des mesures positives de nature à prévenir et protéger les femmes contre la violence, punir les auteurs d'actes violents et indemniser les victimes de la violence.

La PPRE de Nathalie Goulet et Annick Billon – cette dernière préside la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes – appelle l'Union européenne à se saisir à son tour de cette question. Le texte annoncé par la Commission européenne n'est toujours pas publié, mais devrait l'être avant la fin de l'année ; le Parlement européen s'est mobilisé pour réclamer sa publication. Il a précisément adopté une résolution à cet effet il y a un mois.

Je laisse à Laurence Harribey le soin de nous présenter le fruit de son travail avec Pascale Gruny, qui ne peut malheureusement pas être des nôtres car le Président du Sénat lui a demandé de le représenter à la réunion des Présidents des Parlements des États membres du Conseil de l'Europe qui se tient à Athènes.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – L'objet de cette proposition est de demander l'élaboration d'une directive européenne sur la mise en place d'un cadre juridique commun pour lutter contre les violences fondées sur le genre. C'est un sujet essentiel et une demande légitime, à laquelle nous souscrivons.

Nous examinons cette demande dans un calendrier particulier puisque la Commission européenne devrait précisément publier une initiative législative, sur le sujet, le 8 décembre prochain. Le travail engagé pour cette PPRE devra probablement être complété, une fois le texte de la Commission publié. Nos auditions nous y ont encouragées. Nous aurons alors des éléments plus précis pour nous prononcer, éventuellement par le biais d'une nouvelle PPRE.

Lorsqu'on parle de violences de genre, on se réfère principalement, au vu des statistiques en la matière, aux violences faites aux femmes ; mais elles concernent également les personnes LGBTQ+ (lesbien, gay, bisexuel, transgenre, intersexe, « queer », et autres orientations) qui doivent être prises en compte.

La dernière étude de l'Agence européenne des droits fondamentaux, en 2015, menée auprès de 42 000 femmes des 28 pays de l'Union, montrait qu'environ une femme sur trois avait subi des violences physiques et/ou sexuelles depuis l'âge de quinze ans. Cette étude est relativement ancienne – et nous regrettons qu'il n'y en ait pas eu depuis, ce qui s'explique par l'insuffisance de données complètes et comparables, alors que nous assistons à une hausse des violences imputable à la crise sanitaire et au développement du cyber-harcèlement.

En France, la dernière étude disponible révélait que 102 femmes avaient été tuées en 2020 : une baisse par rapport aux années précédentes, mais qui ne signifie pas une diminution des violences conjugales ; pendant le premier confinement, par exemple, 45 000 appels ont été passés au 39 19 entre le 16 mars et le 10 mai 2020, avec un pic à 29 400 appels au mois d'avril, soit trois fois plus qu'en janvier et février de la même année.

Il faut reconnaître les avancées permises par le « Grenelle sur la lutte contre les violences conjugales » qui a marqué une prise de conscience, avec le mouvement Me too. Il a conduit à des dispositifs législatifs nouveaux, notamment avec les lois du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille et du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales, et à des mesures importantes.

Parmi les mesures encouragées à la suite du Grenelle, peuvent être cités le bracelet anti-rapprochement et le « téléphone grave danger » (TGD) – dont 341 (pour le premier) et 2 130 (pour le second) ont été déployés au 31 août 2021 – ou encore la mise en œuvre 24h/24h, 7j/7 du numéro d'appel 39 19. Une mesure a également retenu notre attention : la possibilité pour les victimes de violences de signaler les faits à la justice, directement depuis l'hôpital où les violences ont été constatées. Ce dispositif est notamment mis en œuvre au CHU d'Amiens.

Malgré ces avancées, des efforts du Gouvernement demeurent attendus par les acteurs de terrain, sur la mise en œuvre des mesures promises, en matière d'hébergement notamment, et sur la montée en charge de ces dispositifs. Les bracelets anti-rapprochement ne sont pas assez distribués, par exemple.

Pour certaines de ces mesures, la France s'est inspirée des pays européens, comme l'Espagne pour le téléphone grave danger ou la Suède pour les mesures d'accompagnement protégé. Bien sûr aucun modèle n'est parfait, mais il ressort de nos entretiens que l'Espagne fait figure de pays avancé en la matière, avec une volonté politique forte et une approche systémique reconnue. Il nous apparaît ainsi plus que nécessaire que la Commission européenne puisse favoriser l'échange de bonnes pratiques entre les pays de l'Union européenne sur le sujet.

Pour le moment, l'Union ne dispose pas d'un cadre juridique commun et contraignant consacré aux violences de genre : seuls des principes d'égalité et de non-discrimination sont énoncés, notamment dans la Charte des droits fondamentaux et certains articles des traités. Des instruments spécifiques sectoriels existent mais ils ne sont pas spécifiques à ces violences – c'est le cas des directives de 2011 relative à la décision de protection européenne et de 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

Le seul cadre global pertinent aujourd'hui, au niveau européen, est la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (dite « convention d'Istanbul »). Cette convention pose un cadre contraignant pour la prévention des violences, la protection des victimes et la poursuite pénale des agresseurs. Elle définit les notions de violence domestique, de violence sexiste ou de violence de genre mais c'est avant tout un outil pratique qui, pour la première fois, centre son approche sur les victimes. Adoptée en 2011 et entrée en vigueur en 2014, elle a été signée par tous les États membres et ratifiée par 21 d'entre eux. En juin 2017, elle a également été signée par l'Union européenne, mais sa ratification est aujourd'hui toujours en suspens.

Une difficulté juridique provient de ce que le champ de la convention d'Istanbul relève, pour partie, des compétences de l'Union européenne et, pour partie, de celles des États membres. Dès lors, cette convention est appelée à devenir un accord mixte. Par coutume, la ratification des traités internationaux fait l'objet d'un commun accord entre États membres au Conseil quand ils relèvent de compétences partagées – ce qui a peu de chances de se produire pour cette convention.

Saisie en juillet 2019 par le Parlement européen, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) vient de statuer, le 6 octobre dernier, que la recherche d'un commun accord ne saurait constituer un blocage et elle a réaffirmé le principe d'un vote à la majorité qualifiée en la matière. Le blocage institutionnel vient donc d'être levé, mais il reste probable que, si la convention d'Istanbul devait être inscrite prochainement à l'ordre du jour du Conseil de l'Union européenne, ce dont il n'est pas question pour le moment, le texte rencontrerait une minorité de blocage.

Face à cette impasse, la Commission a proposé, en mars 2020, une nouvelle stratégie pour l'égalité des genres et annoncé une initiative législative pour atteindre les mêmes objectifs que la convention d'Istanbul. Sa proposition devait ajouter la violence faite aux femmes dans les « eurocrimes ». Elle devait également reprendre les éléments essentiels de la convention d'Istanbul. Le 15 septembre dernier, dans son discours sur l'état de l'Union,

la présidente Ursula von der Leyen a confirmé la publication de ce texte avant la fin de l'année : la date prévue est le 8 décembre prochain. L'objectif est clairement de le présenter avant la présidence française de l'Union européenne, laquelle pourra faire avancer les négociations.

Je comprends la volonté de Mmes Goulet et Billon de disposer d'un texte européen sur le sujet. Si le délai d'un an initialement annoncé n'a pas été respecté, c'est cependant parce que ce texte rencontre quelques difficultés juridiques : sa base légale est discutée.

L'article 83-1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) autorise l'adoption de directives pénales dans les « domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière ». Or, les féminicides et violences de genre ne remplissent pas les deux critères indispensables de cet article du traité : s'ils sont effectivement d'une particulière gravité, ils ne présentent pas de caractère transfrontalier. Ne relèverait donc de cette catégorie dans le futur texte que le harcèlement en ligne si l'on reste à base légale constante.

Le Parlement européen a, de son côté, adopté le 16 septembre dernier une résolution contenant des recommandations à la Commission pour modifier cet article 83 du TFUE et y intégrer la violence fondée sur le genre dans la liste des domaines de criminalité qu'il vise expressément. Cet article pourrait dès lors servir de base juridique pour une directive axée sur les victimes, visant à prévenir et à combattre toutes les formes de violence fondée sur le genre, en ligne et hors ligne.

Quant aux autres articles du traité auxquels une directive pourrait se rattacher, – les articles 78, 82, 84 et 386 selon la décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 6 octobre dernier –, ils ne permettent pas d'harmonisation globale, seulement la détermination de règles minimales, en particulier en matière pénale.

Tout ceci n'est que conjecture puisque le texte ne nous sera présenté que début décembre. Il est à craindre cependant que la directive annoncée soit avant tout un patchwork de mesures pour pallier ces difficultés. On comprend qu'une voie est recherchée pour aboutir.

Nous vous proposons d'amender la PPRE pour tenir compte de ces éléments, en particulier d'en modifier le titre, pour bien la centrer sur la lutte contre les violences faites aux femmes. Nous vous proposons ainsi de réaffirmer notre volonté de disposer d'un texte ambitieux, afin que l'Union européenne se dote enfin d'un instrument juridique solide sur les violences de genre.

M. André Reichardt. – Je félicite les auteures et rapporteuses ; la mobilisation que nous constatons traduit l'intérêt pour ce sujet, c'est un progrès quand nous aspirons à une action forte à l'échelon européen. Une observation : en changeant le titre, pour mentionner seulement les violences faites aux femmes, on exclut les violences faites aux hommes, qui sont certes statistiquement très faibles, comparées aux violences faites aux femmes, mais qui existent cependant. Je crois que nous devrions en tenir compte, de même qu'il faut inclure les violences faites, en raison du genre, aux LGBTQ+.

M. Ludovic Haye. – Le harcèlement en ligne est transfrontalier, est-il de ce fait distinct du cyber-harcèlement ? Les deux doivent-ils être traités à part, ou intégrés ?

M. François Calvet. – Vous dites que l’Espagne est en avance, ce n’est pas ce que nous constatons dans les territoires qui lui sont frontaliers. À Perpignan, l’exploitation sexuelle des femmes bat son plein avec le trafic routier venu d’Espagne, rien ne change malgré l’action conduite depuis des années, nos voisins le savent bien – la Province de Catalogne a même proposé d’intervenir à nos côtés.

M. Jean-François Rapin, président. – Effectivement, mais il est possible qu’il y ait un décalage dans le temps entre l’adoption de normes nouvelles, et leur application effective. L’avance des Espagnols semble en tout cas reconnue en matière législative.

Mme Marta de Cidrac. – Je salue le travail de la Délégation aux droits des femmes sur ce sujet. Le changement de titre de la PPRE ne me choque pas, tant les chiffres des violences faites aux femmes sont alarmants ; il est important que le message porte loin et que nous pointions précisément ce que nous visons – d’autant que notre pays est directement concerné, beaucoup de femmes, en France aussi, subissent des violences.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Les auteures de cette PPRE nous ont demandé d’en changer le titre, j’ai respecté leur volonté. Cela dit, je m’étais également interrogée, d’autant que la question du genre est déjà effective dans le droit mais que, statistiquement, les violences s’exercent très majoritairement sur des femmes.

Nous ne distinguons pas le harcèlement en ligne et le cyber-harcèlement, les deux sont intégrés dans la PPRE.

Quant à l’avance normative espagnole, elle ne fait pas de doute et elle est le fruit d’une volonté politique effective, qui explique que nos voisins ont avancé plus vite que nous : je crois que c’est utile de le reconnaître. Lors de nos auditions, des écarts d’application entre régions espagnoles nous ont été rapportés, qui expliquent sans doute le constat dressé par notre collègue. En 2020, le Groupe d’experts du Conseil de l’Europe sur l’action contre la violence à l’égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) a publié son premier rapport sur l’Espagne, rapport qui déplorait effectivement d’importantes différences découlant de l’importante autonomie des régions espagnoles.

M. André Reichardt. – Je n’ai pas d’opposition effective au changement de titre de la PPRE, je le dis d’autant plus librement qu’il y a deux mois, j’ai assisté au colloque organisé par la Délégation aux droits des femmes, sur les violences faites aux femmes mannequins : il me semble que l’idée d’une PPRE est venue alors.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. –C’est exact.

M. André Reichardt. – Cependant, je crois utile de mentionner, dans le texte de la PPRE, que les violences visées sont aussi celles qui sont faites en raison du genre.

M. Ludovic Hays. – Attention, aussi, à ne pas créer de doublons avec les mécanismes d’alerte qui existent déjà, comme la ligne d’urgence de l’Éducation nationale contre le cyber-harcèlement.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Effectivement, il faut y veiller. Les auditions nous ont donné des pistes de travail intéressantes qu’il nous faudra poursuivre.

La commission autorise la publication du rapport et adopte la proposition de résolution européenne ainsi modifiée et disponible [en ligne sur le site internet du Sénat](#).

Jeudi 21 octobre 2021

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

Justice et affaires intérieures

Articulation entre droit de l'Union européenne et droit national

Communication

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui à notre réunion de commission les auditeurs de la cinquième promotion de l'Institut du Sénat. Cette promotion avait débuté son parcours en mars 2020, juste avant que notre pays entre en confinement en raison de la pandémie: dix-huit mois ont passé depuis cette première session, qui était consacrée à une introduction au bicamérisme et à la procédure législative. Nous sommes donc très heureux que le parcours de ces auditeurs puisse aujourd'hui reprendre au Sénat, dans des conditions presque normales. Les auditeurs viennent d'entamer une deuxième séquence dédiée au travail en commission. Après avoir assisté hier à une réunion de la commission de la culture, ils sont ce matin les hôtes de notre commission. Permettez-moi de leur souhaiter la bienvenue en votre nom.

Je souhaite leur préciser que la commission des affaires européennes a essentiellement une mission de contrôle de l'action européenne du Gouvernement. Mais elle adopte aussi des textes, destinés à devenir non pas des lois mais des résolutions européennes, c'est-à-dire des positions politiques indiquant les orientations que le Sénat souhaite voir défendues par notre Gouvernement à Bruxelles, dans les négociations à 27. Hier, notre commission a ainsi adopté une proposition de résolution européenne, plaidant pour que l'Union européenne s'engage dans la lutte contre les violences faites aux femmes.

Aujourd'hui, nous allons d'abord entendre une communication d'un membre de la commission, Philippe Bonnacarrère, rapporteur sur les questions relatives à l'État de droit dans l'Union européenne, qui va faire un point d'actualité sur l'articulation entre le droit de l'Union européenne et le droit national des États membres, en raison du bras de fer engagé par la Pologne avec l'Union européenne depuis deux semaines. Le Tribunal constitutionnel polonais a en effet jugé contraires à la Constitution certains articles des traités fondateurs de l'Union, tels qu'interprétés par la Cour de Justice de l'Union européenne. Cette décision fait grand bruit.

Par ailleurs, alors que les chefs d'État ou de gouvernement des 27 États membres de l'Union européenne sont réunis aujourd'hui à Bruxelles pour siéger au Conseil européen, la chancelière allemande et le Président de la République tentent de convaincre le Premier ministre polonais de faire évoluer sa position afin de trouver un compromis.

Je rappelle que notre commission a déjà consacré une table ronde au mois de juin dernier, organisée en commun avec la commission des lois, à cette question délicate de l'articulation entre droit national et droit européen. Cette table ronde réunissait des professeurs de droit, des représentants de la Commission européenne, du Conseil d'État mais aussi du Parquet national antiterroriste et du ministère des armées, dont les missions sont

toutes deux fragilisées par l'interprétation du droit européen que font les juges de Luxembourg.

C'est l'actualité à nouveau brûlante sur ce sujet qui justifie la communication que va nous faire maintenant Philippe Bonnecarrère, et je l'en remercie, en attendant qu'il puisse approfondir le sujet durant les prochains mois avec son co-rapporteur sur ces sujets, Jean-Yves Leconte, malheureusement empêché d'être parmi nous aujourd'hui.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Le Président de notre commission vient de le rappeler, le travail que nous engageons aura lieu en deux temps. Aujourd'hui, mon propos sera de faire une communication rapide sur la question d'actualité relative à l'articulation entre le droit de l'Union européenne et le droit national.

Puis, dans quelques mois, je vous présenterai un rapport plus fouillé avec mon co-rapporteur Jean-Yves Leconte. Nous essaierons d'examiner cette articulation, qui est comme un « système de poupées russes », déterminant dans l'organisation de notre système juridique, dans la création de la norme et pour la place respective des juridictions et du pouvoir politique.

Il s'agit d'un sujet extrêmement complexe mais aussi d'un sujet majeur pour l'avenir de l'Union européenne.

J'en profite pour remercier le Président de notre commission d'avoir organisé la table ronde du 10 juin dernier, qui avait été passionnante et qui traitait déjà de cette relation entre le droit national et le droit de l'Union européenne, vue du pouvoir régalien.

Je vous précise d'emblée, qu'après ma communication, je serai contraint de quitter immédiatement notre réunion pour participer, avec d'autres membres de notre commission des lois, à la commission mixte paritaire relative au projet de loi organique et au projet de loi « Confiance dans l'institution judiciaire » et je m'en m'excuse par avance.

Comme vous le savez, l'Union européenne est, depuis plusieurs mois, agitée par des tensions croissantes entre la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) et les autorités juridictionnelles de certains États membres, au sujet de l'interprétation des traités européens par la Cour dans les domaines liés à la souveraineté : on peut évoquer la sécurité et la justice mais aussi la coordination des politiques économiques au sein de la zone euro.

Ce sujet est central car l'Union européenne est souvent présentée comme une création juridique qui a été instituée pour garantir la paix et la prospérité par le droit. L'Union européenne, ce sont également un marché unique, une monnaie unique et une juridiction unique, la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), conçue pour interpréter les traités européens.

Et si les 27 États membres ont fait le choix d'adhérer à l'Union européenne, ils l'ont fait dans une perspective, qui est celle mentionnée par l'article 1er du traité sur l'Union européenne (TUE), qui lui donne comme vocation de rechercher une relation « sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ».

Les traités prévoient également un « principe de coopération loyale », selon lequel les États membres « facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. »

En même temps – si l'on peut mettre en parallèle ces deux dimensions –, les traités européens disposent que l'Union européenne doit respecter « l'identité nationale » des États membres, ainsi que les « fonctions essentielles de l'État ». En outre, l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui a été « sous les feux de la rampe » il y a peu de temps, affirme que « la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. »

En pratique, le droit de l'Union européenne s'impose au législateur et au pouvoir réglementaire nationaux. En France, l'article 55 de la Constitution prévoit explicitement la primauté des traités internationaux sur la loi.

Notre Constitution comprend aussi des dispositions spécifiques à l'Union européenne : l'article 88-1 de la Constitution précise ainsi que « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituée d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont institués, d'exercer en commun certaines de leurs compétences. ». Vous savez que le Conseil constitutionnel a interprété cet article comme ayant « consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne » mais – petite subtilité – qui est « distinct de l'ordre juridique international ». La primauté du droit européen sur les lois concerne donc non seulement les traités européens mais également le droit européen dit dérivé, à savoir les règlements européens et les directives et les principes généraux du droit dégagés par la CJUE.

Le Conseil Constitutionnel renvoie en principe au juge de l'Union européenne, le soin d'effectuer ce contrôle de conventionalité des lois. Il s'est interrogé à plusieurs reprises sur la possibilité d'aller vers un tel contrôle mais ne l'a jamais exercé à ce jour, se contentant de dire que la transposition des directives européennes en droit interne constituait « une exigence constitutionnelle ». En pratique, ce sont d'abord les juridictions administratives et judiciaires nationales, Conseil d'État et Cour de Cassation, qui interprètent les traités et assurent leur respect en droit interne. La CJUE peut alors intervenir en réponse à leurs questions préjudicielles.

Vous voyez immédiatement qu'il y a en fait un maillage, dans lequel la Cour de Cassation et le Conseil d'État jouent un rôle « franco-français » mais assument aussi des missions qui leur sont confiées par le niveau européen. Et la CJUE, dans ses décisions, préserve ces juridictions, dans la situation polonaise, comme dans la situation portugaise. Dans les deux cas, il y a eu des débats devant la CJUE sur les conditions de nomination, de rémunération et d'inamovibilité des magistrats. Et, dans les deux cas, ces conditions ont été préservées par la CJUE. En effet, il existe en permanence un dialogue et un jeu de renvois réciproques entre ces juridictions, qui « s'autoconfortent » et se citent mutuellement dans leurs décisions respectives.

En France, conformément à l'article 54 de la Constitution, ces juridictions nationales ont toujours maintenu le principe de la primauté de la norme constitutionnelle sur la norme européenne en droit interne. La ratification ou l'approbation d'un engagement international contraire à la Constitution nécessiterait sa révision. C'est la jurisprudence traditionnelle, illustrée par exemple par l'arrêt « Arcelor » du Conseil d'État, confirmant que la transposition d'une directive ou l'adoption du droit interne à un règlement européen ne sauraient aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France.

La portée et les modalités de ce principe d'identité constitutionnelle sont aujourd'hui source d'interrogations, alors que la CJUE est récemment intervenue sur les enjeux régaliens français. Je pense à deux sujets en particulier : en premier lieu, celui de la conciliation du respect du Règlement général européen sur la protection des données (RGPD) avec l'utilisation, par les services de renseignement français, de techniques comme le « chalutage » des données personnelles, c'est-à-dire leur collecte généralisée, afin de lutter contre le terrorisme. En second lieu, vous y avez fait référence, celui de l'application de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003, dite « temps de travail », aux militaires.

La question de cette identité constitutionnelle est aussi un sujet débattu dans notre pays. Le Conseil Constitutionnel avait souligné l'importance de ce principe dans une décision de 2006 et, je crois que cela n'est pas un hasard, a remis ce principe en exergue dans une décision rendue vendredi dernier, pour trancher une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) soumise par la société Air France. La question était de savoir si Air France pouvait se voir imposer par l'État, au nom d'une compétence liée, la mission d'assurer des expulsions d'étrangers ayant fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

Il n'a par ailleurs échappé à aucun d'entre vous que les propositions faisaient aujourd'hui florès dans la vie politique française au sujet d'un « bouclier » ou d'un « socle » constitutionnels. Chacun a son idée à ce sujet. Mais derrière ces propositions, affleure toujours la notion juridique d'identité constitutionnelle d'un pays.

Permettez-moi de revenir brièvement sur les deux décisions récentes de la CJUE, auxquelles je viens de faire référence.

Au sujet du régime français de conservation des données, le 6 octobre 2020, la CJUE a affirmé que le droit de l'Union européenne interdisait toute réglementation nationale imposant à un fournisseur de services de communications électroniques, à des fins de lutte contre les infractions en général ou de sauvegarde de la sécurité nationale, la transmission ou la conservation généralisée et indifférenciée de données de connexion.

Ce sujet est considéré comme essentiel pour notre pays puisqu'une partie du travail de lutte contre le terrorisme, la plus importante semble-t-il, se fait aujourd'hui en allant chercher les données personnelles de manière indistincte, selon la technique appelée « chalutage ». Cette technique utilise plusieurs algorithmes homologués, qui permettent de rechercher, dans une myriade d'informations, si X parle à Y sur des sujets qui peuvent représenter un danger pour la sécurité nationale.

Cet arrêt a été considéré comme ayant des conséquences considérables et notre commission s'en était d'ailleurs saisie. Situation inhabituelle, le Gouvernement a donc demandé au Conseil d'État d'examiner dans quelles conditions notre pays pourrait ne pas appliquer ce jugement de la CJUE ou plutôt préserver l'essentiel du dispositif français. Le Conseil d'État s'y est attelé dans un arrêt d'assemblée du 21 avril 2021. Cet arrêt est très long, exceptionnel dans sa qualité rédactionnelle et d'une grande subtilité juridique. Grâce à sa rédaction en « dentelle », cette décision permet à la France de ne pas appliquer l'interprétation de la CJUE au nom de la primauté de sa Constitution sans pour autant déclencher de confrontation avec la Cour. Le raisonnement ayant abouti à cet arrêt repose sur la notion d'identité constitutionnelle de la France, que l'on retrouve également dans la décision du Conseil Constitutionnel du 15 octobre dernier relative à Air France, que je viens d'évoquer.

Cette dernière décision suscite une vraie difficulté d'interprétation. Dans le cas d'espèce, le Conseil Constitutionnel a en effet choisi de mettre en avant l'identité constitutionnelle de la France, dans un moment qui n'est pas neutre politiquement, avec des débats sur ce sujet. Et il le fait en disant : l'identité constitutionnelle s'applique à partir du moment où il n'y a pas de droit européen applicable de niveau équivalent. Il confirme cette identité constitutionnelle « en creux ». Il ne contredit pas la norme européenne, il dit : « faute, sur ce sujet, de norme européenne qui assure un niveau de protection suffisant, c'est l'identité constitutionnelle qui prime et donc, en l'occurrence, il confirme l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police générale inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits. »

C'est la différence majeure avec le dernier jugement du Tribunal constitutionnel polonais, qui, lui, applique le même mécanisme mais en « dur », en affirmant que l'identité constitutionnelle polonaise contredit les dispositions européennes. Mais en vérité, nous ne savons pas forcément quelle serait l'appréciation de notre Conseil Constitutionnel s'il était saisi « en dur » d'une contradiction entre les traités européens et la Constitution.

Et il y a une question fondamentale qui nous intéresse particulièrement en tant que parlementaires : qui définit cette identité constitutionnelle française ? Qui en a la maîtrise ? Est-ce le Parlement qui, à l'occasion de révisions constitutionnelles, pourrait dire que les articles 4, 8, 12 de la Constitution par exemple, font partie de cette identité ? Ou est-ce le Conseil Constitutionnel seul qui doit définir cette identité constitutionnelle ?

Le second arrêt de la CJUE qui « a fait du bruit » est celui rendu, le 15 juillet dernier, qui a remis en cause le statut militaire et le fameux principe de disponibilité de nos armées « en tous temps et en tous lieux ». La CJUE, sur ce dossier, a également « fait de la dentelle » pour dire que la directive européenne 2003/88/CE du 4 novembre 2003 sur le temps de travail s'appliquait aux militaires français. Elle ne raisonne pas par rapport aux intérêts de la France ou à l'organisation de l'armée française mais par rapport au fait de savoir si le « militaire Dupont » doit être considéré ou non comme un travailleur.

Objectivement, cette décision ne porte pas fondamentalement atteinte à notre armée. Car le régime spécifique prévu par la directive ne sera pas applicable à nos soldats quand ils seront en opérations, ou préparation d'opérations, ou dans le cadre d'événements exceptionnels notamment. La Cour a également renvoyé les questions de rémunérations à l'échelon national. On ne peut donc pas dire que le modèle de l'armée française est remis en cause par cette décision.

Par contre, cette décision a « sonné très durement aux oreilles », et suscité plusieurs réactions, dont celle de M. Édouard Philippe, s'étonnant d'une intervention de la Cour dans un domaine, la sécurité nationale, qui, selon l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, demeure de la compétence des États membres.

Il y a sans doute eu une certaine ingénuité de la part des autorités française dans ce dossier puisqu'en réalité, c'est en 2000 que la CJUE avait décidé que le droit de l'Union européenne s'appliquait aussi aux militaires, dans un arrêt Tanja Kreil qui concernait un soldat allemand. À cette époque, notre pays était alors très favorable à l'adoption de la directive sur le temps de travail, en particulier pour « tordre le bras » des pays de l'Est sur les conditions de travail des chauffeurs routiers, et n'avait pas pris le soin de négocier une exception pour nos militaires, alors qu'il en avait demandé une par exemple, pour les gens de mer.

Ces difficultés soulignent le caractère essentiel du contrôle de subsidiarité exercé par les assemblées parlementaires.

J'en viens maintenant aux deux jugements récents de cours constitutionnelles qui ont remis en cause des décisions rendues par la CJUE. D'abord la décision du Tribunal constitutionnel polonais, rendue le 7 octobre dernier, qui s'inscrit dans le « bras de fer » en cours entre la Pologne et l'Union européenne. Dans cette décision, le Tribunal a jugé que l'article 1er du TUE (relatif à l'« union sans cesse plus étroite des peuples de l'Europe ») et son article 19 (relatif à la Cour de justice de l'Union européenne), tels qu'interprétés par la CJUE, étaient contraires à la Constitution polonaise parce qu'ils permettent aux juridictions nationales d'écarter les règles constitutionnelles polonaises au profit du droit de l'Union européenne. Le raisonnement sous-jacent est le suivant : l'Union européenne n'étant pas un État fédéral, elle ne peut imposer des dispositions contredisant la Constitution polonaise.

Tout le monde connaît les débats et les critiques qui résultent de cette décision mais peut-être faut-il en relativiser la portée, si elle est mise en perspective avec le jugement rendu, le 5 mai 2020 par le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe. Sans vouloir polémiquer, ce dernier jugement me semble sans doute plus grave de conséquences que la décision du Tribunal constitutionnel polonais.

Dans ce jugement du 5 mai 2020, qui concerne le programme d'achat de titres publics par la Banque centrale européenne (BCE), le Tribunal constitutionnel allemand a considéré que ce programme était allé au-delà des compétences de la BCE et de l'Union européenne, *ultra vires* pour reprendre la formule juridique pertinente.

Mais le plus important est de noter que cet arrêt intervenait après que le Tribunal constitutionnel eut interrogé la CJUE pour savoir si le programme d'achats de la BCE était conforme aux dispositions des traités et que la CJUE eut alors jugé que ce programme entrait bien dans le cadre du mandat de la BCE et était conforme aux traités.

Ainsi, quand le Tribunal constitutionnel a affirmé que la BCE avait outrepassé ses compétences et que son programme d'achat n'était pas applicable à l'Allemagne, il connaissait donc la position de la CJUE, qu'il avait lui-même sollicitée, mais l'a qualifiée d'« *ultra vires* » c'est-à-dire outrepassant ses compétences.

Tout ceci, cependant, s'est terminé « entre gens de bonne compagnie » : la BCE a été interrogée sur ses actions et l'ensemble des acteurs concernés a finalement constaté que ce programme était justifié.

En conclusion, je veux vous indiquer que nous allons poursuivre les investigations avec mon collègue Jean-Yves Leconte en essayant de répondre à de nombreuses questions : comment essayer de régler ces divergences d'interprétation des traités ? Quels sont les mécanismes d'arbitrage existants ? Comment mener le dialogue entre les juges ? Mais aussi, comment mener le dialogue entre les juges et la société, en particulier le monde politique ?

Tout cela, dans un contexte de judiciarisation où la norme est largement produite par les juridictions, à l'exemple de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), qui intervient aujourd'hui bien au-delà de la protection des libertés, en construisant une jurisprudence couvrant l'ensemble de l'état de la société.

Par rapport à ces questions, il y a deux approches de principe avec, sans doute, des nuances à trouver entre les deux.

La première approche souligne que l'État de droit est fondateur de l'Union européenne et qu'il faut le préserver sans concession. Elle peut se résumer par la formule suivante : « l'État de droit, tout l'État de droit et rien que l'État de droit. »

Il existe en miroir, une seconde approche, qui constate que nos sociétés ont les moyens de se protéger aujourd'hui et que le niveau de tensions engendré par certaines décisions juridictionnelles, dont la légitimité n'apparaît pas évidente à nos concitoyens, risque en revanche de remettre en cause l'Union européenne et notre capacité de coexistence. Les partisans de cette seconde approche souhaitent en conséquence « lâcher du lest » sur l'État de droit.

Ce sont des sujets délicats. Cette réflexion doit se poursuivre et être menée avec sérieux. Votre avis, chers collègues, sera précieux pour la faire avancer.

M. Jean-François Rapin, président. – Je remercie notre collègue Philippe Bonhecarrère pour cette présentation très complète. Après notre table ronde du 10 juin dernier et avec cette communication, nous remettons « le chantier sur la table » grâce aux travaux à venir de nos rapporteurs. Ce sujet important sera, à l'évidence, à l'ordre du jour de la présidence française de l'Union européenne (PFUE). Nous aurons aussi très certainement l'occasion d'y réfléchir dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Je me rends d'ailleurs dans le cadre de cette Conférence, à Strasbourg, avec notre collègue Gisèle Jourda pour deux jours et demi de conférence. Ce dossier fera bien évidemment l'objet d'échanges dans les groupes de travail.

M. André Gattolin. – Je serais intéressé d'obtenir le texte de cette communication de notre collègues Philippe Bonhecarrère. Jean-Yves Leconte doit-il également s'exprimer ?

M. Jean-François Rapin, président. – Il faut distinguer le texte préparé pour la communication et son prononcé. Le projet écrit de communication – qui diffère de son prononcé – vous sera transmis sans délai, en attendant l'établissement du compte-rendu de notre réunion.

Le sénateur Jean-Yves Leconte ne pouvait être présent aujourd'hui mais je souhaitais néanmoins que les sénateurs de la commission puissent bénéficier d'une information sur cette question d'actualité importante. Après la table ronde du 10 juin dernier, puis la communication de ce jour, le travail de fond va pouvoir commencer, mené par nos deux rapporteurs.

M. André Gattolin. – Il y a une dimension majeure de ce sujet que l'on n'aborde pourtant jamais dans les réflexions sur l'articulation des droits, qui se concentrent le plus souvent sur les enjeux constitutionnels : c'est la tentation très fréquente de l'Union européenne et de la Commission européenne d'outrepasser leurs prérogatives.

Cela a été le cas, par exemple, dans le cadre de la négociation des traités commerciaux. Il a fallu attendre des années et le jugement de la CJUE sur le traité de libre-échange entre l'Union européenne et Singapour pour que l'on puisse comprendre ce qu'était

un accord simple et ce qu'était un accord mixte, dont la ratification par les parlements nationaux est nécessaire.

Notre débat d'hier en réunion du groupe de travail subsidiarité a bien posé le problème : la commission transmet énormément de textes au Parlement qui risque d'avaliser « en creux » des réformes, puis de se rendre compte a posteriori que l'interprétation donnée par la Commission européenne du respect par ces textes du principe de subsidiarité est sujette à caution. Il y a toujours la possibilité a posteriori d'un recours devant la CJUE. Mais alors, la procédure peut durer quatre ou cinq ans. C'est un souci. La tendance naturelle de toute institution est de chercher toujours à s'affirmer par rapport aux autres institutions. L'Europe ayant du mal à avancer à 27 États membres, de temps en temps, les institutions européennes peuvent sembler parfois « tordre le bras » aux procédures en vigueur pour parvenir à des résultats.

Bien sûr, les difficultés tiennent à la répartition des compétences entre le niveau européen et le niveau national. Lorsque les compétences de l'Union européenne sont exclusives, ou lorsque les compétences demeurent aux seuls États membres, la situation est claire. Mais lorsque nous sommes dans une politique qui est de la compétence partagée entre les États membres et l'Union européenne, il y a matière à débats.

M. Jean-François Rapin, président. – Vous avez raison, mon cher collègue. Récemment, nous avons rencontré peu de difficultés dans les textes contrôlés au regard du principe de subsidiarité. Mais hier, nous nous sommes interrogés, notamment, sur le texte COM(2021) 554 final, à savoir la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de conformité, la fixation des objectifs des États membres pour 2030 et l'engagement dans la réalisation collective de la neutralité climatique d'ici à 2035 dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, des rapports, du suivi des progrès et de la révision.

Ce travail de contrôle du respect du principe de subsidiarité est essentiel. Ce contrôle est la base de la relation entre les États membres et l'Union européenne, en particulier entre la France et l'Union européenne.

À ce stade, nous n'en sommes qu'au contrôle de subsidiarité. Le texte concerné par ce contrôle doit également être examiné au fond.

En l'espèce, je propose de confier à notre collègue Pierre Louault l'analyse de la conformité du texte COM (2021) 554 final au principe de subsidiarité. Il est probable qu'au terme de cette analyse, nous serons conduits à adopter un avis motivé considérant que le principe de subsidiarité n'est pas respecté. Notre commission dispose de deux semaines pour adopter cet avis motivé. Voyez-vous une objection à cette désignation ?

M. Pierre Louault est désigné.

M. André Gattolin. – Il faudrait informer de notre démarche les autres parlements nationaux de l'Union européenne pour les sensibiliser sur l'importance de ce dossier et leur permettre, le cas échéant, de s'associer à notre avis motivé. La procédure dite de « carton jaune » et de « carton rouge » est un peu compliquée à mettre en œuvre mais

« plus on est de fous... ». D'autant plus que d'autres parlements, comme le Parlement italien, se penchent sur ces questions.

M. Jean-François Rapin, président. – Au cours de notre déplacement à Strasbourg avec Gisèle Jourda, nous allons sensibiliser nos collègues à l'importance de ce dossier. Nous allons aussi diffuser l'information grâce à la plateforme numérique déployée pour faciliter ces échanges entre parlements.

Il existe une vraie difficulté avec notre procédure de contrôle du respect du principe de subsidiarité, puisque lorsque nous examinons un texte à ce titre, nous ne devons pas, nous exprimer sur le fond du texte. Nous ne pouvons le faire que dans un second temps, par l'adoption d'un avis politique, destiné à la Commission européenne, ou d'une proposition de résolution européenne, destinée au Gouvernement.

Une fois le texte adopté et publié, le Sénat pourrait ultérieurement encore envisager un éventuel recours devant la CJUE au titre de la subsidiarité. Ce dernier serait transmis à la Cour par le Gouvernement.

M. Pierre Laurent. – Les interrogations sur les modalités de l'articulation des droits peuvent conduire à des débats sur la nature de l'Union européenne que nous souhaitons. L'alerte d'aujourd'hui intervient après bien d'autres. Notre collègue Philippe Bonhecarrère a bien posé le problème et a évoqué les deux approches possibles. On peut se cacher derrière notre petit doigt et se cantonner à une approche juridique, mais l'on se rend bien compte que les problèmes sont politiques et qu'il faut les traiter.

La difficulté est que les parlements nationaux ne sont pas associés à l'élaboration des normes de l'Union européenne. Il en résulte des failles dans la construction des politiques de l'Union européenne et de son droit.

Dans ce contexte, le débat sur la décision du Tribunal constitutionnel polonais, tel qu'il s'engage, est dangereux. Bien sûr, cette décision est très politique. Et l'on peut effectivement avoir des doutes sur l'indépendance de la justice polonaise. Mais si la seule réaction des institutions européennes est simplement de « balayer » les questions sur la construction du droit européen et de dire, qu'il faut appliquer le droit de l'Union européenne, nous risquons de nouveau de passer à côté du vrai enjeu posé par ce débat : l'Union européenne est une union construite par les peuples européens qui doit rester librement consentie.

M. Jean-François Rapin, président. – Je suis plutôt de caractère optimiste et je suis certain que nos interrogations sont partagées au sein de l'exécutif des États membres. Les positions affirmant la primauté du droit de l'Union européenne en toutes circonstances sont, selon moi, aujourd'hui isolées. De son côté, le Premier ministre polonais a un caractère fort et ne semble pas prêt de vouloir céder. Il faut laisser toute sa place à la diplomatie en prenant cette situation au sérieux afin de faire baisser les tensions et de renouer le dialogue entre les différents acteurs institutionnels européens.

La construction des textes européens est également un enjeu de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Comment les parlements nationaux peuvent-ils influencer les actions des institutions européennes ?

M. Claude Kern. – La déclaration du Premier ministre polonais devant le Parlement européen, à Strasbourg, en début de semaine, ne laissait aucun doute sur sa fermeté.

M. André Gattolin. – Le Premier ministre slovène a également fait des déclarations tonitruantes sur l'action de l'Union européenne.

Pour permettre aux avis des parlements nationaux d'être mieux pris en compte en amont de l'élaboration des textes de l'Union européenne, il y a aussi un instrument dont je voulais souligner de nouveau l'importance : chaque projet de texte fait l'objet d'une consultation publique. À titre personnel, j'ai déposé plusieurs contributions lors de cette phase de consultation, encore récemment sur la stratégie Arctique de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure. Et je confirme que la Commission européenne est très attentive aux contributions déposées par un parlementaire ou par un groupe de parlementaires.

Lorsqu'il était question de l'adhésion de la Chine au statut d'économie de marché, j'ai « fait tomber le texte » par une contribution. J'avais rédigé une vingtaine de pages avec l'appui d'un groupe de juristes.

Bien sûr, on ne peut pas faire ce travail systématiquement. Il faudrait savoir notamment si la commission a mené des consultations sur le paquet énergie climat. Je n'en suis pas certain.

Nos amis allemands utilisent cette procédure. Ils ont une influence très importante sur le droit de l'Union européenne parce qu'ils se mobilisent en amont de l'élaboration des textes. Et ils mettent à contribution leurs « länder » et leurs collectivités territoriales. En général, dans le cadre d'une consultation sur un texte européen, on compte cinq contributions françaises, dont celle du ministère compétent, de deux ou trois agences et d'une association, pour 40 à 120 contributions allemandes.

Ce n'est pas une compétence dédiée aux parlementaires mais les contributions de ces derniers sont prises en compte.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous comptons utiliser cette procédure. Nous allons ainsi déposer une contribution sur la politique commerciale, à l'issue d'une communication que nous présenterons avec Didier Marie, la semaine prochaine.

M. Pierre Laurent. – Le problème posé est plus structurel. J'avais, sur ce point, attiré l'attention de notre président sur la nécessité d'examiner la communication récente de nos collègues députés Jean-Louis Bourlanges et André Chassaigne. Ils ont émis plusieurs recommandations pour améliorer l'association des parlements nationaux à l'élaboration des directives européennes. Il faut que la Conférence sur l'avenir de l'Union européenne se saisisse de ces propositions.

M. Jean-François Rapin, président. – La Conférence sur l'avenir de l'Union européenne a effectivement un groupe de travail sur les institutions.

Mme Gisèle Jourda. – La constitution des groupes de travail de la Conférence sur l'avenir de l'Union européenne est vraiment problématique. Il y a eu beaucoup d'inscriptions dans certains groupes et quasiment aucun dans d'autres. Je ne suis pas certaine que les thèmes retenus soient conformes aux attentes des élus et des citoyens.

M. Jean-François Rapin, président. – Les débuts de cette Conférence sur l'avenir de l'Union européenne ne sont pas brillants. Nous avons mis de longs mois pour établir la gouvernance de cette Conférence puis encore de longs mois pour nous accorder sur l'ordre du jour de sa première réunion. J'ai d'ailleurs effectué une mise au point auprès du ministre en charge des affaires européennes à ce sujet.

Cette conférence, je le rappelle, résulte d'une initiative française. Le Gouvernement nous demande de nous engager dans cette initiative mais nous n'en avons pas les moyens. J'y reviendrai dans les jours à venir, à Strasbourg.

Mme Patricia Schillinger. – De retour dans la commission, je voulais vous faire part de mon intérêt pour le suivi des enjeux liés aux perturbateurs endocriniens et aux glyphosates, sur lesquels j'avais travaillé dans le passé.

M. Jean-François Rapin, président. – Ma chère collègue, je vous confirme que le bureau de la commission a décidé de vous confier la responsabilité du suivi de ces secteurs.

Institutions européennes

Déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes en Roumanie du 29 septembre au 2 octobre 2021

Communication

M. Jean-François Rapin, président. – L'amélioration de la situation sanitaire rend à nouveau possible les déplacements au contact de nos partenaires européens. Je m'en félicite car la diplomatie parlementaire est irremplaçable et ne peut se passer d'échanges directs.

Je me propose aujourd'hui de vous rendre compte du déplacement que j'ai pu faire en Roumanie il y a trois semaines avec plusieurs de nos collègues : Gisèle Jourda, Marta de Cidrac, Didier Marie et François Calvet. Nous répondions ainsi à l'invitation de mon homologue, Angel Tilvar : vous vous en souvenez, notre commission et son homologue roumaine avaient tenu une réunion conjointe le 12 mai dernier. Nous en avons pris l'initiative sur l'encouragement du Président Larcher : l'hiver dernier, il s'était en effet entretenu en visioconférence avec son homologue roumaine, Mme Anca Dragu, première femme élue à la Présidence du Sénat roumain en décembre 2020, à la suite des dernières élections législatives roumaines. J'avais assisté à cet entretien, au cours duquel les deux présidents étaient convenus d'approfondir la relation entre nos Sénats par le biais de leurs commissions des affaires européennes respectives. À l'issue de la réunion commune que nos commissions ont donc tenue en mai, le président Tilvar s'est félicité de cette collaboration et nous a conviés à venir en Roumanie après l'été pour la développer. Nous avons jugé important de répondre positivement à cette invitation, pour entretenir le capital de sympathie dont la France bénéficie en Roumanie depuis que Napoléon III a soutenu la création de l'État roumain et que nous avons noué une fraternité d'armes durable lors de la Première guerre mondiale.

Nos liens culturels sont aussi étroits et anciens, le français s'étant diffusé dès le XVIII^e siècle au sein des élites roumaines et la France ayant accueilli de nombreux artistes et intellectuels roumains, en particulièrement au XX^e siècle. Le français reste la deuxième langue étrangère apprise après l'anglais et la Roumanie, qui compte 20 millions d'habitants, est le premier pays en nombre d'accords Erasmus+ avec la France. Notre pays est aujourd'hui le 3^e client mais seulement le 6^e fournisseur de la Roumanie, derrière la Chine notamment. La France est toutefois le 3^e investisseur étranger en Roumanie, 4 000 de nos entreprises y cumulant un chiffre d'affaires égal à 7,5 % du PIB, dans l'aéronautique, l'énergie, les télécoms, la grande distribution mais aussi l'industrie, notamment automobile avec Renault/Dacia qui emploie 18 000 personnes et représente 8 % des exportations roumaines.

Nous avons été extrêmement bien reçus à Bucarest, d'abord par notre ambassadrice, Mme Laurence Auer, ensuite par nos collègues roumains qui ont pris le relais, en nous accueillant au Sénat roumain puis en nous emmenant dans le delta du Danube pour y évoquer les sujets de biodiversité et d'aménagement du littoral dans une perspective européenne. Nous revenons convaincus de la détermination de la Roumanie à progresser et à faire tous les efforts contribuant à renforcer son intégration à l'Union européenne. À titre anecdotique, je souligne que, dans la partie la plus orientale du pays qui est aussi le point le plus à l'Est de l'Union, nous avons traversé une ville dont les réverbères étaient tous pavoisés de deux drapeaux, l'un roumain et l'autre européen: c'est assez remarquable.

Notre ambassadrice à Bucarest nous a d'abord dressé un panorama d'ensemble de la situation roumaine, en présence d'acteurs économiques français. Nous arrivions en pleine crise politique, ce qui est fréquent dans ce pays qui a connu 7 gouvernements en 7 ans : les six ministres d'un des partis de la coalition au pouvoir en Roumanie, le parti réformiste USR-Plus affilié à Renew Europe, venaient de démissionner trois semaines plus tôt pour mettre la pression sur le Premier ministre libéral Florin Cîtu, dont ils demandaient la tête pour avoir limogé le ministre USR de la justice qui avait dénoncé la décision du Premier ministre de verser aux administrations locales 10 milliards d'euros destinés à la modernisation des infrastructures. Plusieurs désaccords avaient progressivement miné l'alliance mise en place à la suite des législatives de décembre : ces élections avaient vu la victoire du parti social-démocrate, devant le parti libéral du Président Iohannis. Le parti libéral a toutefois pu se maintenir au pouvoir en formant une coalition gouvernementale avec l'USR et avec le parti UDMR, représentant la minorité hongroise et membre du PPE.

La crise que traversait la coalition lors de notre présence à Bucarest a donné lieu, juste après notre départ, au vote d'une motion de censure et à la nomination, par le Président, il y a dix jours, de Dacian Cioloș, ancien commissaire européen, comme nouveau Premier Ministre, sous la bannière de l'USR-Plus. Or Dacian Cioloș n'a pas réussi hier à réunir derrière lui une majorité au Parlement : il s'est heurté notamment au refus des libéraux du PNL de reformer la coalition de centre droit mise en place après les législatives de décembre. Le président doit désormais reprendre les consultations, alors qu'il y a urgence.

Car la Roumanie est non seulement en pleine crise politique mais aussi en pleine crise sanitaire : la quatrième vague frappait violemment Bucarest quand nous y étions. La situation a empiré depuis : le pays a enregistré mardi les pires chiffres depuis le début de la pandémie de coronavirus, avec 561 morts et près de 19 000 nouveaux cas recensés en 24 heures. Les hôpitaux sont débordés, les lits de soins intensifs insuffisants et Bucarest a dû transférer en Hongrie des malades du Covid-19 – une trentaine à ce jour –. La campagne de vaccination reste poussive : moins d'un tiers des Roumains sont à ce jour complètement vaccinés, le taux le plus faible de l'Union européenne, après la Bulgarie, ce qui a d'ailleurs nourri la contestation contre le Gouvernement Cîtu.

Au plan économique, la Roumanie a fortement progressé depuis son entrée dans l'UE en 2007, le PIB/habitant étant passé de 39 % de la moyenne de l'UE à 69 % en 2019. De 2015 à 2019, le gouvernement social-démocrate a stimulé la consommation, en soutenant les salaires et en allégeant les impôts, ce qui a porté la croissance à 4,1 % en 2019 et creusé le déficit à 4,3 % du PIB la même année. La Roumanie était ainsi le seul pays européen en procédure de déficit excessif avant la pandémie.

L'économie roumaine repose sur une base productive diversifiée : industrie pour 20 %, construction 6,5 %, services informatiques 7 %, dépassant désormais l'agriculture (qui pèse 4 % du PIB même si elle emploie presque 20 % de la population active, partagés entre de très grandes fermes de 60 000 hectares et de petites exploitations). L'économie bénéficie aussi d'un système bancaire solide, très capitalisé et très liquide, surtout assis sur des banques étrangères. La crise sanitaire a provoqué une récession limitée de 3,9 % en 2020, le chômage n'atteignant que 5,2 % fin 2020, grâce au soutien budgétaire : le déficit atteint désormais 9,8 % du PIB. La croissance est revenue très tôt et très fort, à 6,5 % au premier trimestre 2021. L'évolution démographique, elle, est négative : natalité basse, mortalité élevée et exode des jeunes se conjuguent.

La Roumanie prépare déjà la sortie de crise puisque, deux jours avant notre arrivée, la Commission européenne avait approuvé le plan roumain de relance et de résilience : ce plan, qui doit encore être approuvé par le Conseil Ecofin, sera financé par plus de 14 milliards d'euros de subventions et autant de prêts. Ce sont ainsi 29 milliards d'euros que la Roumanie doit orienter vers des projets d'investissement et des réformes, à lancer d'ici fin 2023 pour être achevés fin 2026 : notre Ambassadrice nous a indiqué que c'était un défi pour le pays d'absorber ces fonds, qui s'ajoutent aux 45 milliards prévus par le cadre financier pluriannuel 2021-2027, car le pays pâtit de la volatilité des gouvernements et du manque de capacité technique de son administration. Il s'agit de transformer le pays en montant les 107 projets prévus et en engageant les 64 réformes prévues, d'ici deux ans, pour les achever trois ans plus tard !

41 % du plan seront consacrés aux objectifs climatiques – notamment aux infrastructures ferroviaires, qui manquent cruellement comme nous nous en sommes rendus compte puisque nous avons dû traverser le pays d'Ouest en Est par un long trajet routier –, à la rénovation énergétique des bâtiments, aux transports urbains verts, à la biodiversité et à la protection de l'environnement et à l'énergie propre, avec abandon progressif de la production de charbon et lignite ; et 21 % du plan iront à la transition numérique, notamment la numérisation de l'administration publique, de l'enseignement et de la santé. Des mesures sont aussi prévues pour assurer la résilience économique et sociale, à commencer par celle du système de santé, vétuste, et celle des hôpitaux. La Commission a prévu 507 jalons dans le calendrier de mise en œuvre de ce plan : si l'on peut saluer le suivi rapproché que la Commission prévoit donc de faire des plans nationaux de relance, on peut aussi s'inquiéter d'une certaine dérive bureaucratique...

Nous avons aussi évoqué avec notre ambassadrice d'autres enjeux européens : la transition énergétique, puisque le mix roumain se compose d'hydroélectricité, de nucléaire (la France ayant récupéré le projet de rénovation de la seule centrale nucléaire) mais aussi de charbon, la Roumanie ayant besoin de financement pour le remplacer par du gaz ; l'élargissement, que la Roumanie voudrait poursuivre, comptant sur la France pour amener la Bulgarie à lever son veto contre l'entrée de la Macédoine du Nord dans l'Union ; le Partenariat oriental, auquel la Roumanie est très attachée, avec une attention particulière pour la Moldavie dont elle partage la langue et la culture et à laquelle elle apporte un appui important ; la coopération UE/OTAN en matière de défense, qui reste cruciale pour des pays, comme la Roumanie, obnubilés par la menace russe, surtout en cette période où la Russie multiplie les provocations... Sur l'ensemble des sujets, néanmoins, la Roumanie, bonne élève depuis son entrée dans l'Union en 2007, fait rarement entendre sa voix au Conseil. Consciente de tout ce que l'Union lui apporte, au titre de la politique de cohésion et de la politique agricole commune notamment, elle adopte une attitude généralement constructive, au service de ses priorités : intégrer l'espace Schengen et rejoindre la zone euro, même si ce dernier objectif semble glissant, la Roumanie se gardant ainsi la possibilité d'user de l'arme de la dévaluation.

Après cet échange instructif à l'ambassade, nous nous sommes rendus au Sénat roumain, très impressionnant par ses dimensions. Nous avons pu y rencontrer nos collègues sénateurs et échanger sur les sujets de la santé, de la relance, mais aussi du numérique et de la cybersécurité, et notamment du nouveau centre européen de compétences et de recherche en ce domaine dont le Conseil vient de décider d'installer le futur siège en Roumanie. Le sénateur Nazare nous a d'ailleurs demandé de soutenir la candidature roumaine à la présidence du Conseil de ce centre pour accélérer sa mise en place. La Présidente du Sénat

roumain, Anca Dragu, nous a également reçus dans son bureau qu'elle nous a présenté, sans doute à raison, comme le plus grand d'Europe.

Puis, avec une délégation du Sénat roumain comptant trois sénateurs en plus du Président Tilvar, nous avons traversé le pays, suivant vers l'Est la route de Bucarest jusqu'à la mer Noire. Au terme de ce long trajet, nous avons découvert le delta du Danube : le Danube s'y divise en trois bras principaux, entre lesquels on trouve des canaux de tailles diverses et de nombreuses îles, puisque le golfe s'est progressivement transformé en lagune puis en delta. C'est un espace préservé et gigantesque, qui couvre presque 600 000 hectares ; il est inscrit depuis trente ans au patrimoine mondial culturel et naturel et fait partie des sites Natura 2000. Très peu peuplé d'hommes mais richement peuplé d'une flore et d'une faune sauvages abondantes, c'est la troisième réserve mondiale de biosphère, après la grande barrière de corail australienne et l'archipel des Galapagos. On y trouve plus de 9 500 espèces, les poissons et les oiseaux occupant la première place: même si nous avons vu un peu de bétail et quelques chevaux sauvages, ce sont surtout les colonies de cormorans et de pélicans qui y sont remarquables, ainsi que les divers oiseaux aquatiques s'arrêtant dans le delta pour la nidification et l'hivernage. De même, certains poissons, comme l'esturgeon ou le maquereau du Danube, pénètrent dans le delta pendant la saison de la reproduction. Nous avons été proprement éblouis par ce lieu qui présente un intérêt environnemental évident, mais constitue aussi une banque de gènes de grand prix scientifique et offre un potentiel touristique certain.

Nous avons également visité le Centre de présentation du delta du Danube, avant de nous rendre à Sulina, ville fantôme qui se situe au point le plus oriental de l'Union européenne. De son rivage, on peut voir l'Ukraine, toute proche, le delta du Danube étant roumain à 80 %, le reste étant ukrainien. Nous y avons rencontré :

– le président du Conseil départemental de Tulcea,

– le gouverneur de l'administration chargée de la réserve de biosphère du delta du Danube, qui vise à protéger le patrimoine naturel, promouvoir l'utilisation durable des ressources et reconstruire les zones dégradées par l'activité humaine et qui se trouve dans l'insécurité budgétaire en raison de la progressive substitution de subventions accordées projet par projet au soutien budgétaire régulier de l'État,

– ainsi que le Président de l'Association chargée du tourisme dans le delta. Ce dernier a affiché son objectif de développer le tourisme, tout en préservant l'environnement et la biodiversité mais aussi les traditions locales et les habitants, ce qui implique de limiter à 200 000 le nombre de touristes par an dans le Delta, soit pas plus du double du nombre de touristes actuel. L'habitat est peu dense, puisqu'on compte 3,5 habitants au kilomètre carré soit en tout 11 000 personnes, mais appartenant à 14 groupes ethniques différents: les localités sont concentrées le long des bras du Danube, la plupart des terrains étant inondables. Le nombre d'habitants a progressivement décru, au fur et à mesure que Sulina a perdu son rôle de port. Le cimetière de Sulina, où sont enterrés des marins et des personnes d'une douzaine de nationalités perdues en mer, témoigne encore de cette période glorieuse, qui a aussi été immortalisée dans la littérature roumaine par un écrivain resté renommé, qui avait pris pour pseudonyme le nom de Jean Bart.

Le président de l'association chargée du tourisme dans le delta a aussi présenté le projet de création de plateforme de données partagées entre les institutions du delta pour lequel un prochain accord doit être conclu et devrait permettre l'accès à des fonds européens, notamment au titre du programme INTERREG, programme de coopération territoriale

européenne. Il a demandé notre soutien aux conclusions du rapport d'expertise qui a été présenté en décembre dernier au Conseil de l'Europe, dans le cadre de la convention de Berne de 1979 sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe. En effet, l'inquiétude porte sur la dégradation de la qualité des eaux du Danube et donc du delta : la quantité de microplastiques et de produits chimiques augmente, et la Roumanie ne peut traiter seule cette question qui implique tous les pays riverains du Danube, en amont du delta. Il convient donc de prévenir les pollutions tout au long du fleuve, provenant à la fois du transport fluvial et des activités économiques bordant le fleuve depuis sa source en forêt Noire. De ce point de vue, l'usage que fait l'Ukraine du canal de navigation qu'elle a construit entre le Danube et la mer Noire semble préoccupant. Le trafic routier et fluvial devrait donc être mieux encadré, et les plans de fermes d'éoliennes implantées dans le souci de ne pas affecter la vie des oiseaux dans le delta.

J'espère vous avoir convaincus de l'importance pour nous de soutenir la Roumanie, particulièrement dans la préservation du delta du Danube, qui présente un intérêt pour l'Europe entière. J'envisage d'ailleurs de proposer la constitution d'une association européenne du littoral. J'invite maintenant les collègues qui m'ont accompagné dans cette découverte à compléter mes propos.

Mme Marta de Cidrac. – J'ai pour ma part été particulièrement sensible à l'inquiétude des élus roumains que nous avons rencontrés concernant le risque de pollution de la réserve de la biosphère que constitue le delta du Danube. Nous devons les soutenir dans l'alerte qu'ils lancent envers tous les États riverains du fleuve afin de préserver la qualité de l'eau dans ce lieu si singulier et même émouvant, caractérisé par une forêt abondante de roseaux et une biodiversité exceptionnelle.

Mme Gisèle Jourda. – Ce déplacement en Roumanie montre que nous avons ensemble la capacité de partager une même vision européenne. J'ai relevé une certaine réserve roumaine à l'égard de l'euro, puisque le pays affiche sa volonté de rejoindre la zone euro mais ne souhaite pas se priver de la possibilité d'un certain protectionnisme. Comme mes collègues, je suis préoccupée par l'avenir du delta, dont les canaux sont déjà menacés d'ensablement par l'accumulation d'alluvions drainées par le Danube. Ce delta, qui est unique et d'une ampleur inimaginable, est aussi le nôtre.

M. Pierre Cuypers. – Quelle est la présence française d'entreprises en Roumanie, notamment agricoles ? La Roumanie dispose-t-elle d'une production agricole présentant des similitudes avec notre pays ?

M. Jean-François Rapin, président. – La production agricole roumaine ne pèse pas beaucoup dans l'économie du pays ; la France y participe peu, elle est plutôt présente dans la grande distribution. Toutefois, les Roumains développent la viticulture.

M. André Gattolin. – On rapporte que des Belges détiendraient de larges parcelles du foncier roumain.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est possible; en tout cas, l'exploitation de ces parcelles reste assurée par les Roumains.

M. Claude Kern. – Je confirme l'investissement européen de la Roumanie. Mes activités à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe m'ont permis de travailler en

binôme comme rapporteur avec M. Titus Corlatean, ancien ministre, ancien Président du Sénat, qui est très actif et particulièrement remarquable.

M. Jean-François Rapin, président. – On note généralement une grande discrétion des Roumains au sein des institutions européennes.

M. André Gattolin. – Vous n’avez pas évoqué le sujet de la corruption, alors que leur système politique a secrété un pacte de corruption entre partis. On entend parler de la part des entreprises souhaitant s’installer en Roumanie d’un véritable « racket » de documents administratifs.

M. Jean-François Rapin, président. – Ce que nous avons perçu, c’est la longueur et la lourdeur des procédures administratives dans ce pays doté d’un grand nombre de fonctionnaires, particulièrement bien rémunérés. Une grande partie de la dette roumaine tient à ces charges de fonctionnement considérables. Concernant la lutte contre la corruption, notre Ambassadrice nous a indiqué que la France tenait à éviter la posture de donneur de leçons et proposait son assistance à la Roumanie.

Je conclurai par une anecdote qui a fini de nous faire sentir que nous nous trouvions au cœur de l’Europe : au pied du phare de Sulina, se trouve une plaque commémorant la Commission européenne du Danube, organisation intergouvernementale instituée en 1856 pour améliorer la navigabilité dans les bouches du Danube. Cette première Commission européenne réunissait sept États : Grande-Bretagne, France, Royaume de Prusse, Empire d’Autriche, Empire russe, Royaume de Sardaigne et Empire ottoman. Nos hôtes roumains se plaisent à y voir l’ancêtre de l’actuelle Commission européenne.

Mercredi 27 octobre 2021

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

Institutions européennes

Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021 – 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 M. Clément Beaune, secrétaire d’État chargé des affaires européennes, afin qu’il rende compte à notre commission de la réunion du Conseil européen qui s’est tenue jeudi et vendredi derniers.

Fort heureusement, le sujet de la pandémie s’est estompé de ce sommet, qui s’est trouvé happé par une autre urgence non prévue initialement à l’ordre du jour : la décision du Tribunal constitutionnel polonais. L’enjeu est facialement juridique : le Tribunal a jugé que deux articles du Traité sur l’Union européenne (TUE), tels qu’interprétés par la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE), étaient contraires à la Constitution polonaise ; certains ont dénoncé cette décision comme remettant en cause la primauté du droit de l’Union. Pourtant le vrai sujet est politique : le Président de la République l’a d’ailleurs nommé explicitement en visant l’indépendance de la justice en Pologne. Il est sans doute en ce moment même en train d’en parler avec le président Duda qu’il reçoit à l’Élysée.

Il est intéressant de noter que le Premier ministre néerlandais a été plus loin encore, en soulignant que cet arrêt pose la question de la place des nations en Europe et de la ligne de partage entre règles nationales et européennes. C’est un sujet de fond, proprement politique. Or on constate une forme de judiciarisation du débat : à la fois entre la Commission et la Pologne, puisque la Commission envisage une procédure d’infraction, une activation du règlement « conditionnalité État de droit » ou la poursuite de la procédure « article 7 » du traité. Mais la judiciarisation se profile aussi entre le Parlement européen et la Commission, le Parlement menaçant de saisir la Cour de justice à l’encontre de la Commission pour non-application du règlement précité. Au lendemain du Conseil européen, la sortie de crise vous semble-t-elle juridique ou politique ?

Nous sommes aussi impatients de vous entendre sur les avancées que ce Conseil européen aura permises sur deux sujets majeurs.

Premier sujet, les migrations. Les conclusions finales du sommet semblent équilibrées, puisqu’elles reconnaissent la nécessité à la fois d’une protection efficace des frontières extérieures et du respect des droits fondamentaux, et elles rappellent les impératifs de solidarité et de responsabilité pour le traitement des mouvements secondaires de migrants entre États membres. Peut-on espérer que cela contribue à relancer les négociations du nouveau pacte asile/migration qui sont aujourd’hui à l’arrêt ?

Deuxième sujet, l’énergie. La flambée des prix contraint les Vingt-Sept à aborder des sujets clivants comme le fonctionnement du marché européen de l’énergie, la place du nucléaire ou la dépendance énergétique envers la Russie. Pouvez-vous nous confirmer qu’il en est clairement ressorti une majorité en soutien à l’inclusion du nucléaire dans la taxonomie,

et, si oui, nous éclairer sur la stratégie que pourraient alors adopter les pays qui y sont hostiles, à commencer par l'Allemagne ?

Nous serons évidemment intéressés de vous entendre aussi sur les autres sujets qui étaient à l'ordre du jour de ce sommet : numérique, commerce, relations extérieures, ainsi que sur la pêche, dont il a été question en Conseil des ministres.

M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes. – Je suis heureux de venir vous rendre compte du Conseil européen. Vous avez mentionné l'urgence inattendue du moment qui a occupé le Conseil – mais pas si longuement que cela : le cas polonais. En ce moment même, le Président de la République reçoit effectivement son homologue polonais ; il s'était entretenu avec le Premier ministre polonais en amont du Conseil. C'est le signe que le dialogue continue.

Un point juridique d'abord : la CJUE, dans une procédure commencée au printemps dernier, a constaté que la Pologne ne s'était pas mise en conformité avec son arrêt de juillet dernier relatif à la réforme de la justice, notamment concernant la chambre disciplinaire. Elle vient même de lui imposer une astreinte de 1 million d'euros par jour, ce qui constitue un montant exceptionnel.

Le débat ne porte pas sur la souveraineté de la Pologne. Un État choisit souverainement d'entrer dans l'UE et choisit souverainement d'y rester. En ce qui concerne la Pologne, c'est même par référendum que ce pays a choisi d'entrer en 2004 dans l'Union. Mais l'appartenance à l'Union comporte des droits et obligations. À entendre parfois nos partenaires polonais, on croirait qu'ils vivent sous la contrainte ; ce n'est pas le cas.

La primauté du droit européen a été attaquée par le Tribunal constitutionnel polonais, saisi par le Gouvernement. Un juge national tire sa légitimité de sa Constitution et la fait respecter, comme le juge européen qui tire sa légitimité du traité veut aussi le faire respecter. Quand il y a friction, elle doit être réduite par le dialogue des juges. L'application du principe de primauté du droit européen a pu poser quelques difficultés en France et en Allemagne. Mais cela n'a rien à voir avec le cas d'espèce : ce qui a été mis en cause par le Tribunal constitutionnel polonais, c'est la primauté du droit européen et même l'article 1er du TUE, donc l'existence même de l'Union européenne. Il refuse en effet le principe de primauté bien au-delà des dispositions constitutionnelles, alors que c'est la condition du vivre ensemble européen.

Or nous avons besoin de cet ordre juridique, et nous avons besoin que la CJUE fasse respecter les règles communes par les autres États de l'Union : je pense par exemple, pour prendre un exemple très concret, à la récente décision sur le respect de l'appellation « Champagne ». La Pologne elle-même saisit d'ailleurs régulièrement la Cour pour faire respecter telle règle aux autres États membres. Le principe de primauté n'est pas autre chose qu'un règlement de copropriété européen fondé sur les traités.

La décision polonaise n'a rien à voir avec les difficultés soulevées par la Cour de Karlsruhe ou le Conseil d'État ou sur tel ou tel point comme la protection des données. Ce qui est en jeu, c'est un élément aussi fondamental que l'indépendance de la justice. Car, selon les juridictions européennes et selon la Commission, le Tribunal constitutionnel polonais n'est pas indépendant.

Ce n'est pas un match d'un État ou de quelques États contre un autre, encore moins contre un peuple ou une société. Nous contestons collectivement le non-respect de principes de vivre ensemble par telle ou telle juridiction non indépendante.

Le miracle européen, c'est que nous avons remplacé le rapport de forces par un rapport de droits. Il faut le défendre.

On reproche parfois à l'Europe d'être un couteau sans lame auquel il manque le manche : on ne peut lui reprocher aussi de prendre des dispositions pour faire respecter ses décisions.

Malgré tout, le dialogue doit continuer car l'issue ne sera pas dans de simples procédures, aussi nécessaires soient-elles. Nous faisons peser une pression politique pour faire tenir bon l'Europe sur ses principes, sans lesquels tous les discours sur la puissance européenne sont vains.

Dialogue et fermeté, c'est le message que le Président de la République a voulu illustrer en recevant son homologue polonais.

Le règlement sur la conditionnalité a été adopté à l'unanimité des chefs d'État ou de gouvernement en juillet 2020 : il n'y a donc pas de mauvaise surprise ou de mauvais coup adressé à l'un des États membres.

Autre enjeu du Conseil européen : la hausse du prix de l'énergie. La Commission a encouragé chacun des États membres à prendre des mesures d'urgence de soutien au pouvoir d'achat. D'autres pays, comme l'Italie ou l'Espagne, prennent des mesures comparables à celles que nous prenons. Mais sur les carburants, la France est l'un des premiers pays à avoir pris des mesures.

Sur le long terme, il a aussi été question de transition énergétique. Deux points ont été débattus : le bouquet énergétique et la place de l'énergie nucléaire. Le point positif est qu'il n'y a jamais eu une approbation large aussi forte et fédératrice sur l'idée que la neutralité carbone ne pourrait jamais être atteinte en 2050 sans le nucléaire. Cela a été reconnu même par des pays qui ont fait le choix d'en sortir. Une vingtaine d'États membres l'ont reconnu.

M. Jean-François Rapin, président. – Quels États ne l'ont pas reconnu ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Le Luxembourg et l'Autriche restent très opposés au nucléaire. Quant à la chancelière Merkel, elle a laissé ce débat à son futur remplaçant.

La Commission a cependant indiqué, y compris publiquement, qu'elle prendrait rapidement l'acte délégué sur la taxonomie pour que, dans les investissements privés qui permettent d'atteindre la transition écologique et la neutralité carbone, le nucléaire soit cité. Le combat n'est pas terminé. Nous attendons les « preuves d'amour », après cette déclaration. Mais le débat a changé de nature à la faveur de la crise énergétique.

Il a également été question de la fixation des prix au sein du marché européen de l'énergie. Le marché interconnecté est une bonne chose, à ne pas remettre en cause : il est favorable à la France, car EDF qui produit à un coût moins élevé que la moyenne européenne est avantagé du fait qu'elle exporte ; lorsque le prix de gros augmente, la différence avec son coût de production plutôt bas permet de financer des investissements.

Le problème, c'est que le lien entre le prix de gros selon la règle de la dernière centrale mise en service et celui payé par le consommateur est trop direct. Des mécanismes existent, tels que l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh), mais ils sont parfois remis en question par la Commission. Or la crise montre que nous ne pouvons pas nous en priver. Une étude a été commandée à la Commission sur les dysfonctionnements du marché de l'énergie. Nous devons revoir le système de formation des prix de l'énergie en Europe.

La question sanitaire, quoique moins centrale, a toutefois été évoquée. La France est le premier pays européen qui honore ses engagements pris dans le cadre du mécanisme Covax, avec 60 millions de doses promises d'ici la fin de l'année. Contrairement à ce que l'on pourrait croire à cause d'une communication peut-être mieux organisée de la part des États-Unis ou du Royaume-Uni, l'Europe est le premier exportateur mondial de vaccins.

Plusieurs pays ont fait état de la nécessaire vigilance à l'égard de l'épidémie, appelant au maintien des outils de freinage et de l'effort de vaccination. Plusieurs États comme la Roumanie sont dans une situation difficile. L'Allemagne voit son taux d'incidence passer la barre des 100, soit le double du taux français.

Il a aussi été question du numérique. Je sais que Mmes Blatrix Contat et Morin-Desailly ont déposé une proposition de résolution européenne qui demande à juste titre de muscler le Digital Markets Act (DMA). L'application stricte du principe du pays d'origine ne peut pas fonctionner ; il faut donc le tempérer, car cela emboliserait les procédures dans des pays comme l'Irlande, où se situent beaucoup de sièges de plateformes. Le Président de la République a plaidé en faveur d'un système opérationnel et non dogmatique dans lequel la Commission européenne puisse, par une procédure d'urgence, se saisir de certains dossiers pour éviter les renvois de balle entre régulateurs nationaux.

S'agissant de la politique commerciale, il a plaidé pour une accélération de sa modernisation, afin qu'on sorte des accords traditionnels pour y introduire des clauses de respect de standards alimentaires et climatiques. La réforme de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) fera l'objet d'une réunion ministérielle dans quelques semaines.

Sur le volet externe de la question migratoire, douze pays - rejoints par deux autres après l'envoi de leur courrier - ont demandé que l'Union finance des infrastructures telles que des barbelés ou même des barbelés « agrémentés » de lames. Le Président de la République et Mme von der Leyen l'ont dit : nous avons certes besoin de tenir nos frontières. Pour avoir visité la frontière entre la Lituanie et la Biélorussie, j'ai pu constater la menace migratoire organisée par le trafic d'êtres humains du pouvoir biélorusse. La police des frontières européennes Frontex doit donc accélérer sa montée en puissance. Mais de là à financer des barbelés parfois dans les mêmes pays qui refusent les mécanismes de solidarité européens, il y a un pas que nous ne voulons pas franchir.

Plusieurs rendez-vous internationaux ont été évoqués : la COP26, qui commence et à laquelle le Président de la République se rendra en fin de semaine ; la COP15 qui se tenait du 11 au 15 octobre en Chine ; un futur sommet Asie-Europe qui sera l'occasion, fin novembre, d'évoquer la stratégie de l'UE pour la région indo-pacifique présentée au mois de septembre ; le 15 décembre prochain, juste avant le prochain Conseil européen, un sommet du Partenariat oriental, qui prendra un relief particulier avec la crise biélorusse.

La lutte contre l'antisémitisme a fait l'objet d'un sommet en Suède. L'Union s'est enfin dotée d'une stratégie de lutte assortie d'outils budgétaires soutenant des actions de mémoire, de formation, d'éducation face à ce qui reste malheureusement un défi européen.

Sur la question de la pêche et du Brexit, nous avons eu ce matin une réunion supplémentaire avec la ministre de la mer, les présidents des trois régions concernées ou leurs représentants, les présidents de deux conseils départementaux et certains maires de villes très concernées comme Boulogne pour évoquer les mesures que nous allons prendre à l'égard du Royaume-Uni.

Nous avons été très patients, tout en assortissant nos discussions de pressions : la perspective de mesures de rétorsion a ainsi permis d'obtenir des licences. Mais le compte n'y est pas. Pour des raisons d'efficacité, de crédibilité, de soutien à nos pêcheurs et aux territoires concernés, nous devons non seulement hausser le ton, mais prendre des mesures très concrètes que nous détaillerons dans les heures qui viennent avec la ministre de la mer dans un communiqué.

Ce sont des mesures graduées ; cela signifie que les premières mesures que nous mettrons en application dès le début de semaine prochaine pourront être complétées s'il n'y a pas de geste des Britanniques. Notre objectif n'est pas de prendre ces mesures, mais bien d'obtenir des licences. Dans une logique de réciprocité, puisque les Britanniques ne respectent pas les engagements écrits concernant les licences de pêche, nous limiterons strictement les débarques de produits de la mer britanniques dans les ports français. Nous procéderons à des contrôles systématiques vétérinaires et douaniers, et renforcerons les contrôles à l'égard des marchandises britanniques à partir de la semaine prochaine. C'est une mesure concrète qui aura un impact sur nos relations commerciales avec le Royaume-Uni ; nous l'assumons et l'inscrivons dans une démarche européenne, puisque nous avons saisi en même temps la Commission européenne pour réunir l'organe chargé du règlement des litiges, le Conseil de partenariat avec le Royaume-Uni. Le Premier ministre demandera par écrit dans les heures qui viennent à la Commission que des mesures européennes de rétorsion commerciale soient explorées, mais, pour être tout à fait clair, cela prend du temps – c'est pour cette raison que nous commençons par des mesures nationales. Si un dialogue pour l'application de l'accord ne s'engage pas, et s'il ne débouche pas sur des licences, nous prendrons d'autres mesures, y compris sur le plan de l'approvisionnement énergétique.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur le ministre, si je puis me permettre : enfin ! Je me félicite de ces mesures concrètes. Mais si elles sont décalées par rapport aux mesures européennes, avez-vous bien verrouillé ces initiatives avec les Belges et les Néerlandais ? Il ne faudrait pas que la débarque diminue en France au profit d'autres États membres...

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – C'est ce que nous préciserons dans les prochaines heures. Le ministère de la mer discute avec ses homologues étrangers pour qu'il n'y ait pas d'effet de report. Certains ports français particulièrement soumis au risque de concurrence intraeuropéenne demeureront des lieux de débarque. Mais malgré tout, soyons honnêtes, ces mesures auront un impact sur la filière, et sur le mareyage en particulier. Nous l'accompagnerons dans le cadre des dispositifs existants : plan de soutien à la filière et réserve d'ajustement au Brexit, qui consacre 100 millions d'euros à la pêche. Mais aucune mesure de rétorsion n'est gratuite. Nous ne prenons de telles mesures que parce que nous n'avons pas d'autre choix.

Nous assumons d'avoir été pédagogues et calmes. Je veux rendre hommage aux pêcheurs – vous les connaissez mieux que moi –, qui ont fait preuve d'une grande patience alors que ces enjeux touchent à leur outil de travail et à leur vie. Nous ne pouvons plus tolérer d'être le paillason du Royaume-Uni. Espérons que cela durera le moins longtemps possible.

M. Jean-François Rapin, président. – Je suis préoccupé pour nos mareyeurs qui vont subir les effets de ces mesures de rétorsion. Il est vraiment dommage de devoir utiliser la réserve d'ajustement au Brexit pour des mesures que nous imposons. Vous n'y êtes pour rien, mais nous arrivons à des paradoxes inacceptables.

M. Cyril Pellevat. – La Corée du Sud a récemment approuvé un projet de loi interdisant aux grandes plateformes dominantes d'obliger les développeurs à utiliser leur système de paiement. Apple et Google leur imposent en effet actuellement, par le biais de l'App Store et de Google Play, d'utiliser leur système de paiement et prélèvent au passage des commissions pouvant aller jusqu'à 30 % de la facture. En cas de refus, ils refusent de distribuer l'application.

La Commission européenne a également considéré qu'Apple faisait preuve d'abus de position dominante en prélevant des commissions plus élevées pour les applications rivales des siennes. Le Digital Markets Act limitera ces pratiques anti-concurrentielles en créant de nouvelles obligations pour ceux que l'on appelle les contrôleurs d'accès (gate keepers). Cette grande avancée en matière de droit de la concurrence et de régulation du marché numérique doit être adoptée dans les plus brefs délais.

Comme cela a été souligné lors du Conseil européen, la question des pratiques anti-compétitives est étroitement liée à celle de la protection des consommateurs, notamment des mineurs : à ce jour, un mineur peut tout à fait télécharger une application interdite aux moins de 18 ans par le biais de l'App Store ou de Google Play. Alors qu'il est nécessaire de fournir ses données d'identité et donc son âge pour s'inscrire sur ces plateformes, celles-ci ne bloquent pas automatiquement le téléchargement pour les personnes ayant indiqué qu'elles étaient mineures, leur demandant uniquement de cocher une case attestant de leur majorité. Sous couvert de faux prétextes relatifs à la protection des données qui cachent mal des raisons économiques, elles refusent d'indiquer aux développeurs d'applications si le consommateur qui vient de télécharger est mineur. C'est comme si c'était au producteur, et non au distributeur d'alcool, de vérifier l'âge du consommateur... Le Digital Services Act, qui porte quant à lui sur les services numériques, cherche à proposer un internet plus sûr, y compris pour les plus jeunes, mais la question du contrôle de l'âge a été largement mise de côté.

Les conclusions du dernier Conseil européen indiquent une volonté des États membres de définir des normes communes et de s'accorder sur une approche coordonnée de l'identité numérique. C'est une très bonne chose, mais cela peut causer de nombreuses difficultés, notamment au niveau de la protection des données. Quelle est la position de la France sur ce sujet ? Une législation européenne est-elle envisageable ? La France ne pourrait-elle pas adopter une législation nationale sur ce sujet ? La France a déclaré qu'elle ferait des règles de concurrence dans le secteur du numérique une priorité lors de sa présidence du Conseil de l'Union européenne ; cela comprendra-t-il le contrôle de l'âge sur internet ?

M. Alain Cadec. – Je partage l’inquiétude de Jean-François Rapin pour le mareyage, qui sera mécaniquement touché. Vous allez mettre en place un système d’indemnisation à partir du fonds d’ajustement au Brexit : pourquoi pas, mais il faut d’abord prendre des mesures. Vous le faites ; il est temps de le faire.

Puisque l’article 19 de l’accord de partenariat euro-britannique balaye théoriquement tous les accords antérieurs, pourquoi ne reviendrait-on pas à des accords bilatéraux ? Je pense aux accords de Granville, postérieurs à la mise en place de la politique commune de la pêche (PCP). Je ne sais pas si ce serait possible juridiquement, mais ce serait quand même la meilleure solution.

C’est sans doute la solution que vous ont proposée les présidents de région : négocier directement avec les îles anglo-normandes, parce que c’est impossible avec les Britanniques.

La frontière nord-irlandaise reste tout de même le problème le plus grave. Le protocole nord-irlandais semble impossible à mettre en œuvre. Avez-vous des précisions ?

Vous avez dit que le Président de la République souhaitait associer dialogue et fermeté... On est sur le fil du rasoir. Bien d’autres avant lui ont essayé, mais il faudra bien à un moment basculer d’un côté ou de l’autre.

M. Jean-François Rapin, président. – Veillons surtout à ce que les Néerlandais et les Belges négocient.

Mme Catherine Morin-Desailly. – DSA et DMA sont tous deux liés au modèle économique désastreux des plateformes que nous avons besoin de prendre en tenaille. Il faut cesser d’être dans une logique défensive, qui consiste à pallier une absence de régulation.

Notre commission devrait rendre son avis début décembre sur le DSA ; nous continuons nos auditions et nous allons entendre Frances Haugen, dont les révélations au Congrès américain ont fait l’effet d’une bombe il y a quelques semaines ; elle était à Londres il y a deux jours et sera à Bruxelles au mois de novembre.

J’ai pris connaissance des textes relatifs à la boussole numérique et au plan pour la décennie numérique. La Commission y affiche des objectifs, une méthode en matière de gouvernance, des projets multinationaux, mais je n’y vois pas de préfiguration du paysage industriel et technologique d’ici à vingt ans. La souveraineté politique numérique pour l’Union européenne passe aussi par là. Quelles sont les intentions de la France dans ce domaine ?

M. Clément Beaune, secrétaire d’État. – Les responsabilités des contrôleurs d’accès en matière de contrôle de l’âge ne figurent pas dans le texte proposé pour le DSA, à ma connaissance. Il faut en effet renforcer les responsabilités de ces plateformes – y compris les très grands moteurs de recherches ou places de marchés –, qui ont un rôle structurant dans le fonctionnement du monde numérique. C’est vrai pour la régulation des contenus, mais aussi, en matière commerciale, pour les produits défectueux ou frauduleux. Nous ferons un point avec vous, Mme Morin-Desailly, pour bien nous assurer que les derniers amendements que nous portons avec Cédric O sont conformes à vos attentes.

Sur le DMA, je pense que nous parviendrons à un accord sous la présidence française, alors que, sur le DSA, il me semble qu'il y a encore davantage de travail et que la version actuelle du texte manque encore d'ambition.

La boussole numérique est un bon outil porté par la Commission, en particulier par Thierry Breton : il faut s'en servir. Les sujets sont nombreux sur le numérique, qu'il s'agisse de la défense contre les cyber-attaques ou bien de la lutte contre le cyber-illétrisme ; il faut aussi les traduire en normes européennes.

Sur la pêche et le Brexit en général, nous ne parlons pas assez du protocole nord-irlandais, alors qu'il est déterminant. Il s'agit ni plus ni moins que de l'accès au marché unique, et il s'agirait d'une violation caractérisée des accords signés, si l'application du protocole était suspendue. Je veux tordre le cou à une idée répandue par les Britanniques selon laquelle ce protocole serait un problème, qui remettrait en cause la prospérité de l'Irlande, alors qu'il est une réponse au problème insoluble posé par les Britanniques : vouloir quitter l'Union européenne sans vouloir quitter le marché unique. Cela implique forcément de remettre en place des frontières sur une partie de leur territoire, et le protocole, justement, les allège. Nous avons proposé des flexibilités supplémentaires pour simplifier les procédures d'accès au marché unique – nous avons montré notre bonne volonté, mais elle ne vaut pas autorisation à faire n'importe quoi. Si le protocole était un problème, on constaterait en ce moment des pénuries du côté de l'Irlande du Nord et non en Grande-Bretagne, preuve, s'il en fallait, que le protocole n'est pas le problème.

Sur la pêche, attention à ne pas aller trop loin dans la bilatéralisation, ni à « tomber dans le panneau » britannique, consistant à diviser nos pêcheurs entre eux, sachant que le problème posé par le Brexit concerne les pêcheurs des zones anglo-normandes, mais également ceux des Hauts-de-France, en particulier du Boulonnais. Les accords que nous visons doivent concerner l'ensemble de nos pêcheurs et s'inscrire dans le droit européen.

M. André Gattolin. – Après que chacun a salué la solidarité et l'union des Vingt-Sept lors des négociations sur le Brexit, nous assistons ces dernières semaines à des mouvements entropiques inquiétants. La question est posée de la place accordée à l'État de droit et de l'acceptation de la primauté du droit européen sur le droit national, avec l'idée de lier la solidarité financière avec l'acceptation des valeurs européennes. Cependant, ne va-t-on pas trop loin sur cet axe – et pourtant je suis en faveur de la conditionnalité -, au risque de minorer la nécessité d'un dialogue de solidarité politique ?

Je crois qu'il ne faut pas confondre tel ou tel comportement dans l'Union, avec ce que vient de faire la Biélorussie en utilisant éhontément les réfugiés pour les laisser passer aux frontières de trois pays européens. En quatre semaines, quelque 4 000 réfugiés sont ainsi entrés dans l'Union, via la Lituanie, ce qui correspond, en proportion de la population, à l'entrée de 120 000 réfugiés à notre frontière avec l'Italie. Comment pensez-vous que nous recevions alors les critiques envers nos soi-disant défauts dans l'accueil de ces migrants ?

Lors de la dernière assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, il y a eu comme un renvoi dos à dos de la Biélorussie avec son dictateur d'une part, et des « méchants » pays baltes ou de la Pologne, qui ne respecteraient pas nos valeurs dans l'accueil des migrants, d'autre part : je crois qu'il faut affirmer notre solidarité politique avec les membres de l'Union et montrer que nous sommes unis vis-à-vis de ce qui se passe aux frontières de l'Union.

M. Jean-Yves Leconte. – Je partage en partie cette analyse sur la décision du tribunal constitutionnel polonais, mais attention à la façon de réagir, car il ne faut pas perdre de vue que les Polonais sont les premières victimes de la situation : ce sont eux qui subissent le défaut d'une justice indépendante. Le gouvernement polonais place le débat sur le plan des principes, parce qu'il n'est pas à l'aise sur la question des conditionnalités : prenons garde, en lui répondant sur les principes, de ne pas prendre la population polonaise en otage des positions de son gouvernement – on favoriserait alors une convergence de l'euroscpticisme. Il importe de prendre en compte cette dimension.

Ce n'est pas parce que la Biélorussie se comporte comme elle le fait qu'il faudrait s'interdire de condamner la loi polonaise légalisant le push back de migrants, lequel est une violation manifeste du droit d'asile tel que nous le pratiquons en Europe. Cela ne doit pas nous empêcher de voir que la Biélorussie est un État passeur, qui organise des flux de migration à partir des hubs d'Istanbul et de Moscou : cela appelle une action diplomatique européenne forte, que nous attendons encore.

M. Victorin Lurel. – La situation actuelle me rappelle qu'en 2012, lorsque l'Union avait mis en place le mécanisme européen de stabilité (MES), le tribunal constitutionnel allemand, la cour de Karlsruhe, s'était prononcé contre des décisions de la Banque centrale européenne (BCE), et la CJUE lui avait donné tort, ce qui n'avait pas empêché la cour constitutionnelle allemande de persévérer en expliquant que le droit européen devait s'effacer devant la loi fondamentale allemande, qui serait constitutive de l'identité allemande. Les actions de la BCE continuent à faire l'objet de recours en Allemagne et je m'étonne qu'on traite le sujet dans l'indifférence, alors qu'il s'agit ni plus ni moins d'une forme d'extraterritorialité de la loi allemande, qui prétend l'emporter sur le droit européen : qu'en pensez-vous ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Une puissance sait nommer ses adversaires, et notre adversaire, ici, c'est la Biélorussie : je ne mets pas sur même plan le comportement du gouvernement polonais et celui du régime de M. Loukachenko, qui va jusqu'à commettre un acte de piraterie aérienne digne d'un mauvais film, et qui se livre aussi au trafic d'êtres humains (en impliquant directement des membres de sa famille !), avec des circuits organisés. On voit maintenant M. Loukachenko essayer de nous diviser, à travers ses voisins polonais, letton et lituanien. Les choses sont donc nommées, nous y répondons ensemble. La France a envoyé du matériel humanitaire pour protéger les frontières européennes et aider des États membres de l'Union ; je me suis rendu à la frontière lituanienne où j'ai visité un camp d'accueil, et j'y ai mesuré toutes les difficultés. Je n'ouvre pas de polémique en le disant, mais je crois que la réponse n'est pas dans l'installation de barbelés avec des lames de rasoir, ni dans le refoulement systématique, ni dans un régime d'exception qui interdit à la presse de venir sur le terrain. Notre réponse doit être collective, dans le respect de ce que nous sommes, nous européens. Le piège que nous tend M. Loukachenko, c'est de nous conduire à agir à l'inverse de nos principes et de nous renvoyer la faute – nous devons rester fidèles à ce que nous sommes et ne pas tomber dans ce piège.

Nous sommes face à des trafics d'êtres humains, il nous faut agir en conséquence, en menant une action contre les compagnies aériennes qui acheminent les migrants vers l'Union. Nous l'avons fait, avec la suspension de vols depuis l'Irak, via la Turquie ou Dubaï. Il reste un effort diplomatique à faire pour que cette situation ne se prolonge pas. Le problème est collectif ; l'Allemagne a vu arriver 4 000 personnes sur son territoire via la Pologne, nous sommes directement concernés.

Sur la question polonaise, il faut effectivement être nuancé dans l'expression : nous ne mettons pas en cause un pays ni un peuple, nous ne sommes pas des instituteurs qui expliqueraient ce qu'il faut faire aux Polonais. Des sondages montrent d'ailleurs que ces derniers sont quatre sur cinq à vouloir rester dans l'Union et deux sur trois à souhaiter que le gouvernement polonais revienne sur ses réformes et prenne les mesures nécessaires pour que la Pologne reste dans l'Union : l'Union européenne est du côté des Polonais quand elle conteste que le gouvernement polonais remette en cause l'indépendance de la justice. Quand certains, en France, dans un contexte pré-électoral, s'érigent en amis des gouvernements « durs » envers l'Europe, nous défendons les Polonais en affirmant qu'ils ont droit à une justice et à des médias indépendants, et c'est aussi cela, le pacte européen.

La remise en cause du droit européen par le gouvernement polonais est bien plus forte que ce qui s'est passé avec la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, car le gouvernement polonais attaque de plein front des articles du traité, en particulier l'article 1er et l'article 19 du TUE, alors que la cour constitutionnelle allemande conteste leur interprétation, dans le cadre de procédures ouvertes par la Commission européenne, comme il en existe d'autres, en particulier contre la France. Lorsque la Commission européenne engage une procédure contre la France, le gouvernement français n'en fait pas un objet de combat politique ; de même le gouvernement allemand, quand la Cour de Karlsruhe a rendu son arrêt en mai 2020, a dit qu'il allait prendre ses responsabilités, ce qui a ouvert la voie à un accord sur le plan de relance européen : ce sont des différences majeures avec ce qui se passe actuellement avec le gouvernement polonais.

M. Jean-Michel Arnaud. – Il faut parler des frontières intérieures de l'Union, parce que des territoires se trouvent fragilisés par les flux migratoires. Dans les Hautes-Alpes, quelque 200 migrants se sont trouvés à vivre dans la gare de Briançon, et nous avons constaté que les Italiens laisseraient passer bien plus facilement qu'auparavant, ce qui augmente la pression sur notre territoire. Comment, dans ces conditions, accompagner davantage les réseaux associatifs, à l'échelon local, mais aussi national ? Sur 120 000 personnes qui demandent le statut de réfugié, un tiers l'obtiennent et les deux tiers se voient déboutés ; cela fait 80 000 illégaux à gérer sur notre territoire. Le problème est trop sérieux pour le laisser à l'extrême droite, nous ne passerons pas l'hiver dans ces conditions-là.

M. Jacques Fernique. – Le Président de la République a déclaré qu'avec la Pologne, il donnait la priorité au dialogue et non à la sanction et qu'il avait obtenu du Premier ministre polonais la garantie que la chambre disciplinaire serait effectivement supprimée. De son côté, le Premier ministre belge a déclaré, à la sortie de la même table de négociation, n'avoir rien obtenu : pourquoi ce décalage et quelle est la perspective concrète de sortie de crise ?

Où en est, ensuite, la solidarité internationale contre la covid-19 ? La France fait des efforts particuliers pour le partage des vaccins, mais on voit bien que les inégalités se creusent, et que les brevets continuent de bloquer les « chances d'un monde en commun » face à la pandémie. Selon une analyse de dix ONG, la France, qui avait proposé des dérogations temporaires au droit de la propriété intellectuelle, comme la Commission européenne, en retrait sur la question de lever les brevets, se bornant à réaffirmer les dispositions déjà existantes, alors que des pays comme l'Espagne, la Grèce et l'Italie seraient plus allants pour laisser produire des doses sans rémunérer les laboratoires propriétaires : qu'en est-il ?

Mme Patricia Schillinger. – Pour les régions frontalières, le défi migratoire prend de l'ampleur. La pression migratoire va croissant à nos frontières, y compris en Alsace. J'aurais une question large sur la capacité d'action qui sera la nôtre pendant la présidence française du Conseil de l'Union européenne, étant donné le contexte électoral français, mais aussi la crise politique que traverse l'Europe : aurons-nous la capacité de faire avancer des dossiers capitaux sur le climat, ou bien serons-nous absorbés par des questions sécuritaires et migratoires, en plus de devoir concilier l'agenda européen avec notre propre agenda électoral ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Sur la question migratoire, il faut distinguer les outils dont nous disposons selon que nous sommes entre États membres de l'Union, comme avec l'Italie, et quand nous nous situons hors de ce cadre, comme c'est le cas avec le Royaume-Uni, où nous avons un accord bilatéral par lequel nos voisins se sont engagés à contribuer à nos efforts – nous ne nous sommes pas privés de le leur rappeler quand ils ont manqué d'honorer leurs engagements – et où nous réfléchissons à un accord euro-britannique, car c'est bien une frontière européenne qui nous sépare du Royaume-Uni.

Avec l'Italie, le message est clair, il a été répété par le Premier ministre : les opérations franco-italiennes ont été réduites ces dernières semaines, nous devons les relancer. Le Président de la République l'avait annoncé à la frontière espagnole, mais cela vaut pour les deux frontières : nous avons doublé les contrôles aux frontières intérieures, je pourrai vous donner les éléments chiffrés après m'être rapproché de mon collègue de l'intérieur. Tant que le dispositif européen aux frontières extérieures ne sera pas stable et efficace, nous assumons cette augmentation des contrôles ciblés et conjoints aux frontières intérieures, principalement avec l'Italie et l'Espagne pour ce qui nous concerne, dans un contexte particulier de reprise des migrations après la période de creux due à la crise de la covid-19. Je reviendrai vers vous sur les mesures précises.

La présidence française du Conseil de l'Union fonctionnera à chaque instant, des périodes de réserve s'appliqueront un mois avant la présidentielle, mais sans rien changer au fait que la France assumera pleinement ses missions. Les grands événements de la présidence française se tiendront avant les périodes de réserve, nous nous sommes organisés pour articuler les calendriers. Ensuite, pour l'après-élection, l'expérience montre qu'en cas d'alternance, comme en 1995 par exemple, la continuité républicaine l'emporte.

Le Premier ministre belge a dit son impression de n'avoir pas obtenu beaucoup du Premier ministre polonais, là où le Président de la République a vu des éléments positifs, c'est une question d'appréciation que vous m'autoriserez à ne pas trancher. Ce qui compte, c'est que l'UE tienne bon et ne transige pas sur l'indépendance de la justice. Nous attendons des gestes concrets du gouvernement polonais, nous verrons ce qu'il en est.

La solidarité internationale passe par l'accélération des dons de doses de vaccins, nous sommes encore trop lents, y compris la France. Il faut aussi développer une capacité de production de vaccins en Afrique, ce qui n'avance pas assez vite non plus. Il y a un débat sur la propriété intellectuelle. Nous savons que cette voie n'est pas nécessairement la plus rapide ; dès le Sommet social européen de Porto, en mai dernier, le Président de la République s'est dit ouvert à ce débat, tout en soulignant que l'urgence était de lever les interdictions d'exportation plutôt que les brevets, et de livrer ce qui avait été promis. Ce débat sur l'ouverture des brevets a rebondi quand les autorités américaines se sont dites prêtes à regarder la question, mais il ne s'est rien passé depuis – je vérifierai les positions des uns et

des autres sur ce point et vous en tiendrai informés. En attendant, livrons les doses que nous nous sommes engagés à livrer.

Mme Laurence Harribey. – Comment l'Union européenne se prépare-t-elle à de nouvelles crises sanitaires, comment anticipe-t-elle les actions à prendre ? Nous voyons se mettre en place l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA), mais il y a loin, nous semble-t-il, de là aux lignes directrices posées par le commissaire Thierry Breton : qu'en pensez-vous ?

Le dernier Conseil européen paraît avoir soigneusement évité le sujet de la politique commerciale commune, en particulier ses liens avec la transition écologique et ses aspects sociaux. Le Président de la République serait favorable à l'application des clauses miroirs, mais opposé à l'inclusion de l'agriculture dans le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières : qu'en est-il ?

M. Philippe Bonnecarrère. – Vous avez rappelé la primauté du droit européen sur le droit national, qui est un principe fondateur de l'Union européenne, son « règlement de copropriété », comme vous le dites. Cependant, ce principe est questionné, il est remis en cause de façons très diverses, et le débat est vif entre les partisans d'un État de droit « strict », et ceux qui demandent des assouplissements de nos règles communes, au nom de particularismes nationaux. C'est bien sûr le cas avec la Pologne, mais on l'a vu aussi en Allemagne avec la Cour constitutionnelle de Karlsruhe ; on le voit encore quand des États demandent à ériger des murs pour arrêter les flux migratoires alors qu'ils savent pertinemment que c'est contraire aux principes européens. On le voit aussi chez nous, quand notre pays est interrogé sur le temps de travail des militaires ou encore sur ses techniques de chalutage pour la collecte des données de connexion. Nous sommes aux limites du système, la question n'est pas que juridique. En réalité, elle touche aux sociétés européennes elles-mêmes, à leur acceptation de règles qui peuvent leur paraître venir de l'extérieur : qu'en pensez-vous ?

M. Clément Beaune, secrétaire d'État. – Les deux minutes qui nous séparent des questions d'actualité au Gouvernement dans votre hémicycle ne me permettent guère, (hélas !), de débattre de ces questions importantes – je me contenterai aujourd'hui de dire que, à questionner le principe même de la souveraineté, on risque d'ébranler l'édifice européen tout entier.

L'HERA est un bon projet, mais attention à ce que la montagne n'accouche pas d'une souris. Mme Sandra Gallina, directeur général de la santé à la Commission, en est consciente : il faut une solution pragmatique à court terme, pour mobiliser les moyens nécessaires très rapidement face à une nouvelle crise. Autre chose est de pouvoir, comme les Américains l'ont fait, grâce à la BARDA, mobiliser dix à quinze milliards pour produire tel vaccin nouveau en dernière phase. J'espère que nous pourrons aussi avancer sous la présidence française.

Oui, les clauses miroirs dans les accords commerciaux restent un objectif à inscrire sur l'agenda de la présidence française - sans garantie cependant de régler la question dans cette échéance.

Enfin, sur l'agriculture et le mécanisme d'ajustement carbone, je précise seulement que cela n'était pas prévu par la proposition de la Commission, et il me semble que la première chose à faire, c'est de faire fonctionner le mécanisme, sans y ajouter de difficulté.

Jeudi 28 octobre 2021

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

Union économique et monétaire

Projet de loi autorisant la ratification de l'accord modifiant le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité

Communication

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous débutons notre réunion par une communication des rapporteurs Claude Kern et Victorin Lurel sur la modification du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES), que le Sénat est appelé à ratifier aujourd'hui. La commission des finances a déjà examiné la semaine dernière ce projet de loi autorisant la ratification de l'accord. J'ai en effet jugé important que notre commission soit informée de cette modification d'un traité financier distinct des traités de l'Union européenne mais constitutif de l'édifice européen, édifice qui va se trouver ainsi consolidé et renforcé. Messieurs les rapporteurs, nous vous écoutons.

M. Claude Kern, rapporteur. – Merci. En effet, le Sénat examinera aujourd'hui en séance publique le projet de loi autorisant la ratification de l'accord modifiant le traité instituant le MES. Dans cette perspective, il nous a semblé utile de faire un rapide bilan de son fonctionnement du MES. En pratique, je vous présenterai rapidement les origines et les modalités de fonctionnement. Puis, mon collègue Victorin Lurel vous présentera le bilan du MES et la modification qui en est aujourd'hui proposée.

Le MES a été instauré comme un fonds commun de créances destiné à pallier toute défaillance d'un État membre de la zone euro, afin de lui permettre de faire face à ses obligations financières. La création du MES est d'ailleurs intimement liée à la crise des dettes souveraines qui a frappé la zone euro il y a plus de dix ans, à la suite de la crise bancaire de 2008.

À l'époque, la situation économique et financière de la Grèce était très dégradée en raison du niveau très élevé de sa dette et de son déficit publics. Mais, au-delà de ce seul cas, dans l'ensemble de la zone euro, la crise était principalement une « crise autoréalisatrice », pour reprendre une expression de notre regrettée collègue Nicole Bricq, alors rapporteur de la commission des finances : en effet, les craintes des investisseurs sur le possible défaut de certains États membres de la zone euro dans le remboursement de leurs emprunts avaient suscité une forte augmentation de leurs taux d'intérêt. Cette augmentation renforçait à son tour les craintes des investisseurs, ce qui conduisait la hausse des taux à s'auto-entretenir.

Début 2012, les taux d'intérêt à dix ans atteignaient en effet 35 % pour la Grèce, 12 % pour le Portugal, 7 % pour l'Irlande et 5 % pour l'Espagne et l'Italie. Il devenait donc impossible pour ces États d'accéder aux marchés de capitaux afin de financer leurs politiques publiques par le recours à l'emprunt. Le risque d'un effondrement du système bancaire et de la zone euro n'était pas nul.

Dans ce contexte, la Banque centrale européenne (BCE) ne pouvait pas jouer le rôle de « prêteur en dernier ressort » auprès des États membres en difficulté. L'article 123 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) l'en empêche. L'Allemagne s'opposait fermement à toute évolution sur ce point.

Des solutions avaient pourtant été mises en place dans l'urgence, en 2010. Le premier instrument mis en place était le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF), un dispositif communautaire fondé sur l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et initialement doté de 60 milliards d'euros. Son assistance financière à un État membre prenait la forme d'un prêt ou d'une ligne de crédit. Il a été utilisé pour venir en aide à l'Irlande, au Portugal et à la Grèce.

Le second instrument était le Fonds européen de stabilité financière (FESF), dispositif intergouvernemental, qui avait une capacité de prêt de 440 milliards d'euros mais qui, non doté en capital, devait se financer sur les marchés de capitaux avec les garanties des États membres participants. Il a toutefois accordé des prêts à l'Irlande (de 2010 à 2013, pour un montant de 17,7 milliards d'euros), au Portugal (de 2011 à 2014, pour un montant d'environ 26 milliards d'euros) et surtout à la Grèce (141,8 milliards d'euros).

Au regard de l'ampleur de la crise cependant, ces solutions demeuraient insuffisantes : leur capacité de financement demeurait trop faible et la possibilité pour le FESF de lever des fonds dépendait de la solidité financière des États participants, évaluée par les agences de notation. Or, celle-ci se dégradait rapidement, augmentant la réticence des investisseurs à participer au dispositif.

Afin de rassurer les marchés et d'éviter un effondrement du système bancaire de la zone euro, le Conseil européen des 16-17 décembre 2010 décida donc de créer le Mécanisme européen de stabilité (MES) : « [Le Conseil européen] a décidé que le traité devait être modifié afin que les États membres de la zone euro mettent en place un mécanisme permanent pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble (mécanisme européen de stabilité). » Le traité instituant le MES a été signé par l'ensemble des États membres de la zone euro le 2 février 2012 et est entré en vigueur le 27 septembre 2012. En pratique, le MES a donc remplacé le MESF et le FESF, qui continuent cependant d'exister juridiquement.

Le MES peut être qualifié d'organe de gestion de crise de la zone euro puisque son objectif premier est de garantir la mobilisation de fonds pour faire face à une éventuelle défaillance de l'un de ses membres et éviter toute propagation de la crise au reste de la zone euro. Il est parfois qualifié de « FMI européen » car il peut, à des taux plus faibles que sur le marché, accorder des prêts à un État en difficulté. Il peut aussi acheter des obligations des États membres bénéficiaires (sur le marché primaire ou sur le marché secondaire) et est en mesure d'accorder une assistance financière préventive, sous la forme de lignes de crédits. Il a également la possibilité d'octroyer des prêts pour assurer la recapitalisation d'établissements financiers. Enfin, il peut conclure des arrangements avec les institutions financières, en particulier le Fonds monétaire international (FMI), ce dernier pouvant être associé aux plans d'aide accordés à un État membre et impliquant soutien financier et expertise technique pour évaluer la situation de l'État concerné.

Pour mettre en œuvre ses actions de soutien, le MES dispose en premier lieu, d'une capacité propre de 80 milliards d'euros, immédiatement disponible et en second lieu, de 620 milliards d'euros de capital exigible de ses États membres, selon une quote-part (27,12 %

pour l'Allemagne, soit un peu plus de 189 milliards d'euros ; 20,39 % pour la France, soit 140 milliards d'euros ; 17,92 % pour l'Italie, soit environ 111 milliards d'euros).

Le MES dispose ainsi d'un capital de 700 milliards d'euros et d'une capacité de prêt de 500 milliards d'euros.

Enfin, le MES est basé à Luxembourg et est une « institution financière internationale » fondée sur un traité intergouvernemental. Il est donc régi non pas par le droit de l'Union européenne mais par le droit international public. Il est dirigé par un conseil des gouverneurs, composé des ministres des Finances des États membres, et administré par un conseil d'administration (dont chaque membre est désigné par un gouverneur) ainsi que par un directeur général, nommé pour cinq ans renouvelables. Depuis 2012, il s'agit de Klaus Regling.

Quelles sont les conditions permettant à un État de bénéficier de l'aide du MES ? En premier lieu, l'État aidé doit être membre de la zone euro. En deuxième lieu, cet État doit avoir ratifié le traité instaurant le MES et avoir souscrit aux engagements du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), appelé aussi « Pacte budgétaire européen ». Signé en mars 2012 et en vigueur depuis décembre 2012, ce dernier a renforcé la discipline budgétaire des États membres en leur imposant une « règle d'or budgétaire », selon laquelle la situation budgétaire des administrations publiques doit être en équilibre ou en excédent. Pour rappel, cet équilibre est considéré comme atteint si le déficit structurel de l'État concerné, c'est-à-dire le solde budgétaire corrigé des variations de la conjoncture, ne dépasse pas l'objectif à moyen terme qui lui est propre, dans la limite de - 0,5 % du PIB pour les États membres dont la dette publique excède 60 % du PIB (et de - 1 % pour les États membres dont la dette publique est inférieure à 60 % du PIB). En troisième lieu, le soutien financier du MES à un État est subordonné à une stricte conditionnalité, qui peut prendre la forme d'un programme d'ajustement macroéconomique prévoyant des actions de lutte contre les déficits publics, de renforcement des règles de gestion des risques financiers ou de restructuration du secteur bancaire.

Lorsque le MES reçoit la demande d'assistance formulée par un État, la procédure est la suivante : la Commission européenne, en lien avec la BCE, évalue la soutenabilité de sa dette publique, ses besoins de financement et le risque encouru pour la stabilité financière de la zone euro. Le Conseil des gouverneurs du MES décide alors d'octroyer ou non une aide financière à l'État concerné. Il adopte sa décision en principe à l'unanimité mais peut le faire à la majorité qualifiée de 85 % des votes, en cas de danger pour la viabilité de la zone euro. Pour ces votes, chaque gouverneur dispose d'un nombre de voix proportionnel à sa contribution financière au MES. Ainsi, l'Allemagne, la France et l'Italie disposent de facto d'un droit de veto en cas de vote à la majorité qualifiée. La Commission européenne négocie ensuite les modalités de la conditionnalité dont est assorti ce soutien financier. Enfin, le Conseil des gouverneurs adopte le montant et le type de l'assistance financière retenue.

Pourquoi modifier le MES ?

M. Victorin Lurel, rapporteur. – Son bilan n'est pas négligeable. En pratique, plusieurs États membres ont été soutenus par les programmes : Chypre (entre 2012 et 2016, avec l'octroi d'un prêt de 9 milliards d'euros), l'Espagne (de 2012 à fin 2013, avec l'octroi de prêts d'un montant total de 41,3 milliards d'euros) et la Grèce (qui a bénéficié en fait, de trois programmes d'aide, d'abord, dans le cadre du mécanisme ad hoc de prêt à la Grèce en 2010 (110 milliards d'euros), puis dans le cadre du FESF en 2012 (environ 172 milliards d'euros)

et enfin, dans le cadre du MES en 2015 (61,9 milliards d'euros). Ces programmes ont permis à ces trois États de restructurer leur secteur bancaire, de retrouver l'accès au financement par les marchés de capitaux et de renouer avec la croissance économique. Toutefois, les efforts demandés à la Grèce, dont la situation était la plus fragile, ont été très douloureux (diminution de 25 % des effectifs de la fonction publique, baisse de 30 % du montant des salaires dans la fonction publique) et ont engendré de multiples contestations. En outre, comme l'a démontré la Cour des comptes de l'Union européenne dans un rapport établi en 2017, plusieurs faiblesses dans l'élaboration et la conduite des programmes d'ajustement par la Commission européenne ont été lourdes de conséquences, retardant le retour de la Grèce sur les marchés pour se financer (ainsi, l'absence d'inscription de ces programmes dans une stratégie plus large pour le pays et de hiérarchisation des conditions à respecter). En revanche, l'action du MES stricto sensu a été reconnue comme déterminante pour sauver ces États d'un défaut de financement et comme l'une des modalités du renforcement de la gouvernance économique de la zone euro.

C'est pourquoi, dès 2017, plusieurs États membres, dont la France, ont souhaité conforter le rôle du MES et la Commission européenne a présenté en décembre 2017 un paquet de réformes intitulé « Compléter l'Union économique et monétaire (UEM) ». Plusieurs objectifs étaient poursuivis.

Le premier était la mise en place d'un filet de sécurité, fourni par le MES au profit du Fonds de résolution unique (FRU). Pour rappel, l'union bancaire, mise en place fin 2014 pour casser le lien entre crises bancaires et crise des dettes souveraines, repose sur trois piliers : un Mécanisme de supervision unique (MSU), assuré par la BCE pour les plus grandes banques, qui doit veiller au bon fonctionnement du secteur bancaire et mieux anticiper les crises, un Mécanisme de résolution unique (MRU), dont l'objectif est de garantir la résolution des banques défaillantes avec le coût le plus faible pour les contribuables et l'économie, et un Système européen de garantie des dépôts (SEGD). Ce dernier demeure cependant virtuel aujourd'hui, en raison des réticences de l'Allemagne. C'est incontestablement « un angle mort » de la réforme.

Dans ce cadre de l'union bancaire, le Mécanisme de résolution unique (MRU) est constitué d'un Conseil de résolution unique (CRU), qui doit décider de la recapitalisation ou de la liquidation d'une banque en cas de crise, et d'un Fonds de résolution unique (FRU), alimenté par les contributions des établissements bancaires. Ce fonds peut être mis à contribution lorsque le renflouement d'une banque par ses actionnaires et créanciers (bail-in) est insuffisant. L'adossement d'un filet de sécurité fourni par le MES est apparu pertinent pour renforcer la crédibilité des mesures prises par le Conseil de résolution unique et compléter la capacité financière du FRU.

Les autres objectifs poursuivis étaient respectivement l'accélération du processus décisionnel dans certaines situations d'urgence, la volonté d'une participation plus directe du MES à la gestion des programmes d'assistance financière et la possibilité d'élaborer de nouveaux instruments financiers.

Enfin, la Commission européenne souhaitait également « recommunautariser » le MES, afin de le transformer en « Fonds monétaire européen ».

Si cette dernière proposition a finalement été écartée, les travaux de révision du traité sur les autres pistes ont eu lieu au sein de l'Eurogroupe, en 2018 et 2019. Un accord sur

ce dossier a été trouvé à l'Eurogroupe le 14 juin 2019, et le traité sur le MES révisé a ensuite été signé les 27 janvier et 8 février derniers.

L'accord modifiant le traité instituant le MES comprend quatre dispositifs principaux. Il prévoit tout d'abord la mise en place du filet de sécurité déjà évoqué et destiné à consolider l'action du Fonds de résolution unique (FRU). Cette réforme était attendue depuis plusieurs années. Les États membres sont d'ailleurs convenus de sa mise en œuvre anticipée dès le 1^{er} janvier 2022, ce qui paraît toutefois très optimiste. Grâce à ce filet de sécurité, le MES sera en capacité d'octroyer des prêts au Conseil de résolution unique (CRU), pour un montant maximal de 68 milliards d'euros. Ce faisant, il renforcera la résistance et la crédibilité de la résolution bancaire en complétant les moyens financiers déjà disponibles au sein du Fonds de résolution unique (FRU), qui doit atteindre, en 2024, 1 % des dépôts couverts du secteur bancaire de l'Union bancaire (soit environ 75 milliards d'euros).

J'attire toutefois votre attention sur la rigidité de la procédure d'urgence de mise en œuvre de ce « filet de sécurité » : le traité prévoit en principe que cette procédure est enclenchée par une décision du conseil d'administration du MES à l'unanimité. Cette décision peut être prise à la majorité qualifiée de 85 % en cas de menace pour la viabilité économique et financière de la zone euro. Cette simplification des modalités de vote en cas d'urgence était une demande française. Elle a initialement suscité une forte opposition de l'Allemagne et un compromis a dû être trouvé : la procédure de vote à la majorité qualifiée ne peut être utilisée que deux fois. Au-delà, cette possibilité sera suspendue et ne pourrait être réactivée que par un vote à l'unanimité des ministres de l'Économie et des Finances de la zone euro.

L'accord révisé prévoit ensuite une flexibilisation des instruments de précaution, avec la création d'un nouvel outil, la ligne de crédit de précaution assortie de conditions. Cet outil, destiné aux États faisant face à des difficultés financières mais qui, jusqu'alors, ont respecté des critères attestant de caractéristiques économiques et financières saines, permettra au MES d'accorder une aide financière à l'un de ces États sans que cette aide financière soit conditionnée à la signature d'un accord précisant les réformes structurelles à mettre en œuvre (Memorandum of Understanding). En revanche, l'État aidé devra, ex ante, respecter des critères d'éligibilité attestant d'une situation macroéconomique et financière saine : respect des critères budgétaires quantitatifs du Pacte de stabilité et de croissance pendant les deux années qui précèdent la demande d'assistance, absence de déséquilibres excessifs et de vulnérabilité du secteur financier, solde extérieur viable et accès sans entrave aux marchés de capitaux.

Le troisième apport de l'accord pour un MES révisé est l'accroissement du rôle et de l'indépendance du MES et la clarification de la répartition des compétences avec la Commission européenne. Ainsi, le MES sera associé à certaines actions aujourd'hui dévolues à la seule Commission européenne (comme l'analyse de la soutenabilité de la dette d'un État ou la négociation de la conditionnalité et le contrôle de son respect) et il vérifiera seul si l'État soutenu sera capable de rembourser l'assistance financière octroyée. À cette fin, un protocole de coopération serait établi entre le MES et la Commission européenne.

Enfin, le quatrième apport important de la réforme est la mise en place d'un dispositif facilitant la restructuration des dettes souveraines. L'accord prévoit en effet une nouvelle règle de vote en cas de restructuration de la dette publique d'un État membre : en pratique, les votes pourront avoir lieu à la majorité simple et non plus à la majorité qualifiée. En outre, l'introduction, dans les titres de dette d'État, de clauses prévoyant un « vote à agrégation à seuil unique » pour les titres de maturité supérieure à un an, simplifiera le

processus de restructuration en permettant la restructuration de plusieurs lignes d'obligations par un seul vote de l'ensemble des détenteurs de titres. Ce faisant, cette réforme vise à écarter tout risque de constitution d'une minorité de blocage par certains « créanciers récalcitrants », lors du vote sur une ou plusieurs lignes. Enfin, le MES se verra confier un rôle de facilitateur entre l'État concerné et ses créanciers privés, sur une base volontaire, informelle et confidentielle.

Pour conclure, je souhaite souligner qu'il est très probable que le MES révisé soit mis en œuvre avec retard. En effet, alors que la mise en place du filet de sécurité est souhaitée par les États membres dès le 1er janvier 2022, le calendrier théorique d'entrée en vigueur de la réforme ne semble pas réaliste. D'une part, la phase de ratification de l'accord par les Parlements nationaux a pris du retard. À ce stade, six États membres seulement ont déposé leur instrument de ratification et dans quatre États membres (Chypre, Estonie, Italie et Portugal), aucun texte de ratification n'a été présenté par le gouvernement. Or, l'Italie est l'un des acteurs majeurs du MES.

D'autre part, la loi autorisant la ratification de l'accord modifiant le traité instituant le MES fait actuellement l'objet d'un recours devant le Tribunal constitutionnel allemand. Cela n'est pas une surprise, mais en 2012, le traité instituant le MES avait également fait l'objet de divers recours devant ce Tribunal et l'avenir de la zone euro avait été dépendant de cette décision. Finalement, le Tribunal avait validé la constitutionnalité du MES, tout en encadrant le montant de la participation de l'Allemagne au mécanisme, précisant que ce dernier ne pouvait pas être modifié sans consultation préalable de la Chambre des députés (le Bundestag).

Selon les informations à notre disposition, la ratification du présent accord devrait être plus aisée, mais il nous faut rester prudents. En effet, le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe, dans plusieurs décisions, a rappelé qu'il pouvait écarter une norme européenne contredisant la primauté de son identité constitutionnelle, et il a récemment considéré que la BCE et l'Union européenne avaient outrepassé leurs compétences, dans son jugement du 5 mai 2020 évoqué la semaine dernière devant notre commission par notre collègue Philippe Bonnacarrère.

Malgré ce retard, le MES révisé est en bonne voie. Nous pouvons nous féliciter qu'il constitue une nouvelle étape dans le renforcement de la stabilité économique et financière de la zone euro, puisqu'il dote cette dernière d'une « arme nucléaire » destinée à dissuader les attaques spéculatives.

Mme Christine Lavarde. – Ma question porte sur la contribution des États membres. J'ai compris qu'elle était de deux natures : l'une versée sous forme de fonds propres et l'autre pouvant être putative, c'est-à-dire appelée à hauteur de 620 milliards d'euros. Comment ces contributions sont-elles comptabilisées dans les comptes des États membres ? Sont-elles provisionnées ?

Ma seconde question porte sur le remboursement des prêts. Une ligne du budget de l'État est consacrée au compte d'avance à la Grèce. Est-ce à dire que la France n'aurait prêté qu'à la Grèce, et non à Chypre et à l'Espagne, autres pays qui ont bénéficié du mécanisme de soutien par le passé ?

M. Patrice Joly. – Merci aux rapporteurs pour leur présentation claire d'un sujet complexe, qui peut rendre complexe.

Personne ne conteste l'importance du dispositif dans la gestion des crises qui sont derrière nous. Les contreparties qui en étaient demandées furent redoutables. Nous avons aujourd'hui la sensation, au regard des adaptations proposées, que le cadre reste celui de l'orthodoxie budgétaire. Or nous sommes dans un nouveau contexte, qui sera marqué par des investissements importants pour mener les différentes transitions nécessaires. Très peu d'États ont recouru à ce dispositif compte tenu de ces contreparties. Ne risquons-nous pas de rester figés, bien que des allègements aient été prévus ?

M. André Reichardt. – Compte tenu de la dégradation terrible de la situation budgétaire d'un certain nombre d'États membres du fait de la pandémie, ce mécanisme européen de stabilité vous paraît-il toujours adéquat ?

M. Claude Kern, rapporteur. – S'agissant d'abord de la question de la sénatrice Christine Lavarde au sujet de l'impact de la participation de la France au MES sur le projet de loi de finances, s'il existe bien un programme budgétaire dédié (n° 336), ce programme n'est pas systématiquement doté de fonds. En effet, la participation financière de la France au financement de la capacité propre du MES (environ 16 milliards d'euros pour une capacité du MES égale à 80 milliards d'euros) a déjà été versée. Le reste de la part mobilisable qui peut être exigée de la France en fonction de la quote-part fixée par État membre, n'est pas provisionné ; il doit être mobilisé en cas de nécessité.

Sur le second volet de la question, il faut rappeler que Chypre et l'Espagne ont achevé de rembourser les prêts octroyés.

Enfin, pour faire une remarque plus générale, je veux confirmer que le MES peut apparaître assez daté dans ses orientations. Nous pouvons effectivement nous demander s'il est encore d'actualité. À ce stade, il s'agit cependant du seul mécanisme dont nous disposons. Et, comme cela a été rappelé, le MES a été utile pour stabiliser la zone euro.

M. Victorin Lurel, rapporteur. – L'Allemagne a beaucoup pesé pour parvenir à ce compromis et éviter une forme d'automaticité du mécanisme. En outre, son tribunal constitutionnel a, il faut le constater, une conception extraterritoriale de loi fondamentale. Il impose ainsi parfois un pouvoir de consultation préalable obligatoire du Parlement allemand sur les décisions européennes, sans quoi il peut contester les décisions de la Cour de justice européenne.

La réforme de la zone euro n'est pas encore suffisante. Je veux souligner de nouveau que si le mécanisme de supervision et le mécanisme de résolution sont en place, il n'en va pas de même pour le système européen de garantie des dépôts. Il manque également une politique macro-prudentielle au niveau européen. La zone euro souffre ainsi « d'incomplétude ». La politique budgétaire européenne doit également être revue. Nous devons donc poursuivre ces réformes.

Enfin, considérant qu'une instance politique gère le MES, certaines théories libérales estiment qu'une agence fédérale indépendante devrait être chargée de la supervision, de la résolution et de la garantie des dépôts.

M. André Reichardt. – Ce sujet est très important, en ce qu'il touche à la possibilité de survie de l'euro en cas de crise importante. Or ce mécanisme ne paraît pas encore abouti, et quatre pays n'ont pas encore déposé de projet de ratification à ce stade, y

compris l'Italie, qui est un contributeur notable, mais aussi Chypre, qui en a pourtant bénéficié.

Les États membres ont désormais beaucoup de difficultés à s'accorder pour avancer ensemble au niveau européen. Il en va de même dans le domaine de la politique migratoire, avec les négociations bloquées du Pacte sur la migration et l'asile.

M. Jean-François Rapin, président. – Dans les deux cas, effectivement, les discussions européennes visent à accroître la stabilité de l'Union européenne et mettent en jeu la solidarité des États membres.

M. Didier Marie. – Cette discussion sur le MES renvoie à celle que nous aurons prochainement sur le pacte de stabilité et les règles budgétaires. Dès lors que la règle est celle de l'équilibre budgétaire, nous sommes dans une logique de contrainte. La Grèce et Chypre en ont payé le prix. La question est de savoir si ce type de dispositif est encore d'actualité, dès lors qu'il permet une ingérence très forte dans les politiques budgétaires nationales, ou si d'autres moyens sont envisageables. L'Europe a démontré, dans le cadre de la crise de la Covid 19, qu'elle était capable de prendre d'autres orientations, en pariant sur l'investissement, en mettant en place un plan de relance et en mutualisant la dette.

M. Victorin Lurel, rapporteur. – Ce sujet est le résultat d'un rapport de force entre deux conceptions. C'est la raison pour laquelle le MES est fondé sur un traité intergouvernemental et non sur une révision des traités : cette dernière était tout simplement impossible. Par ailleurs, un cadre doctrinal et théorique de financement à long terme devra être défini. Il est ainsi nécessaire de revoir les politiques monétaires, et les politiques macro-prudentielles.

Politique commerciale

Nouvelle stratégie pour la politique commerciale de l'Union européenne

Communication et avis politique

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Avec Didier Marie, nous vous avons présenté au mois d'avril une communication sur le réexamen de la politique commerciale commune, à la suite de la communication présentée par la Commission européenne le 18 février 2021, intitulée « Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme ». Cette communication de la Commission mettait notamment l'accent sur les enjeux liés au développement durable, dans ses dimensions environnementales comme sociales. La Commission affichait alors sa volonté de promouvoir des chaînes de valeur circulaires, responsables et durables et de faire en sorte que les outils commerciaux accompagnent et soutiennent la transition à l'échelle mondiale vers une économie neutre pour le climat.

Au mois de juillet, la Commission a lancé une consultation publique sur le commerce et le développement durable, en vue du réexamen du plan d'action en 15 points sur la mise en œuvre des chapitres relatifs au commerce et au développement durable dans les accords commerciaux. Ce plan d'action est en réalité un « non papier », c'est-à-dire un document informel des services de la Commission qui est censé ne pas engager la Commission elle-même même si, en pratique, tout le monde s'y réfère.

Ce plan, élaboré en février 2018, mettait l'accent sur quatre grandes thématiques :

- la manière pour la Commission de travailler avec les États membres et le Parlement européen ainsi qu'avec les organisations internationales ;
- les moyens permettant à la société civile, y compris les partenaires sociaux, de jouer son rôle dans la mise en œuvre des accords commerciaux, notamment au travers des groupes consultatifs internes ;
- la capacité à atteindre des résultats en matière de commerce et de développement durable ;
- la transparence et la communication.

En mai 2020, la France et les Pays-Bas ont publié un « non-papier sur le commerce, ses conséquences en matière socioéconomique et de développement durable ». Celui-ci abordait six points :

- le souhait de renforcer les chapitres des accords commerciaux de l'Union européenne relatifs au développement durable (CDD) ;
- les aspects socio-économiques des accords commerciaux et l'enjeu, en particulier, de leur évaluation ;
- la conduite responsable des entreprises ;
- l'inclusion de l'Accord de Paris comme élément essentiel des accords commerciaux de l'Union ;
- le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ;

– l'enjeu de la réforme de l'OMC.

Franck Riester a réuni il y a quinze jours le comité de suivi de la politique commerciale, au sein duquel Didier Marie et moi-même représentons le Sénat. Cette réunion devait notamment servir à préparer la contribution que le gouvernement français adressera à la Commission européenne en réponse à sa consultation publique. À cette occasion, Didier Marie a souhaité que notre commission puisse également contribuer à cette consultation publique, ce qui m'a semblé être une bonne idée. La consultation s'achevant à la fois du mois d'octobre, il était nécessaire que nous évoquions ce point aujourd'hui.

Je rappelle que, traditionnellement, la commission des affaires européennes ne participait pas aux consultations publiques, qui interviennent en amont de l'élaboration, par la commission, de ses initiatives législatives.

Il me semble pourtant que nous gagnerions à faire valoir nos positions le plus en amont possible, afin de peser davantage dans la prise de décision communautaire. Le fait que le gouvernement français y contribue doit à cet égard nous inviter à réfléchir à nos pratiques. J'ai également en mémoire qu'André Gattolin a contribué à titre personnel à la consultation publique sur le réexamen de la politique de l'Union en faveur de l'Arctique. Je pense que nous devons prendre d'autres initiatives de ce type, pas forcément sur toutes les consultations publiques mais dès lors que nous aurons des points importants à faire valoir.

Pour cette consultation, nous vous proposons donc un avis politique qui vaudra contribution de notre commission. Cet avis rappelle un certain nombre de positions déjà exprimées dans des résolutions antérieures et, très clairement, vient en appui au non-papier de la France et des Pays-Bas.

Il aborde avec prudence un point sur lequel certains d'entre vous ont peut-être été interpellés, à savoir celui des « clauses miroirs » ou plutôt des « mesures miroirs ». Ce sujet est actuellement très fortement mis en avant par la Fondation Nicolas Hulot, l'Institut Veblen et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, avec l'appui en particulier de la filière bovine. Le gouvernement a repris ce thème en promettant d'en faire un point important lors de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Je laisse le soin à Didier Marie de vous présenter le contenu de ce projet d'avis politique.

M. Didier Marie, rapporteur. – Merci Monsieur le Président. Le projet que nous vous soumettons ne répond pas point par point aux quinze questions posées par la Commission européenne dans le cadre de sa consultation publique, mais il vise à affirmer ou à réaffirmer parfois certaines positions politiques de notre commission. Je voudrais insister sur quelques points.

Le projet souligne ainsi, au point 29, que l'Union européenne forme le plus grand bloc commercial du monde et dispose d'un important réseau d'accords commerciaux, ce qui lui permet notamment, sous réserve qu'elle s'en donne effectivement les moyens, d'assurer la mise en œuvre de ses normes, de ses valeurs et de ses cadres de durabilité, mais aussi d'utiliser la politique commerciale en appui de ses objectifs géopolitiques. Il affirme également au point suivant que le commerce mondial et ses chaînes de valeur intégrées sont un moteur de croissance essentiel de l'Union, mais souligne en parallèle que le marché intérieur constitue un atout fondamental dont l'intégrité doit être préservée.

Nous réaffirmons donc ici notre souhait que l'Union ne fasse pas preuve de naïveté et qu'elle mette en cohérence l'ensemble de ses politiques publiques, au service de ses intérêts, c'est-à-dire des intérêts des citoyens européens et des entreprises de l'Union qu'elle doit défendre, dans un contexte de tensions géopolitiques croissantes. Tout en approuvant l'orientation générale de la Commission visant à promouvoir une politique commerciale ouverte, durable et ferme, comme nous vous l'avions indiqué en avril, nous l'appelons à en faire réellement un outil en vue de renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne. Nous insistons également au point 35 sur la nécessité de garantir une concurrence loyale et des conditions de marché équitables : c'est tout l'enjeu du fameux « level playing field », qui a été au centre des négociations avec le Royaume-Uni mais qui doit être une préoccupation constante.

S'agissant de la conduite des négociations commerciales, en réponse à l'avis politique que nous lui avons adressé sur son programme de travail pour 2021, la Commission européenne nous avait rappelé que la politique commerciale commune est une compétence exclusive de l'Union. C'est certes le cas en général, mais dans les limites de la jurisprudence « Singapour » de la Cour de justice de l'Union européenne. Les accords commerciaux de nouvelle génération qui comprennent un volet investissement sont en effet des accords mixtes, qui impliquent une ratification par les parlements nationaux.

Or, quelles que soient nos sensibilités sur les enjeux relatifs au commerce international, je pense que nous pouvons partager le constat que la communication de la Commission à l'égard des parlements nationaux est largement perfectible et que sa méthodologie conduit, de fait, à une impasse dans deux accords importants : l'accord économique et commercial global avec le Canada et l'accord avec le Mercosur. Nous demandons ainsi à la Commission de s'inspirer de la méthodologie mise en œuvre à l'occasion des négociations en vue du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, donc de mieux prendre en compte et mieux associer les parlements nationaux.

Nous considérons également que les difficultés rencontrées avec le CETA et l'accord avec le Mercosur résultent d'une évolution des sensibilités sur les questions relatives au développement durable au sens large et qu'elles imposent une amélioration du contenu des études d'impact. Nous proposons d'insister sur le volet de mise en œuvre des accords commerciaux et en particulier, en l'espèce, des chapitres relatifs au commerce et développement durable (CDD).

La Commission a su obtenir du Vietnam et de la Corée du Sud la ratification de certaines conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail. Elle a désormais mis en place au sein de la direction générale (DG) « Commerce » un responsable européen du respect des règles du commerce. Nous affirmons qu'elle doit agir pour s'assurer du respect des engagements contractés par nos partenaires commerciaux. Nous demandons à la Commission de proposer, si nécessaire, une adaptation de son arsenal réglementaire pour permettre à l'Union de faire face aux nouveaux défis et de protéger les entreprises et les citoyens européens contre les pratiques commerciales déloyales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union.

Hier, la Commission a publié un rapport qui souligne une hausse des exportations de l'Union grâce au renforcement de la mise en œuvre et de l'application des accords commerciaux et des règles commerciales mondiales. À cette occasion, Valdis Dombrovskis a mis en avant le rôle du responsable européen du respect des règles du commerce « qui s'attache pleinement à faire appliquer et à mettre en œuvre nos accords commerciaux ainsi

qu'à veiller à ce que nos PME (...) tirent pleinement profit de nos accords commerciaux ». Il a ajouté que la Commission dévoilerait prochainement des propositions visant à défendre davantage les intérêts commerciaux de l'Union au moyen d'un nouvel instrument anticoercitif, destiné à répondre aux sanctions extraterritoriales. Ceci va indéniablement dans le bon sens.

Le projet d'avis politique appuie également une proposition formulée par la France et les Pays-Bas dans leur non-papier, en demandant d'envisager une approche graduelle et réversible dans la mise en œuvre des chapitres CDD, en particulier sous forme de réductions tarifaires graduelles, permettant d'encourager, à partir de critères clairs, objectifs et partagés, le respect des engagements sociaux et environnementaux.

Nous soulignons par ailleurs l'importance de la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat, qui doit être une composante essentielle des futurs accords commerciaux. Nous insistons également sur la nécessaire mise en place rapide d'un mécanisme efficace d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne, qui tienne compte à la fois des règles de l'OMC et des autres outils dont dispose l'Union, notamment le système d'échange de quotas d'émission. C'est un sujet que notre commission examinera de manière plus approfondie dans le cadre de l'analyse du paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 ».

S'agissant de l'OMC, nous reprenons des positions de notre commission en appelant à moderniser le fonctionnement de l'Organisation et à trouver au plus vite une solution permettant de restaurer le fonctionnement de l'Organe d'appel du système de règlement des différends. Nous formons également le vœu que la douzième conférence ministérielle de l'OMC, qui se tiendra à Genève du 30 novembre au 3 décembre, permette l'adoption d'une déclaration ministérielle ambitieuse concernant le climat.

Enfin, je voudrais apporter quelques précisions sur un point évoqué par le Président Rapin : celui des mesures miroirs, évoquées hier lors de l'audition de Clément Beaune. Nous invitons la Commission à évaluer la pertinence d'un recours plus fréquent à ce type de mesures, dans le cadre du marché intérieur et en lien avec les objectifs de la politique commerciale, sous réserve qu'elles reposent sur des données scientifiques crédibles et partagées ou sur des objectifs de politique publique légitimes et qu'elles soient définies conformément aux règles de l'OMC. Je proposerai tout à l'heure de renforcer cette rédaction en évoquant un recours plus systématique à ce type de mesures. Ce sujet sera à l'agenda de la présidence française du Conseil.

Nous savons que la mise en œuvre de mesures miroirs, qui seraient des mesures unilatérales, doit être bien pensée et calibrée pour ne pas nous mettre en porte à faux à l'OMC. Je suis néanmoins convaincu que nous pouvons progresser dans le recours à ces mesures. La présidence française offre l'opportunité d'une prise de conscience et du lancement d'une réflexion en vue de l'élaboration d'une vraie stratégie européenne en la matière.

Lorsque nous passerons en revue le texte, je proposerai quelques suggestions de compléments pour renforcer encore la contribution.

M. Jean-François Rapin, président et rapporteur. – Merci. Y a-t-il des demandes de prise de parole ou de questions ?

M. Jean-Yves Leconte. – L’Union européenne étant un marché important, elle peut participer à la création de normes et de principes du commerce international. Au vu des évolutions actuelles du commerce international, il n’est pas évident que ce privilège soit éternel.

S’agissant d’abord des sanctions extraterritoriales, il convient de réagir à celles qui touchent nos entreprises. Toutefois, je ne pense pas que nous puissions efficacement les contenir sans pratiquer les mêmes méthodes. Nous devons, sur ce plan, être dans une réciprocité totale.

S’agissant des études d’impact, les services de l’Union européenne ne sont pas nécessairement les mieux en mesure de connaître les intérêts des entreprises des États membres. La définition de nos intérêts commerciaux est ainsi complexe. Sur les questions environnementales, une étude d’impact initiale n’est pas suffisante. Les accords doivent ainsi intégrer des dynamiques d’évolution. L’Union européenne, de ce point de vue, semble une machine à négocier plutôt qu’à suivre les accords, une fois que ceux-ci sont mis en œuvre.

Enfin, le CETA et le Mercosur sont des accords mixtes, qui ne rentreront en vigueur que le jour de leur ratification. L’accord de commerce consécutif au Brexit, s’il a fait l’objet d’échanges préalables avec certains membres des parlements nationaux, a quant à lui pu rentrer en vigueur sans ratification par ces derniers. Il s’agit selon moi d’une régression.

M. Didier Marie, rapporteur. – Je commencerai par répondre à ce dernier point. Nous prenons acte que la Commission tente de ne négocier que des accords sur lesquels elle a une compétence exclusive. La jurisprudence « Singapour » appelle tout de même, en cas de volet investissement, une ratification par les parlements nationaux. La Commission est tentée de scinder les accords afin d’isoler des accords de commerce relevant de sa compétence exclusive. Dans cette hypothèse, la démarche d’information régulière des parlements, entreprise dans le cadre de la négociation de l’accord de commerce euro-britannique, est une forme de pis-aller, qui permet malgré tout l’implication des parlements nationaux. Je partage cependant votre point de vue : cet accord aurait dû être adopté comme tout accord mixte, ce qui n’a pas été le cas pour d’évidentes raisons politiques.

S’agissant du CETA, il est inadmissible qu’un accord puisse être mis en œuvre de façon dite provisoire depuis deux ans, alors que les parlements ne l’ont pas ratifié, bien que la part ressortant des parlements nationaux soit relativement réduite dans le texte.

L’Union européenne doit en outre être encouragée à user de la force qu’elle tire de son marché intérieur pour influencer sur les normes internationales. Le temps presse en la matière, car le poids relatif du PIB de l’Union européenne dans le marché mondial ne cesse de diminuer, au bénéfice notamment de la Chine et des pays asiatiques.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Au sujet de l’alinéa 49, nous pourrions ajouter la mention : « y compris lorsque les accords relèvent uniquement de la compétence exclusive de la commission ».

M. Didier Marie, rapporteur. – L’alinéa 37 vise à renforcer la prise en compte des politiques environnementales et sociales de l’Union européenne dans les accords à négocier.

S'agissant de l'alinéa 52, je rappelle que le Vietnam a été conduit à ratifier certaines conventions fondamentales de l'OIT. Je suggère que cette exigence soit posée préalablement à la mise en œuvre effective des accords.

Sur l'alinéa 56, nous en revenons à la question de la capacité de suivi des accords de l'Union européenne. L'objectif est de lui permettre de mettre en œuvre des mesures d'exécution complémentaires « allant jusqu'aux sanctions » lorsque les accords ne sont pas respectés.

Pour l'alinéa 60, je propose de remplacer la mention d'un recours « plus fréquent » aux mesures miroirs par celle d'un recours « plus systématique ». Cette demande a été partagée par des parlementaires européens des quatre sensibilités du Parlement. Ces clauses miroirs doivent fonctionner de façon plus générale, excepté sur certains secteurs, où elles nous seraient très défavorables. L'exemple de la production de foie gras ou de produits laitiers au lait cru, en matière d'agriculture, est souvent cité, en ce qu'il pourrait être contesté par des partenaires au titre du bien-être animal.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – En l'absence de remarques, je vous propose d'approuver ces modifications.

M. Jean-Yves Leconte. – Je souhaite que l'on fasse part de notre regret que l'accord de commerce et de coopération conclu avec le Royaume-Uni n'ait pas été ratifié par les parlements nationaux.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Nous ajouterons une mention en ce sens.

À l'issue du débat, la commission adopte l'avis politique [disponible en ligne sur le site du Sénat](#) qui sera adressé à la Commission européenne.

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes
et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques –

Marché intérieur, économie, finances et fiscalité

Audition de M. Thierry Breton, commissaire européen au marché intérieur

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Nous accueillons aujourd’hui le commissaire européen désigné par la France, Thierry Breton, qui effectue aujourd’hui et demain une visite à Paris afin de préparer la Présidence française de l’Union européenne.

Merci, monsieur le commissaire, d’avoir sollicité cette audition au Sénat devant la commission des affaires économiques et celle des affaires européennes réunies. Nous sommes très attentifs à l’impulsion que vous donnez à Bruxelles pour enclencher les évolutions dont la pandémie a démontré la nécessité : réduire les dépendances de l’Union européenne, améliorer sa résilience et orienter l’ensemble de ses politiques vers la restauration de son autonomie stratégique.

Nous nous focaliserons ce matin sur l’action que vous menez pour affirmer cette autonomie stratégique dans sa dimension économique.

D’abord, parce que cela conditionne le reste, en matière sanitaire ; vous avez œuvré pour accélérer la production industrielle de vaccins, en identifiant les goulots d’étranglement et en créant des synergies entre les différentes entreprises européennes. Le succès est là : l’Union a produit 2 milliards de doses et en a exporté la moitié. Notre inquiétude porte sur la suite : le projet d’autorité HERA, inspirée de la BARDA américaine, est destiné à doter l’Union d’une réactivité pérenne en cas d’urgence sanitaire. Ce projet, doté d’un budget de 6 milliards d’euros, suffira-t-il à assurer la résilience de nos systèmes de santé ? La Chine et l’Inde représentent 80 % du marché mondial des principes actifs, mais nous ne pourrions pas relocaliser la production de tous nos médicaments. Comment se fera la sélection des molécules que nous devons produire sur notre sol, en veillant à ne pas se focaliser sur les produits matures, puisqu’il nous faut aussi attirer sur le territoire européen la recherche-développement et la production de médicaments innovants ?

Le deuxième sujet est l’énergie. Il s’agit du carburant de nos industries, aussi notre autonomie en la matière est-elle essentielle. Soucieux de la sécurité des approvisionnements énergétiques, les 27 se sont trouvés contraints par la flambée des prix à aborder, lors du dernier Conseil européen, des sujets plus clivants, comme le fonctionnement du marché européen de l’énergie, la place du nucléaire ou la dépendance énergétique envers la Russie. Pouvez-vous, à ce propos, nous confirmer qu’une large majorité se dessine en soutien à l’inclusion du nucléaire dans la taxonomie ? Par ailleurs, comment comptez-vous renforcer le potentiel minier sur le sol européen ou améliorer les technologies de recyclage, pour remédier à notre dépendance aux métaux rares, qui sont des composants indispensables des énergies renouvelables et des batteries des véhicules propres ?

Le troisième volet de notre autonomie sur lequel je souhaite insister est l'autonomie numérique. À cet égard, notre commission des affaires européennes a adopté, la semaine passée, une proposition de résolution européenne sur la proposition d'acte sur les marchés numériques, le DMA, pour apporter son soutien à cette démarche de reconquête de notre autonomie numérique et pour proposer d'en rehausser l'ambition : mieux prendre en compte les écosystèmes des plateformes, préciser et étendre les obligations des contrôleurs d'accès, accélérer la mise en place du dispositif, et enfin y associer les autorités nationales de régulation et les entreprises utilisatrices. Nous travaillons à présent sur les moyens de renforcer l'acte sur les services numériques (DSA) également. Peut-on raisonnablement espérer voir aboutir ces textes sous présidence française, selon vous ?

Je terminerai en soulevant la question de l'articulation de votre action avec celle des autres commissaires, notamment ceux en charge de la concurrence et du commerce. Ce sont des leviers importants au service du renforcement du marché intérieur et de notre industrie. Il s'agit de les protéger contre les subventions étrangères qui faussent la concurrence, d'accompagner leur transition verte sans les disqualifier grâce au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, de les mettre à l'abri de l'extraterritorialité du droit américain et chinois. Comment abordez-vous ces enjeux qui participent au fond eux aussi de la politique industrielle ?

Je cède la parole à Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, qui souhaite aussi vous interroger sur d'autres sujets.

Mme Sophie Primas, présidente de la Commission des affaires économiques. – Marché intérieur, industrie, PME et start-ups, numérique, espace ; vous êtes responsable d'un portefeuille large et surtout stratégique, qui comprend nombre de sujets cruciaux pour l'avenir de l'Europe. En particulier, la réindustrialisation de notre pays et du continent va animer les travaux de notre commission dans les prochains mois. L'impératif d'autonomie stratégique économique, dans tous les domaines d'activité, sera d'ailleurs l'un des principaux thèmes d'une conférence interparlementaire européenne que nous organiserons pendant la présidence française du Conseil de l'Union européenne en mars prochain. Ce sujet est, en effet, devenu un objectif majeur de l'Union, à la suite de la pandémie de Covid-19.

Celle-ci a souligné les vulnérabilités de notre continent dans le domaine de la santé, mais également dans le domaine des microprocesseurs. Vous avez reconnu vous-même récemment sur cette question que l'Europe a fait fausse route. Quand j'évoque l'Europe, j'entends la Commission mais aussi les États membres. Il semble que nous soyons obligés de prendre notre mal en patience : il faudra attendre fin 2022 voire début 2023 pour parvenir au bout de cette pénurie qui concerne l'ensemble de nos industries.

Concernant l'avenir, les États-Unis de Joe Biden ont pris les devants en obtenant du premier producteur mondial de microprocesseurs, le Taïwanais TSMC, qu'il installe une usine en Arizona. Quelles sont aujourd'hui nos marges de manœuvre pour inciter à la fabrication de ces technologies sur le territoire de l'Union européenne, et faire monter en gamme nos champions européens, tels que le franco-italien STMicroelectronics ? Nous savons par exemple que l'allemand Bosch a annoncé cette année la création d'une nouvelle usine, mais qu'elle ne permettra pas de fabriquer des puces avec un degré de précision dans les gravures similaire à ce qui se fait sur le marché asiatique.

De façon générale, les relocalisations de principe, systématiques, seraient coûteuses et il n'est même pas certain qu'elles garantiraient notre autonomie stratégique. Dans

sa stratégie industrielle annoncée en mars 2020, la Commission européenne avait identifié 14 écosystèmes industriels clés pour la résilience du marché intérieur. Pouvez-vous nous dire ce qui a été lancé depuis dans ces secteurs et selon quels critères les projets ont été sélectionnés ?

Il ne peut pas y avoir de souveraineté stratégique de l'Union européenne sans une plus grande articulation entre la politique de concurrence et celle de l'industrie. Où en sommes-nous en la matière et quelles sont vos propositions en matière de redéfinition du marché pertinent ou d'intérêt du consommateur ?

Si en matière de politique industrielle, l'Union en est encore au stade de la prise de conscience, il est un autre domaine dans lequel l'Union s'est toujours illustrée par son leadership : celui de la régulation d'internet et des nouvelles technologies de communication. À cet égard, les discussions sont vives sur la proposition de règlement européen établissant des règles harmonisées en matière d'intelligence artificielle. Pourriez-vous nous indiquer l'état actuel des discussions et le calendrier prévu d'adoption et d'entrée en vigueur de cette proposition de règlement ?

De même, un projet de règlement européen sur le développement de l'économie européenne des données, le Data Act, est en cours de préparation par la Commission européenne. Quelles sont les grandes orientations retenues pour l'élaboration de ce projet de règlement européen ?

Enfin, je ne saurais conclure sans vous interroger sur votre projet de constitution d'une constellation européenne de satellites, qui a reçu le soutien du nouveau directeur général de l'Agence spatiale européenne (ESA). Quel est l'état d'avancée de ce projet ? La nouvelle montée de l'opérateur français de satellites Eutelsat au capital du Britannique OneWeb, qui en est désormais le deuxième actionnaire avec 23 % du capital et un investissement de plus de 700 millions de dollars, met-elle en difficulté la réalisation du projet européen ?

Je vous remercie pour vos éclaircissements.

M. Thierry Breton, commissaire européen au marché intérieur. – Je vous remercie de m'accueillir ce matin. J'ai toujours autant de plaisir à me trouver au Sénat. Je suis en France pour interagir avec mes interlocuteurs français pour préparer la présidence française, non pas en ma qualité de commissaire désigné par la France mais de commissaire européen, chargé de ce très large portefeuille que vous avez évoqué. Je participerai donc à un certain nombre d'entretiens au cours de ces deux jours, avec notamment le ministre des Affaires étrangères, le Président de la République, le Premier ministre et divers ministres.

S'agissant d'abord des vaccins, la politique vaccinale de l'Europe est un succès mondialement reconnu. Lorsque j'ai été désigné comme responsable de la stratégie industrielle vaccinale, le 5 février dernier, je ne pensais pas que je serais en mesure aujourd'hui de l'affirmer avec une telle fermeté. Nous étions alors dans une situation difficile de dépendance.

En quelques mois, nous sommes devenus le premier continent de la planète en matière de fabrication de vaccins – notamment des vaccins à ARN messagers –, avec 2 milliards de doses fabriquées. Contrairement aux Américains, nous avons mis en place une politique consistant à exporter la moitié des doses que nous fabriquons. Les États-Unis ont,

quant à eux, mobilisé le DPA (*Defense Production Act*) pour interdire, via un décret présidentiel (*executive order*), toute exportation de vaccins et de composants contribuant à la fabrication de vaccins. Cela a concerné également des usines européennes installées aux États-Unis. Je connais bien les États-Unis. Pourtant, je n'aurais jamais imaginé que nos amis américains puissent briser, du jour au lendemain, nos chaînes de valeur. Nous devons en tirer des leçons : sur la géopolitique des chaînes de valeur, y compris avec nos alliés, nous devons renforcer notre autonomie stratégique.

Pour ce faire, après avoir identifié les 55 usines qui contribuaient à la fabrication des vaccins et pris contact avec chacune d'entre elles, nous nous sommes dotés d'une compétence pour suivre industriellement le développement de ces vaccins. Nous avons également demandé à disposer d'un instrument nous permettant de contrôler les exportations vers les pays ou continents jouant la réciprocité, et de les interdire vers les autres. Cet instrument a été difficile à obtenir, mais il était nécessaire de pouvoir au moins l'afficher, dès lors qu'il fallait entrer dans des rapports de force. C'est à ce moment que nous avons été en mesure de rouvrir les chaînes de valeur.

En six mois, nous sommes devenus le premier producteur mondial de vaccins ; nous avons continué à exporter la moitié de notre production et nous avons vacciné 150 pays. De plus, les vaccins qui fonctionnent aujourd'hui ont été, pour la grande majorité d'entre eux – quatre sur cinq –, financés et développés en Europe par des scientifiques et chercheurs français et européens. Des fonds américains ont ensuite permis d'accélérer les essais cliniques, qui sont très coûteux. Ce succès est donc une « coproduction » de l'Europe et des États-Unis.

Nous avons donc de formidables capacités de rebond en Europe, lorsque nous savons les mobiliser. Aucun pays seul n'en aurait été capable. C'est parce que nous étions unis que nous avons pu acheter, développer, et mettre en place des chaînes de valeur européennes. En termes de rapports de force, nous devons disposer d'instruments et ne pas craindre d'exprimer notre puissance, afin de jouer à armes égales.

De plus, nous devons nous doter de moyens pour intervenir dans le cas d'éventuelles autres pandémies, afin d'accélérer les essais cliniques et de maintenir une infrastructure qui restera en activité le cas échéant. Nous avons ainsi mis en place l'HERA (autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire), dotée de 6 milliards d'euros, soit un milliard d'euros par an. Nous avons augmenté sensiblement la capacité de production de nos usines, et devons les maintenir en activité 24 heures sur 24. Nous souhaitons bien sûr à présent que la demande diminue, quitte à réactiver le mécanisme en cas de besoin.

Du point de vue de la stratégie industrielle, nous avons en effet réindustrialisé une grande partie de notre activité pharmaceutique. Nous le ferons également à travers des PIIEC (projets importants d'intérêt européen commun), dont un PIIEC santé qui a déjà été annoncé et qui devrait pouvoir avancer sous la présidence française. Cet instrument nous permet, tout en respectant les règles du commerce international, d'accueillir des fonds publics et privés pour accélérer les déploiements.

Au nom de l'autonomie stratégique, il ne s'agit pas de rapatrier l'ensemble des productions. En revanche, nous avons identifié toutes les chaînes de valeur qui présentent des éléments critiques et les produits qui les composent, et les domaines dans lesquels nous sommes trop dépendants d'un seul pays ou fournisseur. Nous ne sommes du reste pas les

seuls dans ce cas. Dans le secteur pharmaceutique par exemple, si nous avons pu dépasser la capacité de production des États-Unis, c'est parce que nous avons conservé un savoir-faire industriel que les Américains, eux, ont perdu.

S'agissant des semi-conducteurs, je ne partage pas votre analyse selon laquelle l'Europe a fait fausse route, puisque le monde entier a fait fausse route. En effet, lorsque 80 % de la production des semi-conducteurs se situe dans un rayon de 1 500 kilomètres autour de Taïwan, en Corée, Chine du Sud ou Japon, on peut considérer qu'il faut agir, d'autant que cette région connaît des évolutions géopolitiques majeures.

Nous avons cependant une chance, par rapport aux États-Unis : notre recherche et développement est plus avancée en matière de semi-conducteurs ; nous avons conservé des centres de recherche extrêmement puissants dans ce domaine, tels que le LETI et le CEA à Grenoble, ou IMEC, qui est le premier centre mondial de recherche en semi-conducteurs en Belgique, avec plus de 5 000 chercheurs, dont 3 500 à 4 000 docteurs de 92 nationalités. Tous les constructeurs mondiaux viennent y faire leur recherche.

Nous avons aussi les entreprises les plus performantes au monde pour développer les usines qui, précisément, nous manquent, en particulier l'entreprise ASML, qui est en situation de monopole dans ce secteur et construit les robots les plus sophistiqués au monde pour effectuer les gravures de puces, qui coûtent entre 200 et 500 millions d'euros pièce. Des entreprises telles que TSMC, Samsung ou Intel en dépendent totalement.

Nous avons donc la recherche et les composants mais, il est vrai, nous manquons d'usines : seuls 10 % de la demande mondiale se construisent sur notre territoire. Nous devons nous donner les moyens de porter cette proportion à 20 %. Le marché des semi-conducteurs va par ailleurs doubler dans la décennie à venir ; il faut donc que nous multiplions par quatre notre capacité de production. Je reviens d'un voyage en Asie du Sud-Est, afin de mettre en place la stratégie indopacifique que nous avons annoncée : tous les acteurs ont conscience de cette nécessité d'augmenter les capacités de production. Nous avons décidé de mettre en place un « EU Chip Act », un acte européen sur les semi-conducteurs, doté de montants similaires à ceux de l'US Chip Act, à savoir environ 40 milliards d'euros. Les États-membres, y compris la France, participent activement à ce financement dans le domaine des semi-conducteurs, dans le cadre notamment des plans de relance.

En ce qui concerne les gravures, nous avons deux technologies d'usines : une technologie FDSOI, qui ne concerne pas les gravures les plus fines, mais qui permet des économies d'énergie et de consommation, et une technologie FinFET, qui concerne des gravures beaucoup plus fines et permet des applications dans le edge computing, dans l'internet des objets (« IOT »), dans les produits de santé ou les smartphones. Nous soutiendrons ces deux technologies. Nous travaillons de façon transparente avec nos partenaires américains, mais notre objectif est d'être autonomes sur la chaîne de valeur pour la résilience.

Enfin, l'énergie est un sujet essentiel. La crise actuelle est conjoncturelle - comme celle des semi-conducteurs : elle résulte d'un retour à une croissance économique plus rapide que prévu, notamment en Chine ; de plus, la création de stocks artificiels a fait augmenter les prix de façon très rapide. Une période de six à huit mois sera nécessaire pour voir cette crise se résoudre.

La demande de gaz est extrêmement forte, créant un effet immédiat sur les coûts de l'énergie, puis sur les coûts indirects au niveau européen. Nous pouvons nous attendre à des tensions jusqu'au printemps prochain.

Nous devons nous projeter sur l'ambition du *Green Deal*, qui doit se traduire automatiquement par une augmentation très significative de la production d'électricité sur le territoire européen. Nous ne pourrions pas atteindre les objectifs fixés sans l'énergie nucléaire, qui représente 26 % de la production d'électricité en Europe. Les États qui ont pris la décision de sortir prématurément du nucléaire en paient aujourd'hui le prix fort, et nous le font payer également, car ce sont aujourd'hui eux qui émettent le plus de carbone. Si nous souhaitons atteindre l'objectif de « zéro CO2 » en 2050, nous devons utiliser toutes les armes à notre disposition, et le nucléaire en est une : il s'agit aujourd'hui d'une énergie de transition décarbonée. Il est impensable d'affirmer que nous pourrions nous en passer. Je suis très actif au sein de la Commission pour que le nucléaire soit intégré à la taxonomie sur la finance verte. Le sujet avance dans le bon sens.

Je ne vois pas non plus comment nous pourrions nous passer du gaz, hélas. Cela vaut toujours mieux que le lignite. Mais cela crée des dépendances, notamment vis-à-vis de la Russie, le Qatar, l'Algérie ou les États-Unis, avec le GNL.

Si vous souhaitez que je m'exprime sur le DSA et le DMA, je le ferai dans le cadre des questions.

M. Daniel Gremillet. – Monsieur le Commissaire, par rapport aux métaux rares, allons-nous relancer une stratégie minière en Europe ?

Concernant la taxonomie, le nucléaire fera-t-il partie de l'acte délégué du 7 décembre ? Dans votre propos, vous avez évoqué une inscription transitoire pour le nucléaire, au même titre que le gaz. Mettez-vous le nucléaire au même niveau que le gaz dans le cadre de la taxonomie ? Sur l'ambition en matière d'hydrogène, l'Europe reconnaîtra-t-elle la production d'hydrogène à partir du nucléaire ?

La politique énergétique française est en suspens en raison des négociations avec la Commission européenne. La réorganisation d'EDF, la réforme de l'Arenh et le contentieux des concessions hydro-électriques n'ont pas abouti alors que nous pensions leur dénouement imminent. Pouvez-vous rappeler la position de la Commission européenne sur ces sujets ? La réorganisation du groupe EDF en plusieurs filiales et la constitution d'une quasi-régie afférente aux activités hydroélectriques sont-elles toujours privilégiées ?

Enfin, la Commission a proposé une « boîte à outils » pour faire face à la hausse des prix de l'énergie qui frappe à la fois les ménages et les entreprises. En quoi consiste-t-elle ? Est-elle suffisante ? La France, avec d'autres pays, plaide pour une décorrélation des prix du gaz et de l'électricité. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Claude Tissot. – Dans une récente tribune, vous avez souligné que le fonctionnement actuel du marché européen d'électricité conduisait à des incohérences dans les périodes extrêmes, comme celle que nous traversons actuellement, avec la forte hausse des prix de l'énergie. Je partage cette analyse, que j'élargirais cependant au fonctionnement habituel du marché européen de l'énergie. Nous nous rendons bien compte que la libéralisation à l'extrême du marché de l'énergie n'a pas fonctionné, depuis plus de 20 ans, et que l'Europe de l'énergie solidaire est malheureusement absente de ces situations de crise.

Entre 16 et 18 millions d'Européens se retrouvent en situation de précarité énergétique : c'est la preuve que la libéralisation de la production et de la fourniture d'électricité n'a pas permis à tout le monde de disposer des moyens de se chauffer correctement. Ces dysfonctionnements du marché se font ressentir sur la facture des consommateurs. Pourtant, par ces fluctuations et l'importance des capitaux nécessaires pour accéder à la production, l'énergie ne peut pas être gérée comme une autre ressource. Une telle prise de conscience semble nécessaire pour conduire une réforme structurelle de l'Europe de l'énergie. Ne pensez-vous pas qu'il est nécessaire de sortir des logiques de marché et de s'adapter aux spécificités de la filière énergétique pour faire enfin fonctionner l'Europe de l'énergie ? Pourriez-vous nous fournir quelques précisions sur l'avenir de notre opérateur historique ? Les discussions avec le gouvernement français vont reprendre en 2022 ; quelles sont selon vous les lignes rouges de la Commission européenne sur ce sujet ?

M. Claude Kern. – Monsieur le Commissaire, l'Union européenne a fait du numérique l'un des axes majeurs de sa stratégie. Si elle a cherché à développer une économie des usages, elle s'est moins souciée de savoir si les citoyens européens seraient acteurs, producteurs ou consommateurs sur leur marché unique numérique. L'écosystème actuel favorise trop la manipulation de l'information et des opinions. Quelle stratégie envisagez-vous de mettre en place afin de lutter contre les atteintes aux libertés fondamentales, de plus en plus nombreuses ?

M. Ludovic Haye. – Monsieur le Commissaire européen, merci pour vos propos. Lors de l'audition publique organisée par l'OPECST jeudi dernier, la mise en place et l'avancement de la stratégie quantique de la France ont occupé l'ensemble des débats. Nous avons eu la possibilité d'auditionner des professeurs, des directeurs de recherche, des PDG de start-ups, mais également des responsables de départements en cybersécurité et big data. Tous nous ont indiqué être satisfaits du degré d'avancement de notre pays en matière de politique quantique, même s'ils s'accordent à dire qu'un partenariat public / privé puissant et organisé est une condition sine qua non pour être à la pointe des capacités quantiques à l'horizon 2030. Tel est déjà en partie le cas, avec notamment le programme Atos Quantum que vous avez eu la clairvoyance de lancer en 2016. Le quantique se traduit déjà concrètement aujourd'hui dans quelques usages, parmi lesquels des essais virtuels de médicaments, l'augmentation de la sécurité des communications, la facilitation de la surveillance des phénomènes naturels, la simulation de la matière ou encore l'aide à la résolution de problèmes logistiques. Il s'agit également de rendre des produits de cybersécurité résistants à des attaques quantiques. C'est un sujet que vous avez su mettre en temps et en heure sur la table, et je vous en remercie. Cependant, on nous annonce dans le même temps être loin derrière la Chine et les États-Unis, dont les GAFAM annoncent déjà avoir atteint la suprématie quantique. Dans cette course contre la montre dans laquelle chaque État doit tenter de résoudre la difficile équation consistant à garder une certaine indépendance tout en travaillant à l'échelle continentale, sans prendre trop de retard, comment situez-vous l'Union européenne, qui peine encore à définir le périmètre précis de ses pays contributeurs ?

M. Thierry Breton. – Merci pour toutes ces questions. Concernant la stratégie minière, nous avons une véritable vision de nos besoins, notamment en ce qui concerne les terres rares - mais pas uniquement. Pour mettre en place la stratégie numérique et la stratégie verte, nous avons besoin de composants aujourd'hui fournis essentiellement en Chine. Nous avons une capacité importante dans nos sous-sols en Europe, mais devons avoir la possibilité de les extraire selon nos normes, en tenant compte des populations locales, de l'environnement, de la biodiversité, mais aussi des évolutions et progrès technologiques. Nous y travaillons. Nous pouvons attendre de nombreux progrès en matière technologiques de la

part de nos entreprises européennes pour répondre à nos critères, que nous pourrions ensuite exporter sur d'autres lieux d'exploitation, notamment en Afrique.

Vous m'avez interrogé sur la taxonomie. Vous avez compris quelle était ma position : il faut y inclure le nucléaire. Il s'agit d'une énergie de transition. Le progrès continuera, nous le finançons. Je suis convaincu qu'au-delà de l'éolien et du photovoltaïque, la fusion nucléaire sera exploitée. Si nous considérons que ce deuxième acte délégué de taxonomie concerne les énergies de transition, il me semble qu'y inclure le nucléaire est un compromis possible, tout comme y inclure le gaz. Je suis plus optimiste aujourd'hui que je ne l'étais il y a quelques mois. Le Président de la République a été très explicite à ce sujet et, il me semble, convaincant, puisqu'une majorité au Conseil européen a suivi cette position. Je rappelle néanmoins que le choix du mix énergétique est une prérogative de la souveraineté des États.

S'agissant d'EDF, les discussions se poursuivent et n'ont pas encore abouti. Je ne peux me substituer à ma collègue Mme Vestager, qui mène les négociations, mais je suis attentivement le sujet.

La boîte à outils a, quant à elle, pour objet de permettre de traverser une situation temporaire de prix très élevés des énergies. 36 millions de personnes sont en difficulté. Ce dispositif a été adopté par un nombre important de pays. La France a eu raison d'utiliser le principe du chèque, dont la mise en œuvre est plus rapide, et qui est plus efficace que la réduction des taxes, car plus ciblé. Nous pourrions reconduire le dispositif le cas échéant. Plus de 10 pays s'en sont actuellement saisis.

En ce qui concerne le marché de l'énergie, je voudrais rappeler que la dérégulation a été votée par tous les États, à trois reprises ; ce n'est pas la Commission qui a pris la décision.

À propos, la Commission ne vote pas les lois. Notre démocratie européenne est fondée, comme la démocratie nationale, sur la représentation du peuple d'une part, via le Parlement européen, et sur la représentation des territoires d'autre part, via le Conseil.

Plus que la déréglementation du marché de l'énergie, c'est l'interconnexion qui est importante ; or elle est inachevée et doit être renforcée -- pour certains pays isolés, comme l'Espagne et le Portugal -, surtout dans une Europe qui sera de plus en plus électrifiée. Il est vrai, cependant, qu'on peut s'interroger sur la corrélation du prix de l'électricité avec celui du dernier entrant. Mais ce mécanisme, voté par les États, a une raison d'être : favoriser la décarbonation et l'émergence sur le marché de capacités de production décarbonées. Au regard de l'ambition, y compris en matière de stockage et d'hydrogène, nous devons utiliser toutes nos ressources, dont le nucléaire. Nous avons demandé à l'ACER (Agence de coopération des régulateurs de l'énergie), l'instance européenne de contrôle de l'énergie, de réaliser une étude pour mettre à jour la corrélation entre le dernier entrant et le prix du gaz et de l'électricité. Mais c'est une réflexion de long terme, indépendante de la crise que nous traversons actuellement.

S'agissant de l'économie numérique, le DSA et le DMA répondent précisément aux questions que vous avez soulevées, à savoir notre capacité à être maîtres de notre destin numérique, à faire en sorte que ce qui est interdit dans l'espace physique le soit aussi dans l'espace numérique et réciproquement. Les principes sont simples, mais leur mise en œuvre est compliquée. Il s'agit de règlements, dont l'application se fera de manière uniforme dans

tous les États, avec un pouvoir d'intervention important attribué à la Commission. Les discussions sur le DMA sont bien avancées : le sujet est désormais à la main des co-législateurs.

Enfin, sur le quantique, d'importants investissements ont été consentis par la Commission européenne pour rattraper notamment la Chine. Nous ne sommes pas en retard, car nous avons de nombreuses compétences en Europe : en France, en Autriche, en Allemagne, aux Pays-Bas, etc... Nous devons conserver cette avance. Le quantique apportera d'immenses bénéfices dans beaucoup de domaines, comme la chimie : les développements très rapides de vaccins à ARN messagers ont été permis par des ordinateurs pétaflopiques et pré-exascales. On voit bien l'importance de la modélisation, qui sera accrue par les algorithmes, poussés par les accélérateurs quantiques. Ces derniers devraient être opérationnels dans les cinq prochaines années ; pour les ordinateurs quantiques, il faudra attendre un peu plus longtemps.

Vous avez eu raison d'évoquer les applications du quantique pour la sécurité de nos réseaux. Nous travaillons aujourd'hui sur des protections post-quantiques. C'est la raison pour laquelle j'œuvre en faveur des cryptologies quantiques, y compris en matière spatiale.

Nous voulons avoir la possibilité d'offrir une redondance, y compris spatiale, par rapport à nos réseaux terrestres, dont nous avons perçu la vulnérabilité durant la crise de la covid. J'œuvre donc en faveur d'une constellation satellitaire, qui aura aussi une dimension de cryptologie quantique et post-quantique, pour assurer des communications intergouvernementales cryptées. Cette constellation doit être souveraine.

Les Anglais ne font aujourd'hui plus partie de l'Union européenne ; nous en avons tiré des conclusions sur Galileo, programme auquel ils ne participent plus, car le positionnement stratégique par satellite est une question trop sensible.

M. Claude Malhuret. – Monsieur le Commissaire, je voudrais tout d'abord vous féliciter pour votre action au sein de la Commission, dans une période difficile. Je souhaiterais aussi vous demander quelques précisions sur le numérique : jusqu'à présent, nous n'avons pas trouvé de solution satisfaisante pour nous opposer à la toxicité croissante des GAFAM, illustrée par la dernière affaire Facebook ces derniers jours. Nous avons cédé à l'argumentaire des plateformes qui se présentent comme de simples hébergeurs des messages émis par leurs abonnés, et non, comme la presse, des éditeurs responsables des contenus. Ce raisonnement est une fiction, puisque ces plateformes ne se contentent pas d'héberger des contenus : au contraire, leur business model aboutit, par l'intermédiaire des algorithmes, à sélectionner les contenus les plus discutables, polémiques et violents, qui génèrent le plus d'émotion, le plus de réactions et d'argent. Par la sélection qu'elles opèrent, ces plateformes sont donc des producteurs de contenus. Elles doivent donc en assurer la responsabilité, comme les éditeurs de journaux. C'est ce que vous avez affirmé il y a quelques mois en indiquant que ce qui est illégal « offline » doit l'être « online ».

J'ai déposé, il y quelques semaines, l'amendement suivant : « Les personnes mentionnées au II. du présent I. – c'est-à-dire les plateformes - sont civilement et pénalement responsables des informations qu'elles stockent pour mise à disposition du public, dès lors qu'elles effectuent sur ces informations un traitement par algorithme, modélisation ou tout autre procédé informatique afin de classer, ordonner, promouvoir, recommander, amplifier ou modifier de manière similaire la diffusion ou l'affichage de ces informations. » Cet amendement est la traduction littérale d'un projet de loi bipartisan du Congrès américain. Il a

été adopté par le Sénat contre l'avis du gouvernement, celui-ci se retranchant derrière le futur DSA.

Pourriez-vous nous indiquer si telle est bien la direction envisagée par la Commission : les producteurs d'algorithmes seront-ils considérés comme des producteurs de contenus, donc des éditeurs ? Sinon, nous resterons dans la même impuissance devant le danger pour les démocraties que représentent désormais les plateformes.

M. Pierre Laurent. – Sur la question de la santé et des vaccins, vous avez dressé un tableau très satisfaisant de la situation européenne. Mais où se situe, dans ce paysage, l'industrie pharmaceutique française ? On a l'impression que Sanofi n'a pas été au rendez-vous...

Comment jugez-vous l'actuelle stratégie d'implantation massive d'Amazon en Europe, dont les conséquences sont logistiques, industrielles et culturelles ? L'Europe a-t-elle une stratégie face à celle d'Amazon ?

M. Jacques Fernique. – Monsieur le Commissaire, s'agissant du règlement sur les émissions du secteur routier, plusieurs ONG européennes ont dénoncé les méthodes agressives du lobbying des défenseurs des énergies fossiles en vue de vider la future norme Euro 7 de sa substance. Quelles mesures la Commission européenne envisage-t-elle pour encadrer davantage ce lobbying, qui met en danger l'ambition en matière de lutte contre la pollution atmosphérique ?

En mars dernier, le Parlement européen a adopté une résolution ambitieuse sur le devoir de vigilance des entreprises. La Commission a quant à elle annoncé un projet pour juillet, reporté en octobre, or nous n'avons toujours pas de texte. Quelles sont les perspectives de la Commission à ce sujet, et comment se situe-t-elle vis-à-vis du rapport du Parlement ?

M. Thierry Breton. – Sur la norme Euro 7 : nous avons l'habitude des lobbies ; nous avancerons dans l'intérêt des consommateurs. Les moteurs thermiques prendront fin en 2035, mais Euro 7 vise également le méthane, les nuisances créées par les pneus et les freins, questions qui se poseront également dans le cadre du tout électrique. Je resterai très ferme sur ces thématiques importantes. Les discussions se poursuivent à leur sujet avec nos partenaires de l'industrie automobile, dont il faut rappeler qu'elle est un employeur important.

S'agissant du devoir de vigilance, je travaille sur ce sujet avec mon collègue Didier Reynders, Commissaire européen chargé de la Justice. Nous devrions aboutir rapidement à une proposition. Nous sommes en contact avec le Parlement européen, avec lequel nous devrions converger.

En ce qui concerne l'industrie pharmaceutique, la France joue un rôle très important dans l'ensemble des supply chains. De nombreuses entreprises françaises contribuent aux vaccins, y compris à ARN messagers. Il est vrai que l'entreprise que vous avez citée a plutôt misé sur une technologie que nous connaissons davantage, à savoir les vaccins à protéines recombinantes, qui connaît un certain retard par rapport aux autres technologies. Les spécialistes ne s'attendaient d'ailleurs pas à ce que nous ayons aussi rapidement un vaccin à ARN messenger fonctionnel. Nous pensions, au départ, qu'il faudrait 5 à 10 ans pour obtenir un vaccin ! Si Sanofi tient son calendrier, son travail sera très utile. Une grande part de la population mondiale reste à vacciner ; l'Europe et les États-Unis n'en représentent que 10 %, et le sujet majeur est l'Afrique et l'Amérique du Sud – ainsi que la

Chine. Nous aurons donc encore besoin de nombreux vaccins, utilisant toutes les technologies.

S'agissant d'Amazon, le DMA est précisément l'instrument qui a vocation à empêcher ces grands acteurs du numérique d'avoir une activité prédatrice, notamment en utilisant les données de leurs utilisateurs : il s'agit d'encadrer, voire d'interdire, et le cas échéant de sanctionner ces pratiques. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les lobbies s'opposent fortement au texte, mais je ressens une convergence importante au niveau des co-législateurs. J'espère donc que nous pourrons aboutir sur ces sujets sous la Présidence française.

En ce qui concerne le DSA, le sujet des algorithmes est en effet un sujet clé. Le DSA est un acte horizontal, qui introduit un certain nombre d'obligations pour les plateformes, parmi lesquelles l'obligation d'autoriser les autorités à auditer les algorithmes. Il y aura un véritable pouvoir d'injonction, et il pourra y avoir des sanctions. S'il faut aller plus loin et produire des actes spécifiques concernant certaines activités, comme le terrorisme, la pédopornographie ou la vente de produits illicites, il y aura toujours la possibilité de mettre en œuvre de manière complémentaire à ce règlement des actes verticaux. Dans ce cadre, il sera possible aux législateurs nationaux d'introduire des sanctions pénales, en fonction de la gravité des actes considérés.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.—Nous pourrons adresser les éventuelles questions complémentaires au Commissaire. Merci chers collègues.

Jeudi 4 novembre 2021

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

Agriculture et pêche

Conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2021) 554 modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de conformité, la fixation des objectifs des États membres pour 2030 et l'engagement dans la réalisation collective de la neutralité climatique d'ici à 2035 dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, des rapports, du suivi des progrès et de la révision

Proposition de résolution européenne portant avis motivé

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous débutons notre réunion par l'examen d'une proposition de résolution visant à analyser, au regard du principe de subsidiarité, une proposition de règlement soumise par la Commission européenne. En effet, lors de sa dernière réunion, le groupe de travail subsidiarité de notre commission a estimé que ce projet de texte européen pouvait ouvrir la voie à un empiètement de la Commission sur les compétences des États membres. Nous avons chargé notre collègue Pierre Louault d'étudier la question.

À l'issue de son travail, celui-ci nous a soumis une proposition de résolution européenne portant avis motivé. Notre collègue étant retenu à Bruxelles pour un entretien prévu de longue date, je vais vous donner lecture de son intervention :

« Le présent projet d'avis motivé porte sur la proposition de règlement désignée sous la référence COM/2021/554 *final*. Celle-ci tend à modifier un règlement existant : le règlement 2018/841 du 30 mai 2018.

« Il s'agit de l'une des premières déclinaisons se traduisant par des dispositions contraignantes du Pacte vert, ou *Green Deal*, au niveau des activités agricoles. En effet, l'agriculture des États membres sera sollicitée pour contribuer à l'objectif global de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne, par rapport au niveau de 1990 à l'horizon 2030.

« Pour la première période considérée, c'est-à-dire de 2021 à 2025, le nouveau règlement envisagé n'apporte que de légères modifications, non substantielles, au cadre réglementaire actuel.

« En revanche, pour la période 2026-2029, la proposition de règlement prévoit de donner à la Commission européenne le pouvoir d'adopter des actes d'exécution. Ceux-ci pourront assigner des objectifs annuels détaillés de gaz à effet de serre pour chaque État membre. Ce point mérite notre attention.

« On se souvient que la procédure des actes d'exécution est prévue par l'article 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tandis que celle, au demeurant assez proche, des actes délégués relève de l'article 290.

« La Commission peut prendre des actes d'exécution quand il apparaît nécessaire d'assurer des conditions d'exécution uniformes de directives ou de règlements européens. L'acte délégué, pour sa part, est un acte non législatif de portée générale que la Commission peut prendre, sur le fondement d'un acte législatif, pour en modifier des éléments non essentiels.

« Dans sa version actuelle, le règlement du 30 mai 2018 prévoit l'intervention d'actes délégués, car il s'agissait jusqu'à présent de modifier certains éléments non essentiels de ce règlement. La nouvelle rédaction proposée suppose manifestement le recours à des dispositions plus contraignantes, voire plus larges, d'où le recours aux actes d'exécution. Cependant, comme l'observait dès 2014 notre ancien collègue Simon Sutour : "La frontière entre actes d'exécution et actes délégués est encore bien floue."

« L'une et l'autre méthode sont couramment utilisées par la Commission européenne. Il s'agit généralement d'édicter des mesures précises ou détaillées, comparables à celles que peut adopter l'exécutif en France au titre de son pouvoir réglementaire, et non pas d'introduire des normes de portée générale ayant un champ d'intervention potentiellement illimité.

« Il est certain que le Pacte vert repose sur une logique a priori difficilement contestable, à savoir que la lutte contre le réchauffement climatique ne saurait être efficace sans une action collective menée à l'échelon européen, sinon mondial. À défaut, le risque serait que les efforts collectifs des États vertueux soient ruinés par des comportements opportunistes de pays pratiquant une politique de cavalier seul.

« En ce sens, on peut estimer que la proposition de règlement satisfait, en première analyse, aux dispositions de l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE), explicitant ainsi la notion de principe de subsidiarité : "Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'aux niveaux régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union."

« Toutefois, ce principe de subsidiarité est indissociable et s'entend au regard du principe de proportionnalité, comme le fait valoir en ces termes le même article 5 du TUE : "Le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités."

« Or ce point précisément fait plus encore débat, particulièrement dans le contexte actuel : la publication tardive, le 28 juillet 2021, des travaux du Centre commun de recherche de la Commission européenne concernant l'impact du *Green Deal* sur l'agriculture européenne a récemment fait polémique et attisé les inquiétudes.

« En dépit des précautions prises, cette analyse prospective partielle met en avant des perspectives sombres de baisse de la production agricole, de 5 % à 15 % suivant les filières, à l'horizon 2030. Il apparaît pour ainsi dire sidérant qu'une telle évolution n'ait jamais fait l'objet d'un débat public au préalable. À tout le moins, une concertation avec les

États membres, ainsi qu'avec les représentants des agriculteurs, aurait dû être menée en amont par la Commission européenne. Dans ces conditions, comment envisager sereinement la transposition à l'agriculture européenne des grandes orientations du Pacte vert par voie d'acte d'exécution ?

« Envisager de confier une telle prérogative à la Commission présenterait une portée d'autant plus considérable que la rédaction lapidaire retenue ne limite en rien son champ d'application. Là réside finalement le nœud d'incertitude qui nous conduit à vous soumettre cet avis motivé.

« En définitive, la présente proposition de règlement peut légitimement être dénoncée par les parlements nationaux comme ne respectant pas les principes de subsidiarité et de proportionnalité, pour trois motifs. D'abord, le champ d'intervention des actes d'exécution apparaît potentiellement illimité. Ensuite, la proportionnalité des mesures que pourrait prendre la Commission n'est en rien garantie. Enfin, les parlementaires nationaux ne sont pas assurés de pouvoir contrôler les actes d'exécution que prendrait la Commission, puisque seuls les actes de portée législative leur sont transmis.

« S'y ajoute le rappel que les politiques en matière d'environnement, mais aussi, depuis le traité de Lisbonne, en matière d'agriculture relèvent des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres, selon les modalités précisées, notamment par les articles 191 et 192, ainsi que 38 à 44 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

« Tels sont, mes chers collègues, les points clés de la proposition d'avis motivé que nous vous suggérons d'adopter. »

M. André Gattolin. – Nous nous sommes récemment interrogés sur le volume d'actes délégués dans le cadre du plan climat de l'Union européenne, qui a été adopté par les États membres et par le Parlement européen. Il y a effectivement des raisons de s'inquiéter.

Aujourd'hui, le débat porte sur l'interprétation de l'article 5 du traité, qui définit les notions de « subsidiarité » et de « proportionnalité ». En l'occurrence, il n'y a pas de problème de subsidiarité. J'ai bien compris que le sujet était surtout la proportionnalité.

Tous les États européens ne pourront malheureusement pas respecter l'objectif, adopté par les chefs d'État et de gouvernement, d'une réduction de 55 % des gaz à effet de serre. C'est ce qui explique la nécessité de fixer un cadre à l'échelon européen.

Il m'est parfois arrivé, par exemple lors de nos précédentes réunions, de juger les positions de la Commission européenne un peu à rebours de certains engagements internationaux. Mais, en l'espèce, ce n'est pas le cas.

Dans ce contexte, il ne nous paraît donc pas opportun d'adopter la présente proposition de résolution.

M. Jean-François Rapin, président. – Mon cher collègue, il est bien précisé dans l'avis motivé que l'aspect problématique de la proposition de règlement européen concerne le principe de proportionnalité. Nous voulons surtout alerter sur les conséquences du Pacte vert sur l'activité agricole, notamment en termes de baisse de la production.

M. André Gattolin. – Il faut demander des projections au Gouvernement. Au demeurant, la plupart des candidats à l'élection présidentielle ont une vision court-termiste. Ils se projettent à cinq ans – c'est la durée du mandat qu'ils convoitent –, alors que nous avons adopté des objectifs européens de plus long terme, parfois de trente ans. Les instruments de prospective dont nous sommes censés disposer, comme le Haut-Commissariat au plan, ne fonctionnent pas.

Le projet de texte européen n'est pas assorti d'une étude d'impact, ce qui est bien dommage. Il n'a pas non plus fait l'objet d'une consultation préalable.

D'une façon générale, peut-être devrions-nous signifier à la Commission européenne, par une adresse ou une résolution, notre lassitude s'agissant des actes délégués et des actes d'exécution. Mais il appartient en l'occurrence aux autorités nationales de produire des études d'impact.

M. Jean-François Rapin, président. – Tout cela pourrait faire l'objet de propositions dans un deuxième temps. Je rappelle que la position du groupe de travail subsidiarité avait été adoptée à l'unanimité. L'objectif recherché consiste, précisément, à éviter une vision trop court-termiste.

M. André Gattolin. – En France, le Gouvernement ne fait plus assez de prospective.

M. Jean-François Rapin, président. – Le cadre européen n'a peut-être pas suffisamment déterminé les moyens à se donner, pour tenir les engagements. Il ne s'agit pas de faire de la politique politicienne ; nous sommes dans un exercice réfléchi.

Mme Laurence Harribey. – La résolution qui nous est proposée aujourd'hui a tout d'un piège. En nous limitant à une analyse strictement juridique, nous pourrions être tentés de l'approuver. Ce qui est en cause, c'est effectivement le principe de proportionnalité. Mais nous voyons bien qu'il y a utilisation d'un argumentaire juridique pour éviter d'aller dans la bonne direction.

Sur la forme, la proposition de résolution pourrait sembler séduisante. Sur le fond, elle est problématique. Elle revient à donner raison aux États qui freinent des quatre fers pour éviter la transition vers une autre agriculture, conforme à nos objectifs.

Faisons preuve de pragmatisme. Certes, le groupe de travail subsidiarité s'est prononcé à l'unanimité, mais cela n'implique pas de condamner la proposition de règlement européen ou d'adopter une proposition de résolution à la tonalité aussi critique.

À mes yeux, le projet de texte européen respecte le principe de proportionnalité. Les dispositions ne s'appliquent qu'à compter de 2026, et le règlement actuel prévoit des dérogations en fonction des capacités de chacun.

Nous sommes donc réservés sur l'adoption de la présente proposition de résolution. Nous voyons bien le risque de défendre par ce biais une agriculture productiviste et de ne rien changer.

Je tiens également à souligner que la procédure des actes d'exécution peut faire l'objet d'un contrôle de la part des États membres, en vertu d'une décision à la majorité qualifiée, via un dispositif juridique qui a été créé en 2011 et renforcé à la suite de l'affaire du

glyphosate. Il s'agit d'une garantie supplémentaire du respect par la Commission européenne du principe de subsidiarité.

Enfin, la proposition de règlement, en fixant à 2026 la date à partir de laquelle est ouverte à la Commission la faculté de recourir à des actes d'exécution, laisse le temps aux États membres de remplir leurs objectifs en matière de réduction de gaz à effet de serre. Cela me semble conforme au principe de proportionnalité.

En l'état, le groupe socialiste, écologiste et républicain s'abstiendra sur cette proposition de résolution européenne.

M. Jacques Fernique. – J'ai pris le temps de lire attentivement les contributions qui ont conduit à l'élaboration de cette proposition de résolution européenne.

On le sait depuis longtemps, la politique agricole commune (PAC) devra évoluer et ne sortira pas indemne des engagements pris par l'Union européenne, en particulier le Pacte vert et l'objectif de réduction dès 2030 des gaz à effet de serre à hauteur d'au moins 55 %.

Mais comment faire autrement pour progresser dans la lutte contre le réchauffement climatique ? Admettons-le : il est nécessaire de mener des actions concertées au niveau européen. Il ne faudrait pas que tel ou tel État s'arroge le droit de faire cavalier seul. La PAC étant l'une des politiques communes les plus intégrées, il me semble que les États membres se doivent de rester unis.

Je suis pour ma part défavorable à cette proposition de résolution européenne, car le message envoyé serait perçu comme un désaccord politique de fond sur le Pacte vert.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous avons l'impression d'être pris dans un étau : l'accord de Paris sur le climat a défini des objectifs louables, mais les moyens que nous impose l'Union européenne pour y parvenir ne sont pas nécessairement adaptés, en particulier dans le cas de la France.

Je regrette également que nous n'ayons pas pris en considération, dans le cadre de l'accord de Paris, la baisse probable de la production agricole, de 5 à 15 % suivant les filières, à l'horizon 2030. Comment expliquer aux agriculteurs que leur production, autrement dit leur chiffre d'affaires, baissera dans les années à venir et leur demander, dans le même temps, de continuer à investir pour une agriculture plus verte ?

Il est temps de marquer le coup et de faire comprendre à l'Europe qu'il ne faut pas aller trop loin. Évitions de reproduire, avec l'agriculture, les erreurs commises dans le passé pour l'industrie.

M. Jean-Yves Leconte. – Ce n'est pas le premier message d'alerte que nous envoyons à la Commission européenne à propos de la procédure des actes d'exécution, qui ne constitue probablement pas le meilleur moyen de mobiliser les acteurs au sein des différents États membres.

Le champ d'application de la proposition de règlement est très vaste, puisque, au-delà de l'agriculture, il inclut les zones humides et les terres forestières, qui correspondent à de véritables puits de carbone. Aujourd'hui, ces espaces de stockage du CO₂ sont utilisés par les États membres, d'une manière ou d'une autre, pour compenser leurs émissions de gaz à effet de serre. L'évaluation de la Commission européenne en la matière doit reposer sur des

objectifs précis, sauf à avantager un certain nombre de pays qui disposent de tels puits de carbone en quantité. Par souci d'équité, l'Union européenne doit fixer des objectifs communs en vue d'atteindre la neutralité carbone en 2050.

M. Franck Menonville. – Je suis favorable à cette proposition de résolution européenne. En entraînant l'agriculture et des pans entiers de notre économie dans la voie tracée par la Commission européenne, nous commettrions une erreur collective historique.

La stratégie de l'Union européenne repose sur la décroissance de notre agriculture, dans la mesure où elle ne prend pas suffisamment en compte les évolutions technologiques, les innovations et la capacité de stockage du CO2 des terres forestières.

Comme l'a dit le président de notre commission, il faut éviter de transposer à l'agriculture des solutions qui ont conduit à la désindustrialisation de notre pays. J'ajoute que la Commission européenne, au-delà de la lutte contre le réchauffement climatique, doit tenir compte des réalités géopolitiques qui nous entourent.

M. André Reichardt. – Le texte de la proposition de résolution européenne me paraît raisonnable. En effet, la proposition de règlement est, en l'état actuel des choses, et alors que plusieurs États membres refusent d'appliquer certaines directives européennes, complètement « hors sol ».

M. Daniel Gremillet. – Je tiens à remercier Pierre Louault pour l'objectivité de son travail et voterai en faveur de sa proposition de résolution européenne.

Il ne faut pas oublier que notre responsabilité face au défi climatique ne nous dispense pas, bien au contraire, de tenir compte des enjeux liés aux terres agricoles et forestières. Il est plus que jamais nécessaire de concilier le principe de sécurité alimentaire avec l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique.

Je tiens aussi à rappeler que l'enjeu alimentaire, plus que toute autre préoccupation, se situe aujourd'hui au cœur de la plupart des conflits géopolitiques.

M. Victorin Lurel. – Le champ d'application de la proposition de règlement me semble trop large, d'autant que celle-ci ne respecte manifestement pas les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cela étant, la rejeter au nom de la subsidiarité n'est pas satisfaisant : que proposer comme alternative ? Ne pourrait-on pas améliorer le texte, l'adopter sous une forme plus équilibrée, qui prévoirait par exemple une consultation des États en amont d'éventuels actes d'exécution ? Quelle est la position des autorités françaises sur ce point ?

M. Jean-François Rapin, président. – La France s'est officiellement engagée à respecter l'accord de Paris. L'alternative à laquelle nous sommes confrontés est en effet insatisfaisante : adopter la proposition de résolution européenne reviendrait à mettre en exergue une difficulté, qui n'est pas tant de nature juridique, mais relève d'un problème de fond ; la rejeter équivaldrait à nous asseoir sur les problèmes sérieux que nous identifions.

On reproche suffisamment aux parlements nationaux leur inaction. Il est temps de dénoncer les moyens envisagés au niveau européen pour faire respecter l'accord de Paris. C'est pourquoi je soutiendrai le travail de Pierre Louault.

M. Dominique de Legge. – Ce débat est intéressant, car il pose la question de la relation de confiance entre l'Union européenne et ses États membres. Personnellement, je voterai cette proposition de résolution européenne, car je suis en désaccord avec la méthode de la Commission européenne, qui s'apparente à un acte de défiance par anticipation.

Il est aujourd'hui nécessaire d'envoyer un message politique à l'Union pour lui expliquer que nous avons une conception différente des relations qu'elle doit entretenir avec ses États membres.

La proposition de résolution portant avis motivé est adoptée dans la rédaction suivante et [disponible en ligne sur le site internet du Sénat](#).

Institutions européennes

Présentation des résultats de la consultation sénatoriale en ligne des élus locaux sur l'avenir de l'Europe, en présence des associations d'élus locaux

M. Jean-François Rapin, président. – Nous allons maintenant prendre connaissance des résultats de la consultation en ligne que nous avons menée du 6 septembre au 8 octobre dernier auprès des élus locaux afin de connaître leur perception de l'Union européenne et leurs attentes concernant l'avenir de l'Europe.

Notre commission entend ainsi faire participer le Sénat au dialogue avec les citoyens sur le futur de l'Union européenne, dialogue auquel nous invitent les institutions européennes à travers la conférence sur l'avenir de l'Europe ouverte en mai dernier.

J'étais avec Gisèle Jourda il y a quelques jours à Strasbourg à ce sujet. Le processus est lancé et le Sénat compte bien y participer.

Chargé par la Constitution d'une mission spécifique de représentation des collectivités territoriales, le Sénat est naturellement attentif à la façon dont les territoires voient et vivent l'Europe. C'est pourquoi nous avons lancé cette consultation.

Elle a rencontré un certain succès, puisque près de 1 800 élus y ont répondu. Le cabinet Kantar nous a assistés dans l'exploitation de ces réponses, et je remercie MM. Guillaume Caline et Pierre Latrille d'être présents aujourd'hui pour nous présenter la synthèse de ce travail.

Nous avons tenu à inviter les associations d'élus à cette présentation, et je salue les représentants de l'Association des départements de France (ADF) et de l'Association des maires de France (AMF), qui ont répondu favorablement à cette invitation.

Je suis particulièrement heureux d'accueillir un élu breton, M. Thibaut Guignard, président de la commission affaires européennes de l'AMF et maire de Plœuc l'Ermitage, commune rurale près de Saint-Brieuc, qui se retrouvera peut-être dans les résultats de notre consultation à laquelle beaucoup de maires ruraux ont contribué.

La parole est à MM. Caline et Latrille.

M. Guillaume Caline, responsable du pôle Enjeux publics et opinion de l'Institut Kantar. – Cette consultation a effectivement été un succès puisqu'environ 1 800 élus locaux se sont exprimés sur la manière dont ils perçoivent l'Union européenne, son rôle, son impact et son influence sur leur travail au quotidien, ainsi que sur les difficultés qu'ils pouvaient rencontrer par rapport à l'Union européenne et leurs attentes par rapport à l'Europe.

Certaines questions de cette consultation ont pu être rapprochées des enquêtes Eurobaromètre afin de permettre de comparer les résultats : les élus locaux qui ont participé à la consultation ont une perception de l'Union européenne très proche de celle des Français.

Alors qu'il existe un certain soutien à l'idée de l'Union européenne, à ses principes et à son projet, les élus locaux ont en même temps une vision de celle-ci assez

négative, d'où ressort l'idée de bureaucratie et de concurrence entre les États, ainsi que d'éloignement par rapport au quotidien, conviction partagée par les Français.

Pour autant, les élus locaux attendent de l'Europe davantage d'accompagnement dans leur travail quotidien.

Cette consultation a été lancée par le Sénat et 1 785 élus locaux, y ont répondu en ligne sur la plateforme du Sénat, du 8 septembre au 6 octobre dernier.

74 % des élus qui ont participé à la consultation sont des hommes. 99 % ont un mandat municipal. Quelques conseillers départementaux ou régionaux ont également participé à cette enquête.

Assez peu d'élus ont moins de 35 ans. Un quart des répondants a entre 35 et 49 ans, un peu moins de la moitié entre 50 et 64 ans. Un autre quart est âgé de 65 ans et plus. De manière assez logique, les personnes qui ont participé à cette étude sont en grande majorité des élus de zones rurales, surtout des communes de moins de 2 000 habitants pour 67 % d'entre eux et, pour 25 %, de communes de 2 000 à 10 000 habitants. Ceci reflète la configuration de nos territoires.

Les élus interrogés se montrent assez partagés dans leur vision de l'Union européenne. Il leur était demandé s'ils avaient de l'Union européenne une image assez positive, très positive, assez négative, très négative ou ni positive ni négative.

Un peu moins de la moitié des élus dit avoir une perception positive de l'Union européenne. Un tiers n'en a ni une vision positive ni une vision négative et un quart en a une perception négative. On remarque qu'un faible nombre en a une vision soit très négative, soit très positive. Il s'agit donc d'une perception assez éclatée même si, comme chez les Français, l'a priori est plutôt positif.

Un certain nombre d'élus a une vision un peu plus positive que la moyenne. Il s'agit plutôt d'élus de grandes communes, de territoires urbains et d'élus plus jeunes.

Les résultats sont extrêmement similaires à l'opinion des Français que l'on retrouve dans l'enquête Eurobaromètre réalisée pour la Commission européenne au printemps de cette année.

On a également soumis aux élus un certain nombre de mots en leur demandant lesquels caractérisaient le mieux à leur sens l'Union européenne, en mêlant des mots plutôt négatifs ou plutôt positifs.

71 % des répondants ont cité la bureaucratie, mot qui revient de manière assez transversale.

Malgré tout, les répondants sont nombreux à citer des mots négatifs tout autant que positifs, ce qui montre là aussi l'ambivalence des élus à l'égard de l'Union européenne. Les questions du déficit de légitimité, de l'opacité, du déficit démocratique de l'Union européenne ressortent également pour près de quatre élus sur dix, ainsi que les questions de concurrence entre États membres, que l'on retrouve aussi dans les propos des Français, faisant écho à la question des travailleurs détachés.

Du côté des termes positifs, on trouve en premier lieu la paix, l'union dans la diversité, l'attachement aux valeurs et aux principes qui fondent l'Union européenne : l'ouverture, les échanges, la mobilité sont ainsi des valeurs positives associées à l'Union européenne, comme le compromis.

La démocratie, la liberté, l'État de droit arrivent un peu en dessous, puisqu'ils sont cités par 25 % des élus, soit moins que le déficit de légitimité et l'opacité.

De manière assez marquante, les concepts relatifs à la puissance de l'Europe, à travers les questions de sécurité ou de prospérité et de relance arrivent en bas de ce classement.

De façon assez cohérente, les élus des territoires urbains sont un peu plus nombreux à citer des termes positifs quand ils évoquent l'Union européenne.

M. Pierre Latrille, chargé d'études de l'Institut Kantar. – S'agissant des interactions des élus locaux avec l'Union européenne, le premier élément qui ressort est le sentiment de la grande majorité des élus que l'Union européenne n'est pas présente dans leur action au quotidien. Seul un élu sur cinq estime que l'Union européenne est présente, et seulement 3 % estiment qu'elle est très présente.

On a cependant demandé à ceux qui ont le sentiment que l'Union européenne est présente dans quels domaines ils étaient en interaction avec l'Union européenne. Trois domaines se dégagent très clairement : développement économique, environnement et climat, pêche et agriculture. S'agissant d'élus au profil très rural, il n'est pas étonnant que l'agriculture soit beaucoup citée.

Ce sentiment que l'Union européenne n'est pas forcément très présente se retrouve quand on demande aux élus locaux de citer des exemples d'actions ou de réalisations que leur collectivité n'aurait pu réaliser sans l'Union européenne. 81 % ne peuvent ou ne souhaitent pas citer d'actions pour lesquelles l'Union européenne aurait été indispensable.

Le fait que l'Union européenne soit peu présente ne veut pas dire pour autant qu'elle soit considérée comme nuisible. Une très grande majorité des répondants estime ne pas avoir de difficultés imputables à l'Union européenne. Elle n'est donc pas présente pour 81 % des élus, mais la même proportion estime qu'elle n'est pas pour autant une gêne, un problème ou une source de soucis.

Néanmoins, ceux qui rencontrent des difficultés imputables à l'Union européenne citent plusieurs éléments. Ce qui ressort clairement, ce sont les difficultés liées au fonctionnement de l'Union européenne et aux contraintes réglementaires – normes, directives.

Les modalités d'obtention des aides sont souvent considérées comme très complexes. Il semble très difficile d'avoir une information sur les aides dont on peut disposer et la manière dont on peut les obtenir.

La complexité des dossiers de subventions revient à plusieurs reprises dans les verbatims, la bureaucratie allant de pair avec la lourdeur administrative de l'Union européenne.

La question des normes, qui ne prennent pas forcément en compte les spécificités du monde rural, s'impose encore une fois. Un élu évoque le programme « Liaisons entre

actions de développement de l'économie rurale » (Leader) et la difficulté à monter un dossier pour finalement obtenir une subvention qu'il semble considérer comme peu importante. Il cite même l'exemple d'une association qui a renoncé du fait de la difficulté à constituer le dossier.

D'autres exemples de difficultés imputables à l'Union européenne sont cités, dans différents domaines où l'Union européenne peut intervenir – économie, énergie, gestion du territoire. Des critiques sur la politique agricole commune (PAC) et sur la gestion agricole de l'Union européenne reviennent à plusieurs reprises, ce qui n'est pas surprenant, beaucoup d'élus ruraux ayant participé à la consultation. Un élu accuse également l'Union européenne d'avoir participé à la désindustrialisation de son département.

Un sentiment d'être éloigné de l'Union européenne et d'être mal informé sur les aides dont le territoire de l'élu pourrait bénéficier de la part de l'Union européenne transparait. Les élus ne se sentent pas bien informés. Seul 1 % se dit très bien informé. 16 % s'estiment bien informés au sujet des aides de l'Union européenne.

Néanmoins, le fait que l'Union européenne soit considérée comme peu présente par les répondants ne veut pas dire qu'ils considèrent que la question européenne ne les concerne pas. Ils se sentent en effet impliqués dans la question européenne, 69 % considérant que les collectivités territoriales ont un rôle à jouer pour développer le sentiment d'appartenance des citoyens français à l'Union européenne.

Pour eux, des actions sont à mettre en place à cet effet, en premier lieu en matière de communication et d'information afin de donner une image positive de l'Union européenne. L'idée qu'il faudrait communiquer sur ce qu'il y a de positif dans l'Union européenne, sans insister sur les aspects négatifs, revient régulièrement.

65 % des élus souhaitent que l'Union européenne soit plus présente dans leur action quotidienne, souhait partagé par les élus qui ont le sentiment que l'Union européenne est déjà présente et par ceux qui ont le sentiment que l'Union européenne n'est pas présente.

Deux domaines se dégagent très clairement, d'une part l'environnement et le climat et, d'autre part, le développement économique, l'énergie arrivant en troisième position.

M. Pierre Latrille. – Cette présence peut prendre plusieurs formes. Ce peut être une présence réglementaire, par exemple en instaurant une taxe carbone ou des droits de douane selon le niveau de pollution. Ce peut être une politique volontariste, des actions communes pour lutter contre le réchauffement climatique. Ce peut être des aides, des subventions pour développer des programmes favorables à l'environnement ou permettre notamment d'atteindre les objectifs visés par l'accord de Paris.

On retrouve ces différents types d'action quand on parle de développement économique ou d'énergie. Quel que soit le sujet, l'idée d'action réglementaire ou volontariste de l'Union européenne revient, qu'il s'agisse d'aides pour les entreprises ou pour les citoyens.

Un élément se retrouve à plusieurs reprises, celui de l'harmonisation fiscale, sociale et environnementale de l'Union européenne pour éviter ce que beaucoup d'élus considèrent comme une concurrence déloyale.

Les élus locaux ont plus de mal à définir précisément des secteurs dans lesquels ils souhaiteraient voir l'Union européenne intervenir. 73 % ne répondent pas à cette question.

Enfin, s'agissant de l'avenir de l'Union européenne, les élus locaux ont une vision très partagée. 51 % sont optimistes, 48 % sont pessimistes. Très peu disent être très optimistes ou très pessimistes. Ils n'adoptent pas une position tranchée sur cette question.

C'est une opinion assez proche de l'opinion des Français tirée de l'enquête Eurobaromètre du printemps dernier. Certes, les Français sont un peu moins pessimistes parce qu'ils sont un peu plus nombreux à ne pas se prononcer, mais un nombre très faible de Français se dit très optimiste ou très pessimiste. On retrouve là encore ce refus d'adopter une position tranchée sur l'avenir de l'Union européenne.

M. Guillaume Caline. – Cette difficulté à se projeter dans l'avenir de l'Union européenne est le reflet de beaucoup de craintes actuelles et du sentiment d'éloignement de l'Union européenne par rapport au quotidien.

M. Pierre Latrille. – La conférence sur l'avenir de l'Europe, lancée en mai 2021, bénéficie aujourd'hui d'une notoriété plutôt mitigée. 33 % des élus en ont entendu parler, mais seuls 6 % voient bien de quoi il s'agit. La notoriété est meilleure chez ceux qui constatent que l'Union européenne est présente dans leur action au quotidien, ce qui n'est pas très surprenant.

En conséquence, seulement 1 % des élus ont déjà organisé un débat citoyen dans le cadre de cette conférence. 12 % envisagent d'en organiser un, soit un nombre plutôt faible, ce qui n'est pas étonnant, compte tenu du fait que seulement un tiers a entendu parler de cette conférence.

Enfin, nous avons interrogé les élus de manière spontanée sur leurs principales attentes concernant l'avenir de l'Union européenne. Plusieurs domaines sont cités, mais l'essentiel porte sur l'organisation et le fonctionnement de l'Union européenne : souhait d'un changement politique avec une plus grande unité européenne, recoupant les souhaits de cohésion et d'harmonisation, souhait d'une Europe qui ne soit pas uniquement portée sur les questions d'argent, mais plus sur le social, la cohésion, l'entraide entre les États membres et la proximité.

Mme Laurence Harribey. – Cette question a-t-elle été posée dans le cadre du panel général ?

M. Pierre Latrille. – Non.

En matière de fonctionnement, on retrouve un vrai souhait de proximité de l'Union européenne, et plus précisément des députés européens. Les élus déplorent ne jamais rencontrer leur député européen. Ils regrettent parfois cet éloignement de l'Union européenne.

Beaucoup souhaitent des actions concernant par exemple le contrôle des frontières ou une défense commune.

M. Guillaume Caline. – Dans les verbatims, les attentes des élus ne se distinguent pas vraiment des attentes des autres citoyens. C'est aussi en tant que citoyens qu'ils expriment l'attente d'une Union européenne plus présente et plus concrète.

Pour conclure, on a chez les élus locaux, à l'image de ce qu'on observe chez les Français, une perception assez partagée de l'Union européenne, source d'espoirs et de valeurs assez positives. Certains élus nous disent aimer l'idée d'Union européenne, ce que l'on

retrouve chez les Français, mais avec souvent une déception par rapport à ce qui se fait aujourd'hui. On en perçoit souvent les lourdeurs et on regrette son manque de proximité au quotidien.

Cependant, deux tiers de nos répondants souhaitent que l'Union européenne soit davantage présente dans le quotidien et que cette présence se matérialise autour de questions liées à l'environnement, au climat, au développement économique et à l'accompagnement.

En revanche, les élus ont du mal à se projeter dans l'avenir de l'Union européenne. Leurs attentes concernent son organisation, son fonctionnement, une plus grande cohésion et davantage de proximité et d'attention aux territoires.

M. Jean-François Rapin, président. – Une enquête intéressante est aussi présentée ce matin à la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales. Elle porte sur la vertu et les menaces autour de la démocratie municipale.

On y apprend que 19,6 % des maires sont aujourd'hui des femmes, alors que cette part est de 26 % parmi les répondants à notre consultation et que 18 % des maires ont moins de 49 ans, contre 32 % de nos répondants. Nous pouvons en conclure que, parmi les maires, ce sont les femmes et les jeunes qui ont souhaité s'exprimer sur l'Europe grâce à la consultation que nous avons lancée au nom du Sénat.

La parole est à M. Thibaut Guignard.

M. Thibaut Guignard, président de la commission des affaires européennes de l'Association des Maires de France. – Je suis très heureux de représenter ici l'AMF et le président Baroin.

Je suis également président de la Fédération française des programmes Leader, qui représente 339 territoires ruraux de France métropolitaine et d'outre-mer. Les sujets que nous avons vus ce matin sont des sujets particulièrement prégnants pour les collectivités et les élus. J'y ai retrouvé ce que j'entends au quotidien sur le terrain de la part des élus locaux.

Je remercie le Sénat et votre commission d'avoir lancé cette consultation parallèlement à la Conférence sur l'avenir de l'Europe. François Baroin a assisté au lancement de cette dernière par le Comité européen des régions, à Strasbourg, le 9 mai dernier. Il a eu l'occasion d'y rappeler un certain nombre de points chers à l'AMF, comme une meilleure définition du principe de subsidiarité de l'Union européenne jusqu'aux collectivités territoriales. On l'a vu durant la crise sanitaire : les collectivités locales sont l'échelon de proximité, de réactivité et d'efficacité. Ce principe de subsidiarité mérite d'être rappelé et renforcé.

Il existe également une demande récurrente de l'AMF pour territorialiser davantage les politiques d'investissement de l'Union européenne. Ceci est possible dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), à travers le programme Leader, mais également dans le cadre du Fonds européen pour le développement régional (Feder) dans la prochaine période de programmation, grâce à l'objectif stratégique 5, pour « une Europe plus proche des citoyens », qui permettra de territorialiser une partie de l'enveloppe consacrée au Feder.

L'AMF travaille sur deux domaines thématiques en lien avec les questions européennes, le déploiement du numérique et la santé, qui sont pour les élus locaux deux sujets de préoccupation qui doivent trouver toute leur place dans les politiques européennes.

La présentation de ce matin était particulièrement intéressante. Il me semble cependant qu'il y manquait un volet à propos de la connaissance qu'ont les élus locaux du mécanisme français de gestion des fonds européens. Quand on parle de bureaucratie européenne, on parle en effet surtout de bureaucratie franco-française.

J'aurais aimé savoir si les élus locaux connaissent le mode de gestion du Feder, dont l'autorité de gestion est le conseil régional. Les conseillers régionaux sont sur le terrain. Il existe une cellule Europe au conseil régional. Les élus locaux savent-ils qu'une partie du Fonds social européen (FSE) est gérée par le conseil départemental ? Connaissent-ils le programme Leader, appuyé sur le Feader et géré sur le terrain au plus près des acteurs locaux ?

En tant qu'europeen convaincu et très investi, je m'insurge quand j'entends parler de bureaucratie européenne, car la bureaucratie est d'abord française. J'ai l'occasion, dans le cadre de mes responsabilités, de me rendre régulièrement dans d'autres États membres, pour parler de ces fonds européens. Ces fonds y sont gérés de manière beaucoup plus simple et fluide.

S'agissant du programme Leader, que je connais particulièrement, ce n'est pas l'Union européenne qui a décidé que la régionalisation des fonds serait réalisée au moment de la réforme territoriale des régions, des élections régionales et des changements d'exécutif, l'Agence de services et de paiement (ASP) étant incapable d'échanger et de coconstruire avec les régions. Je ne parle pas ici des responsabilités des uns et des autres, mais de la coresponsabilité dans la construction d'un système d'instruction satisfaisant pour les fonds Leader.

L'Union européenne n'y est pour rien, et sans doute la Commission européenne et certains États membres amis regardent-ils la France avec interrogation quand ils voient dans quelles difficultés on se retrouve par rapport à quelques programmes européens.

Aujourd'hui, s'agissant du programme Leader 2014-2020, nous sommes à moins de 50 % de dossiers instruits et à moins de 30 % de crédits versés. Cependant, 100 % des enveloppes sont fléchées. Les groupes d'action locale Leader ont donc fait leur travail.

Il existe des difficultés dans notre système d'instruction des fonds européens franco-français. Sans doute beaucoup de fluidité et de simplification relèvent-elles du niveau national, même si je n'écarte pas le fait que l'Union européenne porte une part de responsabilités en matière de complexité des fonds, sans parler de ses exigences.

L'AMF souhaite connecter l'Europe et les territoires. Nous sommes persuadés que l'Union européenne ne peut se construire sans les territoires et que les territoires ne peuvent déployer leur stratégie de développement sans l'Union européenne, en particulier les territoires ruraux. On l'a vu dans l'enquête : il existe une meilleure perception de l'Union européenne et de ses outils de la part des métropoles et des villes, qui comportent toutes un service Europe avec des dizaines d'agents et des élus investis.

Ce n'est pas le cas des communautés de communes rurales ni des petites communes rurales. Pour autant, je suis persuadé que toutes les communes, quelle que soit leur taille, peuvent avoir accès aux fonds européens et aux programmes de coopération transnationale, comme Erasmus +. Nous avons un effort de communication et de pédagogie très important à réaliser.

On l'a vu, huit élus locaux sur dix se considèrent comme mal informés. J'étais la semaine dernière dans l'Indre, à l'invitation de la sénatrice Nadine Bellurot pour intervenir devant les maires de ce département. Je leur ai présenté les différents fonds européens qui existent, des exemples de projets, les programmes de coopération transnationale, des exemples de coopérations menées par des communes de 600, 1 000, 1 200 habitants, avec des partenaires polonais, roumains, bulgares, espagnols.

Les maires sont toujours très intéressés de découvrir ces possibilités et de voir ce qu'il est possible de faire avec les outils de l'Union européenne.

Je suis, en tant que maire rural, persuadé qu'on ne peut laisser l'ouverture sur l'Union européenne uniquement aux grandes villes et aux métropoles. Il faut ouvrir cette possibilité à l'ensemble des communes et des communes rurales. Il y a manifestement beaucoup de travail de pédagogie à réaliser.

C'est ce qu'essaye de faire l'AMF avec la commission Europe. Notre congrès a lieu dans deux semaines. Il comportera un forum Europe, des points d'information et des coachings sur certains thèmes, dont les programmes leader. Les principales questions tournent toujours autour de la gestion, certaines communes n'ayant parfois pas la trésorerie suffisante pour réaliser d'autres projets tant qu'elles n'ont pas touché la subvention européenne.

Je tiens à rappeler que si l'Union européenne fixe une obligation de bonne utilisation et de transparence des fonds, ce sont bien les États membres qui sont désormais autorités de gestion, les conseils régionaux devenant pour la prochaine période de programmation autorités de gestion déléguée (AGD), sous l'autorité des États membres. Ce sont bien les États qui décident des procédures nationales et des circuits de gestion des fonds européens.

Or on voit qu'il existe de grosses différences entre États. Pour ce qui est du programme Leader, sachez qu'en termes de déploiement et de versement des fonds, la France est avant-dernière sur l'ensemble des États membres de l'Union européenne, alors même qu'elle a créé ce programme dans les années 1990 et a toujours été à la pointe, lors des négociations budgétaires, pour défendre cette part du développement rural dans le Feader et dans la PAC.

Je ne reviendrai pas sur les grands enjeux que les élus locaux ont pu pointer en tant que citoyens français et européens, mais j'insisterai davantage sur la connexion entre l'Union européenne et les territoires. L'étude montre à quel point nous avons tous un travail de pédagogie à mener pour que les élus locaux sachent comment l'Union européenne est présente dans leur quotidien. Peu d'entre eux peuvent citer concrètement ce que l'Union européenne fait dans leur quotidien.

Merci beaucoup pour cette initiative et pour la qualité de cette étude, qui vient conforter la perception que nous avons de la situation. Je suis à votre disposition pour prendre

des initiatives communes en direction des élus locaux afin de les informer, via les sénateurs qui sont leurs représentants dans cette belle maison.

M. Jean-François Rapin, président. – L'objet de ce travail est en effet de contribuer à l'effort qui est mené par la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Il nous faut « booster » cet événement auprès des maires. S'ils n'en ont pas conscience, c'est encore pire pour nos concitoyens. Ce travail va donc se poursuivre en région.

Je présenterai aux élus des départements qui ont le plus participé, les résultats du travail qui a été fait afin d'avoir un retour qualitatif du terrain. Plusieurs déplacements sont d'ores et déjà prévus.

Au regard des résultats, du nombre de réponses émanant quasi exclusivement du milieu rural, peut-on considérer que cette enquête est représentative ?

M. Guillaume Caline. – On est ici sur une consultation et non sur un sondage, qui est une photographie représentative. Les personnes qui répondent le font volontairement, donc il existe toujours des biais de représentativité. On ne cherche pas ici la représentativité, mais à laisser s'exprimer les personnes sur ce qu'elles attendent.

Un certain nombre d'éléments sur les tranches d'âge attestent toutefois d'une bonne représentativité, même si les personnes qui ont répondu sont plutôt jeunes. En un sens, tant mieux pour l'avenir de l'Europe.

Certains résultats montrent que, pour beaucoup de répondants, l'Union européenne n'est pas présente dans leur quotidien. Ceci prouve sans doute que les personnes qui ont participé ne sont pas forcément les plus concernées par l'Union européenne dans la vie quotidienne, mais que le sujet les intéresse. Cela permet de dire que cette enquête n'est pas strictement représentative, mais constitue un bon reflet des attentes de la plupart des élus locaux.

M. André Reichardt. – Son taux de réponses est-il convenable pour une consultation en ligne ?

M. Guillaume Caline. – Le nombre de réponses à une telle enquête se situe entre 300 et 3 000. On compte ici 1 785 répondants, ce qui est satisfaisant.

Mme Gisèle Jourda. – Quelle est la répartition géographique de cette consultation ?

M. Dominique de Legge. – Il y a une sorte de paradoxe à dire qu'on souhaite une plus grande présence de l'Europe sur le terrain et à déplorer une trop grande bureaucratie. J'en conclus que ce qu'attendent les élus locaux, c'est d'abord des financements, pour parler vulgairement.

Par ailleurs, on voit bien, à la faveur des réponses, que le coût de constitution d'un dossier par rapport à la subvention attendue fait que, comme pour les appels à projets des régions, les petites communes rurales sont de fait exclues.

M. Thibaut Guignard. – Selon Leader France, plus de 2 000 projets ont été abandonnés en France à cause des lourdeurs administratives ou des délais d'instruction depuis 2014, début de la précédente période de programmation budgétaire.

M. André Gattolin. – Des bilans et des travaux ont été réalisés, comme l'étude de l'université de Strasbourg sur la politique régionale de l'Union européenne, qui démontrent son recentrement sur les grands pôles urbains connectés. On arrive à réduire les disparités interrégionales au sein de l'Union, mais on crée des disparités au sein des régions entre les pôles qui disposent des administrations et des infrastructures pour conduire ces projets et les autres zones de ces régions.

On est passé d'une politique régionale de plus en plus « redistributive » à une logique de compétitivité. Les centres urbains en bénéficient le plus, et c'est là le véritable problème.

Le Bundesrat, en Allemagne, qui détient moins de compétences que nous en termes législatifs, joue un rôle relais majeur en tant que représentants des Länder et des districts en faisant remonter le point de vue des territoires.

On se vante d'être la chambre des territoires, mais on ne sait pas trop le faire, parce qu'on a une administration française et territoriale qui n'est pas formée à ces questions européennes. Les Polonais, paradoxalement, le sont mieux que nous.

Mme Laurence Harribey. – Je suis étonnée des résultats de cette consultation. Les élus ne voient pas l'Union européenne au quotidien, alors qu'il n'y a pas aujourd'hui un seul projet sur le territoire qui ne soit financé par l'Union européenne, que ce soit dans le numérique ou l'accès à la santé.

Dans la Gironde, les gens identifient le programme Leader sans savoir que l'Europe est derrière, parce que les choses sont de plus en plus gérées par les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR). Il y a davantage qu'un problème de communication, alors que ce programme est exceptionnel pour le développement local et le développement rural.

Cependant, la question de l'ingénierie semble être négligée dans cette enquête. Or les dossiers ne fonctionnent que lorsque les élus locaux se sont dotés d'une ingénierie, en particulier avec les PETR. Les actions européennes sont un élément moteur et démultiplicateur du développement territorial.

Je suis également très étonnée que très peu d'élus régionaux aient répondu, alors que les régions gèrent aujourd'hui les fonds européens. Cela s'est fait dans une période de renouvellement, ce qui peut l'expliquer, mais il conviendrait d'affiner ce point.

M. Jean-François Rapin, président. – Des consultations régionales sur l'avenir de l'Europe ont été lancées parallèlement partout en France par le Gouvernement.

Mme Laurence Harribey. – Ce que vous avez dit confirme en tout cas ce que nous avons ressenti, avec Colette Mélot et tous ceux qui ont travaillé sur la mission d'information sur la gestion des fonds structurels.

M. Guillaume Caline. – L'enquête a été réalisée auprès de l'ensemble des élus, à l'exception de la Corse, où il n'y a eu aucun répondant. Le plus grand nombre de répondants se trouve en Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie, Nouvelle-Aquitaine et Grand Est, ce qui est assez logique puisque ces régions comportent le plus grand nombre de communes et d'élus.

M. Jean-François Rapin, président. – Ainsi que je le disais, nous allons organiser quatre réunions. Elles auront lieu à Strasbourg le 27 novembre, vraisemblablement

au conseil régional, à Rennes le 4 décembre, à Bordeaux, a priori le 11 décembre, en Haute-Savoie, département qui a répondu, et à Saint-Germain-en-Laye, début 2022, avec l'espoir d'une intervention du Président Larcher.

Ces contributions départementales pourraient alimenter l'enquête qui a été diligentée. Un rapport pourra être rédigé in fine, pour alimenter la contribution du Sénat dans le cadre de la conférence sur l'avenir de l'Europe.

Questions diverses

Je voudrais simplement rappeler que le Président du Sénat, au vu de l'amélioration de la situation sanitaire, nous demande de mettre fin aux visioconférences et de renouer désormais avec les réunions en présentiel au Sénat, aussi bien dans l'hémicycle qu'en commission. Le recours à la visioconférence restera néanmoins possible en commission pour entendre des personnalités pouvant difficilement se rendre à Paris ou en substitution de certains déplacements, ce qui est précieux pour une commission comme la nôtre. Cette souplesse reste aussi admise pour les auditions de rapporteurs, afin de faciliter leur organisation.

Je vous remercie.

Mercredi 10 novembre 2021

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

Questions sociales et santé

Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA)

Proposition de résolution européenne et avis politique

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous débutons notre réunion par l'examen d'une proposition de résolution visant plusieurs textes présentés par la Commission européenne dans le but de renforcer l'Europe de la santé. Cette dernière propose notamment la création d'une nouvelle structure, l'HERA, sur le modèle de la BARDA aux États-Unis, qui avait été annoncée dès septembre 2020 dans le discours de Mme von der Leyen sur l'état de l'Union. L'objectif est de capitaliser sur l'expérience réussie de l'achat groupé de vaccins. Après des débuts laborieux, l'Union européenne peut en effet se targuer d'avoir remporté un succès en ce domaine, comme l'a fait valoir le commissaire Thierry Breton lors de sa récente audition devant notre commission il y a une dizaine de jours.

Pour la création de l'HERA, la Commission fait le choix de privilégier une structure interne, qui devra s'articuler avec les nouvelles dispositions du « paquet pour une union de la santé », présenté en novembre 2020 par la Commission. L'objectif que nous devons poursuivre est à la fois d'améliorer la résilience de l'Union en matière de santé et de respecter les prérogatives des États membres dans ce domaine.

Nous avons confié l'étude de ces textes à notre duo de rapporteurs sur la santé, Pascale Gruny et Laurence Harribey, qui nous avaient déjà présenté un rapport en juillet 2020 appelant à une mobilisation européenne au service de la santé. Elles s'étaient ensuite inquiétées en février dernier du respect du principe de subsidiarité par les textes du « paquet pour une union de la santé » : sur leur initiative, le Sénat avait adopté trois résolutions portant avis motivé dénonçant l'impact que ces textes pourraient avoir sur la fourniture de services de santé et de soins médicaux, qui relève de la compétence des États membres, et sur le risque que ces textes remettent en cause des lois et règlements nationaux. La Commission européenne a répondu depuis à notre interpellation : je laisse le soin à nos rapporteurs de s'en faire l'écho ainsi que de présenter leurs propositions de résolution européenne et d'avis politique et leur cède sans délai la parole.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mes chers collègues, chère Laurence, en février dernier, notre commission avait en effet adopté trois propositions de résolution portant avis motivé sur les trois textes du « paquet pour une union de la santé » visant à renforcer l'action de l'Union et le rôle du centre européen de prévention et de contrôle des maladies face aux menaces transfrontières graves pour la santé, ainsi que les compétences de l'Agence européenne du médicament. Pour la Commission européenne, les craintes du Sénat n'étaient pas justifiées. Toutefois, les discussions sur deux de ces textes sont aujourd'hui compliquées car la plupart des États membres font la même analyse que notre commission et ce, bien que le Sénat ait été le seul à adresser des avis motivés à la Commission.

Comme l'a rappelé le Président, s'inspirant du modèle de la BARDA aux États-Unis, la Commission européenne a souhaité doter l'Union d'une Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire, l'HERA. La mission de l'HERA sera de garantir la disponibilité en temps utiles et en quantités suffisantes de contre-mesures médicales nécessaires en cas de crise sanitaire.

Selon la Commission, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne contient pas d'article permettant de donner une base juridique propre à la mission de l'HERA. De plus, la création d'une agence autonome présenterait plusieurs inconvénients. Outre le fait qu'elle disposerait d'un poids politique moins important que celui de la Commission elle-même, elle serait plus longue à créer et ne serait dotée d'un budget qu'au terme d'une nouvelle procédure budgétaire.

Dès lors, la Commission a imaginé un dispositif particulièrement innovant et expérimental. Elle a décidé d'instituer l'HERA au sein de ses propres services mais avec un Conseil d'administration composé de représentants des États membres dont le rôle est, en droit, d'émettre un avis consultatif sur le programme de travail de l'HERA et ses décisions. Dans la pratique, la Commission assure que les décisions seront prises sur la base du consensus avec les États membres. Il s'agit là d'un dispositif inédit pour lequel la Commission prévoit une évaluation dès 2025.

Par ailleurs, la Commission a souhaité distinguer deux modes de fonctionnement de l'HERA, l'un en phase de préparation aux crises sanitaires, l'autre en phase de réaction d'urgence.

La décision C(2021) 6712 final de la Commission précise le statut, le mode de gouvernance et les missions de l'HERA, en phase dite de préparation à une crise sanitaire. Cette décision a été adoptée le 16 septembre dernier. L'HERA est donc d'ores et déjà opérationnelle.

Pour ce qui concerne les phases de réaction en cas d'urgence, c'est la proposition de règlement du Conseil établissant un cadre de mesures visant à garantir la fourniture de contre-mesures médicales nécessaires en cas d'urgence de santé publique au niveau de l'Union, COM(2021) 577 final, qui s'appliquera. Ce texte précise les mesures que la Commission pourra mettre en œuvre, à la demande du Conseil, pour garantir l'approvisionnement en contre-mesures médicales. Même si c'est bien sur l'HERA que la Commission s'appuiera pour la mise en œuvre de ces mesures, l'HERA n'est pas mentionnée dans la proposition de règlement car il s'agit d'un service interne à la Commission.

Ce texte COM(2021) 577 final a pour base juridique l'article 122 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Celui-ci prévoit que, sur proposition de la Commission, le Conseil peut, dans un esprit de solidarité entre les États membres, décider des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits. Dès lors, le Parlement européen ne sera pas appelé à se prononcer sur ce texte et seule la Commission pourra proposer au Conseil d'activer le cadre d'urgence.

Dans ce dispositif imaginé par la Commission, nous estimons que la question du rôle des États membres doit être posée.

Concernant la phase de préparation, certaines des missions confiées à l'HERA sont, en effet, particulièrement stratégiques et nécessiteraient une plus grande coordination avec les États membres. C'est notamment le cas pour le choix des menaces prioritaires, l'établissement de l'agenda stratégique commun de recherche, la négociation des contrats FabEU qui doivent permettre la mise à disposition de l'Union de capacités de production en cas de crise, et la constitution de stocks. Or, la décision de la Commission prévoit d'accorder aux États membres un rôle purement consultatif. En effet, ceux-ci disposeront d'un représentant au sein du Conseil d'administration de l'HERA qui pourra seulement fournir des avis non contraignants sur le programme de travail de l'HERA, la cohérence de ses activités, son budget et l'évaluation de son action. Ce Conseil d'administration sera assisté par un Comité d'experts nommés par les États membres, parmi les experts des autorités nationales compétentes. Ceci semble bien insuffisant même si la Commission affirme qu'en pratique, les États membres seront impliqués dans toutes les décisions et que celles-ci feront l'objet d'un consensus.

De même, dans le cadre de la phase d'urgence, la proposition de règlement COM(2021) 577 final ne précise pas suffisamment le rôle du Conseil de gestion des crises sanitaires où sont représentés les États membres. Celui-ci est institué à la demande du Conseil. Or, la proposition de règlement prévoit qu'il est consulté pour la mise en œuvre de certaines mesures. Il en ressort qu'il devrait dès lors être institué automatiquement lorsque le cadre d'urgence est activé.

Les règles de procédure concernant la prise de décision au sein de ce Conseil doivent être définies. En effet, le Conseil de gestion des crises sanitaires doit préciser les termes du mandat de négociation pour l'achat de contre-mesures médicales, établi au nom des États membres, mandat de négociation qui peut notamment concerner les technologies utilisées ou les capacités de production sur le territoire de l'Union. Un Conseil de ce type a déjà été institué pour l'achat anticipé de vaccins contre le virus de la COVID-19. Selon le Secrétariat général aux affaires européennes, son fonctionnement avait donné satisfaction : la Commission avait bien associé les États membres à ses travaux.

Enfin, lorsqu'ils décident de l'achat de contre-mesures médicales, la proposition de règlement prévoit que les États membres doivent consulter le Conseil de gestion des crises sanitaires. Or, la fourniture de services de santé relève de la compétence des États membres : ils n'ont donc pas à consulter le Conseil de gestion des crises sanitaires. Ceux-ci pourraient néanmoins informer le Conseil de gestion des crises sanitaires.

Concernant le mécanisme pour le suivi des contre-mesures médicales nécessaires en cas de crise, il faudrait selon nous que la Commission précise les critères selon lesquels serait établie la liste des contre-mesures médicales critiques et comment elle compte prendre en compte l'avis du Conseil de gestion des crises sanitaires.

Voilà ce que nous tenions à pointer s'agissant du rôle dévolu aux États membres. Je passe la parole à Laurence Harribey qui va vous présenter les autres points sur lesquels nous souhaitons attirer l'attention du Gouvernement. Je vous remercie.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Pascale Gruny a précisé le montage juridique visant à la création de l'HERA et a montré son ambiguïté. Le Président nous interrogeait tout à l'heure sur la pertinence du dispositif « HERA ». Notre réponse est nuancée : oui, il s'agit d'un bon dispositif mais il faut rester vigilant concernant un certain nombre de sujets. Je développerai deux points qui me semblent être importants : d'une part, il

faut s'assurer que l'HERA ne doublonnera pas des missions déjà assumées ailleurs et d'autre part qu'elle disposera de financements suffisants.

Tout d'abord, la Commission européenne s'est engagée auprès des États membres à fournir une cartographie – que nous avons déjà commencée et qui se trouve dans l'exposé des motifs de notre PPRE – des missions de chaque institution, comité et agence impliqués dans la lutte contre les menaces transfrontières graves pour la santé. En effet, il existe un risque que certaines missions se recoupent. L'évaluation des menaces fait partie des missions attribuées à l'HERA en phase de préparation, alors que c'est le rôle du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies. De même, la proposition de règlement COM(2020) 726 prévoit qu'une task-force au sein de l'Agence européenne des médicaments (EMA) sera chargée de faciliter la réalisation des essais cliniques, alors que cette mission figure également dans les tâches confiées à l'HERA.

Dès lors, la Commission doit veiller à clarifier les rôles de chacun. De même, il ne faudrait pas que les mêmes informations soient collectées auprès des entreprises et des États membres plusieurs fois. La Commission doit veiller à répartir la collecte des données entre les différentes institutions et agences.

Enfin, le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies et l'Agence européenne des médicaments ne doivent pas rendre leurs avis en fonction de considérations liées à l'approvisionnement. Les missions de ces deux agences doivent donc être bien distinctes de celles de l'HERA pour garantir leur indépendance.

J'en viens à la question du financement qui est fondamentale. Selon la Commission, l'HERA disposera d'un budget de 6 milliards d'euros pour la période 2022-2027 dont 1,7 milliard financé sur le programme « Horizon Europe », 2,8 milliards sur le programme « l'Union pour la santé » et 1,3 milliard sur les fonds dédiés au mécanisme de protection civile de l'Union. Ce budget est légèrement inférieur à celui de la BARDA aux États-Unis qui est de 1,4 milliard d'euros par an hors période de crise.

Cependant, la décision de la Commission C(2021) 6712 final instituant l'HERA prévoit que la gouvernance de ces différents programmes européens serait respectée, ce qui implique que des comités constitués pour gérer ces différents fonds et auxquels participent la Commission et les États membres devraient avoir à se prononcer sur ces budgets. Dès lors, rien ne garantit l'attribution à l'HERA des montants annoncés. C'est un vrai problème. Cependant, si ce montage n'avait pas été conçu comme tel, on aurait été dans l'obligation de créer une agence indépendante et donc, de recourir à une procédure budgétaire plus longue pour pouvoir doter l'HERA d'un budget, alors même que la mise en place de cette agence est nécessaire à court terme.

Par ailleurs, le Parlement européen s'est d'ores et déjà inquiété du fait que plus de la moitié du budget du programme « l'Union pour la santé » serve à financer l'HERA, et ce, au risque que ce soit au détriment d'autres priorités de ce programme et notamment du plan cancer. Il est effectivement nécessaire que les budgets prévus pour d'autres missions du programme « l'Union pour la santé » puissent être maintenus, notamment le budget du plan cancer. Certes, il faut aller vite mais il faut aussi être vigilant et s'assurer notamment que les moyens de l'HERA soient pérennes, au-delà du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Pour finir, nous ne pouvions pas aborder la création de l'HERA sans parler de la nécessité de repenser la stratégie industrielle de l'Union européenne pour favoriser, autant que possible, l'autonomie stratégique de l'Union en matière sanitaire.

L'Union ne pourra mobiliser des capacités de production que si celles-ci sont sur son territoire. On se souvient que, durant la pandémie de Covid-19, certains États tiers avaient limité les exportations de technologies de santé. C'est le cas de l'Inde, des États-Unis ou du Royaume-Uni.

S'il n'est évidemment pas possible de relocaliser l'ensemble de la production, il apparaît nécessaire de créer un environnement favorable au développement de l'industrie pharmaceutique et des dispositifs médicaux.

Pour cela, les marchés publics doivent comporter des critères qualitatifs permettant de garantir la sécurité des approvisionnements en cas de restrictions à l'exportation. Des mesures d'incitations financières conformes aux règles en matière d'aides d'État devront également être instaurées pour favoriser l'implantation en Europe de chaînes de production. Cela devrait s'accompagner, d'une part, d'un soutien appuyé à la recherche et au développement, et d'autre part, de la création, par les pouvoirs publics, d'un environnement réglementaire favorable.

Lors de nos auditions, le SNITEM, Syndicat national de l'industrie des technologies médicales, a expliqué que la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/745, entré en application depuis mai dernier, risque de créer de nombreuses difficultés d'approvisionnement dans les trois années à venir. En effet, ce règlement oblige à la certification d'un plus grand nombre de dispositifs médicaux, parmi lesquels figurent ceux qui sont déjà sur le marché. Or, le nombre d'organismes capables d'assurer la certification de ces dispositifs médicaux reste limité, rendant difficile cette certification dans les délais impartis. Il est donc nécessaire de réfléchir à accorder un délai de mise en conformité pour les industriels, comme cela a été proposé pour les dispositifs médicaux *in vitro*. On a posé la question lors à la Commission et cette dernière n'était pas fermée sur cette question.

Pour faire face à une crise sanitaire, il est par ailleurs important d'identifier en amont les technologies que l'on considère comme critiques et de s'engager de manière pérenne à développer leur production sur le territoire de l'Union, en ayant conscience que cela peut engendrer un coût supplémentaire. Ce sera bien sûr le rôle de l'HERA.

Enfin, une plateforme de dialogue permanent avec les industriels doit être établie au sein de l'HERA, lui permettant d'échanger avec des interlocuteurs capables de comprendre les enjeux liés à l'industrie pharmaceutique, d'une part, et à l'industrie des dispositifs médicaux, d'autre part, dans le respect naturellement de règles de déontologie. La situation des deux industries est en effet fort différente : l'industrie pharmaceutique est une industrie largement mondialisée, dotée d'une stratégie internationale et pour qui l'Europe n'est qu'un « marché parmi d'autres » alors que dans le domaine des dispositifs médicaux on trouve beaucoup plus de PME, plus fragiles mais aussi plus facilement mobilisables sur le territoire européen.

C'est dans ces conditions que l'HERA sera en mesure de remplir pleinement sa mission et c'est l'objectif de la proposition de résolution que nous vous proposons d'adopter aujourd'hui.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci à nos deux rapporteurs. Je voudrais revenir sur la question budgétaire. Nous étions satisfaits de voir une augmentation très importante des crédits consacrés à la santé dans le cadre financier pluriannuel (CFP). Or, si je comprends bien, un peu moins de la moitié des crédits du programme « l'Union pour la santé » seront consacrés à l'HERA. S'agit-il de crédits ajoutés dans le cadre de la lutte contre la Covid-19 ou des crédits prévus d'emblée pour être attribués au programme « l'Union pour la santé » dans le cadre du CFP, ce qui impliquerait d'amputer les politiques de prévention pour lesquelles le programme « l'Union pour la santé » a été abondé ?

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Oui, c'est bien cette amputation prévisible que nous déplorons.

M. Jean-François Rapin, président. – Il faut donc insister sur ce point auprès de la Commission européenne. J'en ferai également part dans le cadre du groupe de travail « santé » de la conférence sur l'avenir de l'Europe auquel j'appartiens.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – J'ajouterais un élément. La création de l'HERA préserve les compétences des États membres.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous étions hier au Sénat italien. Un représentant d'un des groupes politique évoquait la « tergiversation » des États membres sur la vaccination. Selon lui, il valait mieux harmoniser les stratégies vaccinales des États membres. J'ai réagi à son intervention en rappelant que les exigences des États membres en matière de santé ne sont pas les mêmes d'un État à l'autre. Il faut en effet respecter les compétences des États membres en la matière. En France, par exemple, le vaccin Moderna n'est plus administré aux moins de trente ans, ce qui n'est pas le cas dans les autres pays de l'Union.

M. Jean-Yves Leconte. – Considérant le fonctionnement de notre espace de libre circulation européen, on ne peut se satisfaire de l'élaboration des politiques de santé au niveau national.

Des efforts ont été réalisés en France pour convaincre les populations de se faire vacciner et l'on constate que ces mêmes efforts ne se sont pas fournis de manière égale par tous les États membres de l'Union européenne. La Roumanie, notamment, n'est pas exemplaire en la matière. La conséquence de cette situation est sans appel : notre espace de libre circulation européen conduit à une reprise de l'épidémie. Penser que des mesures relevant des politiques de santé doivent être adoptées au niveau national n'est donc pas pertinent.

Même concernant le passe sanitaire numérique de l'Union européenne, les conditions de sa délivrance sont régies par des dispositions nationales, non harmonisées entre les États membres. J'avais déjà souligné en juillet, que sur le territoire hongrois, des certificats Covid numériques avaient été délivrés alors même que la personne bénéficiaire du certificat avait reçu le vaccin Sputnik, non reconnu par l'Agence Européenne du Médicament. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

La manière dont on fait évoluer les mesures en matière de troisième dose et d'évaluation des vaccins au sein des pays de l'Union est très problématique. Un certificat Covid numérique européen a été institué l'année dernière, et pourtant il semble qu'un an

après, au lieu de converger vers des mesures communes, les Etats membres appliquent des mesures de plus en plus différentes.

Globalement, la politique européenne d'harmonisation n'est pas très efficace : les pays membres de l'Union européenne prennent collectivement des risques. L'image de l'Europe en pâtit.

L'HERA est une bonne initiative et je ne suis pas certain qu'il faille revendiquer que le bon niveau de réaction sur ces sujets soit systématiquement le niveau national, sans se préoccuper d'harmoniser ou de faire converger les politiques des États membres en la matière.

M. Jean-François Rapin, président. – Il y a en effet des besoins de convergence. Mais, il y a aussi des exigences scientifiques et des exigences de la part de la population qui justifient des différences entre les États membres. Dans le contexte de pandémie, je peux comprendre que l'on recherche davantage de coordination à l'échelle européenne, mais il faut rester attentif aux exigences sanitaires de chaque pays.

M. Alain Milon, invité. – Je voulais rebondir sur ce qu'a dit Pascale Gruny concernant la liberté des États membres en matière de politique de santé.

Les décisions prises par l'Agence européenne des médicaments (EMA) s'imposent de plus en plus aux agences nationales. En effet, les décisions de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) ne sont prises qu'après décision de l'EMA ; l'ANSM demeure toujours attentive à garantir la conformité de ses décisions avec celles de l'EMA.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Quels seront les liens de cette nouvelle entité avec l'OMS ? L'articulation entre les compétences de ces deux organes peut être intéressante.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Oui, nous l'évoquons. Cependant, l'HERA vise surtout la capacité de l'Europe à répondre à une pandémie en termes d'approvisionnement, tandis que l'OMS se concentre davantage sur des considérations scientifiques.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je trouvais important en effet de mentionner l'OMS. Nous voyons que cet organe exclut par exemple Taiwan, alors même que des enseignements sont à tirer de sa gestion de la crise sanitaire.

M. Pierre Laurent. – J'avais quant à moi une interrogation sur la question industrielle. La relocalisation industrielle apparaît comme une nécessité. Vous citez d'ailleurs à ce titre l'extrait du rapport du Parlement européen. Le basculement en trente ans vers des délocalisations y apparaît massif. Or, les politiques européennes oublient le monde industriel. Ce basculement a été construit par les groupes européens eux-mêmes. Sanofi en est un bon exemple. J'ai d'ailleurs évoqué ce sujet au moment de l'audition du commissaire Thierry Breton : quand ce dernier a tiré un bilan très positif de la manière dont l'Europe avait fait face industriellement à la production du médicament, je lui ai demandé où se situait Sanofi sur cette question. Sanofi est le parfait exemple d'une grande entreprise française qui a œuvré massivement pour la délocalisation de ses productions. Avec l'HERA, les industriels seront-ils amenés à changer leurs politiques ? Des choix ont été faits au fil des décennies, et il m'apparaît difficile de les changer sans impliquer les industriels. Je ne vois pas poindre pour le moment d'éléments susceptibles d'inciter véritablement les industriels à repenser leurs

stratégies à la hauteur de la situation. On est passé en 30 ans de 20 % de principes chimiques actifs produits hors d'Europe à plus de 60 % aujourd'hui. Il faut des changements de trajectoire massifs !

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je reconnais que cette transition n'est pas simple : de nombreux enjeux financiers sont à l'œuvre. Une chose est sûre : il faudra accepter de payer plus cher. Les entreprises sont délocalisées pour des considérations avant tout de productivité et de coût. Il faut donc mettre en place des incitations financières, ainsi que des accompagnements, et réexaminer nos règles en matière de marchés publics, pour prendre en considération le prix mais aussi des critères comme la garantie d'approvisionnement.

L'HERA est tout de même instituée pour obtenir une réponse rapide en cas de crise. Ainsi, pour répondre à cet objectif, on sait très bien qu'il est indispensable d'avoir à disposition une capacité de production, mobilisable y compris pour faire autre chose que ce que les entreprises font habituellement. Les relocalisations sont donc nécessaires.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Pour compléter les propos de Pascale Gruny, j'insiste sur le fait que les marchés publics sont de véritables leviers, à condition que la logique-même du marché public évolue. Le marché public doit passer d'une philosophie du moins-disant au mieux-disant et, donc, intégrer des critères qualitatifs.

Par ailleurs, derrière les politiques de santé, il y a aussi des régimes de protection sociale. Tout est imbriqué.

Enfin, la Commission voudrait instaurer avec les industriels un dialogue et un partenariat de long terme sur ces questions. Lorsque nous avons auditionné les industries pharmaceutiques, ces dernières s'inscrivaient dans une logique de « monde internationalisé » et ne voulaient pas véritablement modifier cet équilibre. Toutefois, la crise n'a laissé personne indemne. Certains de nos interlocuteurs ont pointé des incohérences : certains États ont relancé la production de masques sur leur territoire puis ont abandonné les industriels européens puisqu'on recommence à commander des masques provenant de Chine car ceux-ci sont moins chers. Des entreprises européennes sont donc aujourd'hui en difficulté alors même qu'elles avaient adapté leur production. Il s'agit d'une politique industrielle qu'il conviendrait de mener, avec pour levier les marchés publics, sans pour autant entrer dans une économie administrée !

M. Jean-Yves Leconte. – Les marchés publics européens offrent la possibilité d'introduire, lors de leur passation, des exigences techniques précises. Il faut toutefois faire attention à ne pas casser la concurrence. Le recours aux médicaments génériques est un sujet encore plus compliqué. Ces derniers ont été élaborés il y a quelques années pour baisser les coûts et, in fine, équilibrer les comptes de la sécurité sociale. Doit-on demander à ceux en charge des politiques sociales de payer pour des politiques industrielles ? C'est un véritable sujet. La réponse à cette interrogation varie d'un pays à l'autre au sein de l'Union européenne. Dans les pays où les médicaments sont à la charge des malades, les médicaments les moins chers seront nécessairement plébiscités. Cette question touche au domaine de la politique industrielle et met en jeu la place des innovations dans ces politiques. Elle ne saurait être simplement réglée par l'application des règles de marché public.

M. Alain Milon. – On ne peut pas vouloir relocaliser sur le territoire européen la production de paracétamol, d'aspirine et d'antibiotiques. Ce sont des productions mineures, à des prix mineurs. En revanche, il faut développer en Europe des dispositifs médicaux de

troisième ou de quatrième génération, la recherche sur la génétique et les différentes médications innovantes. Il existe en Europe, en particulier en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, un nombre de startups suffisant pour trouver des médicaments innovants pouvant traiter des maladies « rares », qui ne le sont certes plus tellement aujourd'hui eu égard au vieillissement de la population. Il faut favoriser l'installation des entreprises qui produisent ce type de dispositifs médicaux plutôt que celles produisant du paracétamol à un prix plus élevé pour les consommateurs.

Il a été discuté de la possibilité de mettre en place une sorte d'Airbus de l'ARN messenger : c'est une bonne idée. Dans de nombreuses maladies graves – cancers, Alzheimer, maladies du cerveau –, l'ARN messenger peut servir pour guérir les patients. Cependant, le danger serait que ce dispositif soit détourné au profit du dopage. L'ARN messenger peut en effet entraîner une augmentation de l'EPO, et donc des performances. Il faut donc rester vigilants.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Si on a ces capacités de production sur des médicaments innovants, ces dernières pourront être mobilisables pour faire d'autres médicaments indispensables au moment d'une pandémie. Toutefois, une relocalisation ne pourra jamais être réalisée à 100 % : nous dépendrons donc toujours, dans une certaine mesure, des pays n'appartenant pas à l'Union européenne.

M. Jean-Yves Leconte. – Je le constate dans le domaine automobile : à partir du moment où l'on ne produit plus les produits de base en Europe, des problématiques relatives aux filières et aux compétences se développent. Il y a quinze ans, la délocalisation de la production automobile en Chine n'inquiétaient pas les autorités européennes, persuadées de conserver leur « savoir-faire » au niveau national. Or, cela n'est pas le cas : c'est l'industrie elle-même qui produit la compétence. Ainsi, il n'est pas opportun de délocaliser entièrement un champ entier de production car consécutivement, on perd un domaine de compétences. L'innovation seule n'est pas suffisante.

M. Alain Milon. – Il y a deux ans, la commission des affaires sociales du Sénat est allée visiter Genopole. À l'occasion de cette visite, le directeur de Genopole nous a livré une anecdote assez édifiante : Genopole avait permis la découverte d'une molécule guérissant certains types génétiques de mucoviscidose qui concernent une centaine d'enfants par an au niveau national. Pour la développer, Genepole avait besoin de 500 000 euros, qu'elle n'a jamais obtenus. La molécule a donc été revendue à une startup américaine pour un million d'euros. À la suite de cela, la startup américaine a mis en place un processus industriel, et c'est Novartis qui a racheté ce dernier pour un milliard d'euros.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci à tous. Sont soumis à votre vote la proposition de résolution européenne et l'avis politique présentés par nos collègues.

La commission des affaires européennes 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.

Institutions européennes

3^e et 4^e parties de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)

Communication

M. Jean-François Rapin, président. – Nous allons maintenant écouter Alain Milon, en sa qualité de premier vice-président de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, nous rendre compte des troisième et quatrième parties de session de l'APCE qui se sont tenues en juin et septembre 2021. Cette assemblée se trouve aujourd'hui sous les feux de l'actualité, à la fois en raison d'une récente campagne promotionnelle autour du voile qui a fait polémique et à laquelle elle se trouve mêlée, et en raison de l'épineuse situation aux frontières orientales de l'Union européenne, où la Biélorussie envoie en masse des migrants pour déstabiliser l'Union. Encore ce matin l'actualité défraie la chronique sur ce sujet. La Biélorussie n'est pas membre du Conseil de l'Europe, mais la Russie, qui n'est pas étrangère à la situation, en est membre, aussi le dialogue au sein de cette enceinte est-il précieux pour traiter de ce sujet brûlant.

J'accueille aussi avec plaisir notre collègue Christian Klinger, membre de l'APCE.

M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. – Merci de m'accueillir pour évoquer les travaux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lors de sa quatrième et dernière partie de session 2021, qui s'est tenue du 27 au 30 septembre.

Pour ne pas être trop long, je ne développerai pas les travaux que l'APCE avait menés au mois de juin, si ce n'est pour dire que la convention d'Istanbul avait occupé une place importante dans les débats, à l'occasion du dixième anniversaire de l'ouverture de ce texte aux signatures des États. C'était le 11 mai 2011.

En revanche, si vous le voulez bien, j'évoquerai également un sujet qui a fait polémique la semaine dernière, à savoir la campagne de communication anti-discrimination désormais connue comme « la liberté dans le hijab », retirée à la suite des protestations françaises.

Je veux tout d'abord signaler qu'à l'occasion de cette partie de session, marquée par une forte participation des sénateurs membres de la délégation, notre collègue Claude Kern s'est vu confier un rapport sur la situation politique en Tunisie et qu'il a été désigné membre suppléant du Conseil des élections démocratiques auprès de la Commission de Venise.

Lors de cette partie de session, qui s'est à nouveau déroulée en format hybride, plusieurs séquences « traditionnelles » ont eu lieu.

La Secrétaire générale du Conseil de l'Europe et le Président hongrois du Comité des Ministres se sont exprimés et ont été interrogés par les parlementaires. Le ministre hongrois s'est à nouveau illustré par des propos très tranchants. Évoquant notamment la

pression migratoire résultant du retrait américain d'Afghanistan, il a invité à ne pas répéter les erreurs commises en 2015, considérant, je le cite, qu'« après les invitations faites sous la forme de déclarations irresponsables par certains de nos collègues en Europe, une pression migratoire illégale massive a frappé le continent, constituant un risque sérieux pour la culture et la sécurité. Nous avons compris que dans de nombreux endroits en Europe, les modèles d'intégration sociale ont échoué, des sociétés parallèles ont été créées ».

Nous avons également pu dialoguer avec Nikola Dimitrov, vice-premier ministre chargé des affaires européennes de la Macédoine du Nord, ainsi qu'avec Stella Kyriakides, commissaire européenne à la santé et à la sécurité sanitaire.

Je l'ai interrogée sur la fourniture par l'Union européenne de doses de vaccin contre la Covid-19 dans le cadre de l'initiative COVAX de l'OMS, dont l'Union est l'un des principaux bailleurs.

L'Assemblée a élu trois juges à la Cour européenne des droits de l'Homme, au titre de la République tchèque, de la Moldavie et de la Russie. En revanche, la liste de candidats présentée par l'Ukraine a été rejetée.

J'en profite pour vous signaler qu'au moment où se tenait la session, a eu lieu une audience très importante pour la France concernant le rapatriement de familles françaises de djihadistes partis combattre en Syrie. La grande chambre de la Cour a en effet examiné deux requêtes déposées par les parents de Françaises, aujourd'hui retenues dans des camps de réfugiés du nord-est syrien, parties avec leurs compagnons en Syrie où elles ont eu des enfants.

Signe de l'importance de l'affaire, sept États membres du Conseil de l'Europe sont intervenus dans la procédure, ainsi que la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Défenseur des droits, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, de même que plusieurs rapporteurs spéciaux des Nations unies et ONG. L'arrêt ne sera rendu que dans quelques mois mais il aura sans nul doute un impact important.

L'APCE a adopté plusieurs résolutions sur les conséquences humanitaires du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, le rétablissement de la confiance sociale en renforçant les droits sociaux, ou encore la lutte contre les crimes dits d'« honneur ».

Elle a tenu des débats d'urgence sur la situation en Afghanistan et sur l'intensification de la pression migratoire aux frontières de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne avec la Biélorussie, ainsi qu'un débat d'actualité sur « Les Balkans occidentaux entre défis démocratiques et aspirations européennes », qui fait écho à vos débats récents.

Je ne développe pas ces différents thèmes et vous renvoie pour plus de précisions au rapport rendant compte de la partie de session.

Je voudrais insister sur trois points qui méritent à mon sens d'être particulièrement soulignés.

Le premier point concerne le fonctionnement de l'Assemblée parlementaire.

D'une part, l'APCE a adopté un texte précisant la portée des immunités parlementaires dont bénéficient ses membres, à un moment où il a fallu les rappeler, en

particulier à la Fédération de Russie, qui avait déclaré notre collègue député Jacques Maire *persona non grata*.

D'autre part, elle a également adopté un texte initié par notre collègue députée Nicole Trisse, présidente de la délégation française, visant à renforcer la place des femmes au sein de l'Assemblée parlementaire, et ce à compter de janvier 2023.

À cette date, chaque délégation nationale devra inclure un pourcentage de femmes au moins égal à celui que compte son parlement ou, si cela est plus favorable à la représentation des femmes, comprendre, pour une délégation comme celle de la France, un minimum de douze femmes sur les 36 membres, dont au moins 6 titulaires. La délégation française dans son ensemble répond aujourd'hui à ces critères, puisqu'elle comprend 16 femmes : 6 titulaires, dont la présidente de la délégation, et 10 suppléantes.

Il faudra toutefois être attentif à l'évolution de la composition de la délégation à l'issue des élections législatives et prendre en compte cette donnée nouvelle lors du renouvellement d'ensemble de la délégation sénatoriale, ce qui impliquera, de fait, une certaine coordination entre les groupes politiques.

Par ailleurs, la résolution adoptée à l'initiative de Nicole Trisse impose une prise en compte du genre dans le fonctionnement même de l'Assemblée. Une délégation ne pourra ainsi présenter la candidature d'un homme à la vice-présidence de l'APCE que si elle comprend au moins 40 % de femmes. Un tiers des rapporteurs des commissions devront être des femmes.

Les commissions dont les membres sont désignés par les groupes politiques devront également comprendre au moins un tiers de femmes et, de manière générale, les groupes politiques sont incités à réexaminer leur mode de fonctionnement afin d'attribuer davantage de responsabilités aux femmes.

Le deuxième point concerne l'avis rendu par l'Assemblée parlementaire, à la demande du Comité des Ministres, sur le projet de deuxième protocole additionnel à la Convention de Budapest sur la cybercriminalité, relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques.

Je le signale car la Convention de Budapest est une convention ouverte, qui n'est donc pas limitée aux seuls membres du Conseil de l'Europe : 66 États l'ont ratifiée, dont 21 n'appartenant pas au Conseil de l'Europe.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe l'ont ratifiée, à deux exceptions près : l'Irlande, qui s'est engagée à le faire, et la Fédération de Russie, qui ne l'a même pas signée. La Russie est en effet opposée à la démarche de cette convention.

Je veux également souligner que cette convention a au départ été négociée par les États « en direct ». Puis l'Union européenne a pris le relais et a mené les négociations pour le compte de l'ensemble des États membres, afin de garantir une bonne cohérence par rapport aux législations communautaires.

Le troisième point que je souhaite mettre en avant concerne le lien entre l'environnement et les droits de l'Homme. Ce thème, cher au Président de l'APCE, a été central lors de la dernière partie de session puisqu'une journée entière y a été consacrée. Il a

également été au programme de la Conférence européenne des Présidents de Parlement organisée à Athènes, où notre collègue Pascale Gruny a représenté le Président du Sénat.

Les débats ont couvert de nombreux sujets, comme la nécessité d'une démocratie plus participative face au changement climatique ; les liens entre la crise climatique et l'État de droit ; les questions de responsabilité civile et pénale dans le contexte du changement climatique ; la lutte contre les inégalités en matière de droit à un environnement sûr, sain et propre ; la dimension migratoire des dérèglements climatiques ou encore l'enjeu des politiques de recherche et développement pour la protection de l'environnement.

Mais surtout, l'Assemblée a appelé de ses vœux une action renforcée du Conseil de l'Europe, en demandant au Comité des Ministres d'élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable.

Alors que nous sommes en pleine COP 26, on voit bien que les questions climatiques deviennent de plus en plus prégnantes. Derrière la prise de position de l'APCE se cache en réalité un débat plus vaste sur le leadership normatif en matière d'environnement et de lien avec les droits de l'Homme.

Je voudrais terminer cette communication en évoquant un point dont il n'a pas été question lors de la partie de session de l'APCE mais qui a eu un bien plus grand retentissement : je veux évidemment parler de la campagne de communication anti-discrimination désormais connue comme « la liberté dans le hijab ».

Le ministre des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, s'est exprimé à ce sujet en répondant à notre collègue Valérie Boyer la semaine dernière. Je me contenterai d'apporter quelques précisions.

Ces messages sont le résultat d'un atelier intitulé « Construire des récits fondés sur les droits de l'homme pour contrer les discours de haine antimusulmans », mené dans le cadre d'un programme intitulé « WE CAN for human rights speech », co-financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

Trois personnes intervenaient au cours de cet atelier, coorganisé avec le Forum des Organisations Européennes Musulmanes de Jeunes et d'Étudiants (FEMYSO) :

– Hajar el Jahidi, chercheuse et experte indépendante, présentée par France Inter en 2018 comme travaillant à Bruxelles « pour un lobby pour la juste représentation des femmes musulmanes en Europe » ;

– un membre du bureau de la FEMYSO, structure présentée par certaines sources comme proche des Frères musulmans, même si cette organisation s'en défend. Il faut savoir qu'elle a pignon sur rue à Bruxelles et qu'elle a notamment participé en octobre, dans l'hémicycle du Parlement européen, au grand rassemblement de jeunesse EYE2021 ;

– et enfin un expert et porte-parole du Conseil de l'Europe, Daniel Höltingen.

Les objectifs du projet « WE CAN for human rights speech » sont clairement affichés sur le site Internet qui lui est consacré. Il vise :

– d’une part, à aider les organisations et les jeunes activistes qui luttent contre le discours de haine à être plus efficaces en leur fournissant des outils conviviaux et des formations ;

– d’autre part, à renforcer la coopération entre ces organisations et les activistes au niveau Européen afin qu’ils développent de nouveaux partenariats avec les médias sociaux, d’autres réseaux d’ONG et des autorités nationales.

Il ne traite pas uniquement des discriminations contre les musulmans : un atelier a été consacré, mi-octobre, à la construction de récits pour contrer les discours de haine antisémite ; un autre atelier à vocation générale est en cours en ce moment.

L’ambiguïté, naturellement, c’est que tout le monde est convaincu en voyant les visuels que les institutions, qu’il s’agisse de l’Union européenne ou du Conseil de l’Europe, endossent les messages véhiculés, alors qu’il est indiqué, en tout petit, sur leurs pages Internet qu’elles ne sont pas responsables de l’utilisation qui en est faite.

Le porte-parole du Conseil de l’Europe relevait à cet égard que les tweets relayant les messages n’avaient pas été validés par le Conseil de l’Europe et qu’ils « reflétaient les déclarations faites de manière individuelle par des participants dans l’un des ateliers du projet et ne représentent pas la position du Conseil de l’Europe ni de sa secrétaire générale », tout en affirmant par ailleurs la doctrine générale du Conseil de l’Europe : « les femmes doivent pouvoir porter ce qu’elles veulent, selon les lois du pays où elles vivent ».

Je retire trois enseignements de cet épisode.

Le premier, c’est évidemment celui d’un problème méthodologique grave du Conseil de l’Europe, qui mérite que la délégation française s’y intéresse particulièrement : j’ai proposé à Nicole Trisse que la délégation française auditionne les responsables de ce programme pour clarifier les choses.

Le deuxième, c’est, une fois de plus, l’extrême sensibilité de la question du voile. Même si nous ne sommes pas isolés en l’espèce, la vision française de la laïcité est loin d’être partagée par tous et nous le voyons clairement lors des débats à l’APCE.

Le dernier point, justement en partant de ce constat, c’est la nécessité de s’investir davantage pour les français dans ce type d’instances, de manière continue, afin de défendre la vision française. C’est un travail d’influence de longue haleine mais il est indispensable de le mener.

Je voudrai terminer sur un autre point important. Nous avons constaté avec Pascale Gruny, lors du dernier jour de notre séjour à Athènes, un fait singulier. Lors d’une matinée organisée à cet effet, chaque pays devait évoquer l’action qu’il menait pour la protection de sa population. L’Angleterre, l’Allemagne, la France, l’Italie et l’Espagne ont essentiellement parlé de la protection de la population face à l’épidémie de la Covid. En revanche, la Biélorussie, la Lituanie, la Pologne et les pays des Balkans, parlaient de guerre. Ils parlaient essentiellement de la guerre en Afghanistan. D’autres, à l’instar des Arméniens, parlaient de leur propre territoire national : les Arméniens notamment évoquaient l’idée d’une « guerre à faire vite-fait ». L’Europe est une poudrière. Même l’intervenant bosnien a estimé que leur État entrerait en guerre dans les mois qui viennent. Je vous remercie.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous avons auditionné hier soir, à l’ambassade de France en Italie, l’ancien ministre de l’intérieur italien, Marco Minniti, très inquiet notamment de la manière dont la question migratoire était gérée.

Une chose est claire : on assiste aujourd’hui davantage à des guerres politiques plutôt qu’à des guerres de religion.

Mme Pascale Gruny. – Je souhaiterais compléter ce qui a été développé par mes collègues en insistant sur la fragilité de la paix au sein du territoire couvert par le Conseil de l’Europe. Rappelons-nous d’une chose en cette veille de 11 novembre : la guerre avait démarré à Sarajevo. Aujourd’hui, les tensions en Biélorussie, en Afghanistan, en Arménie, en Grèce ainsi qu’en Turquie sont inquiétantes. Cette dernière était d’ailleurs absente de la conférence.

Sur la question des pourcentages de femmes au sein des instances du Conseil de l’Europe, je voudrais souligner qu’il sera compliqué d’y parvenir dans la mesure où il faut aussi garantir la représentation politique des parlementaires. Le scrutin proportionnel complique également la donne. En effet, les élections sénatoriales sont en grande partie « à la proportionnelle », et les femmes sont bien souvent reléguées en seconde position des listes.

M. Alain Milon. – Très honnêtement, je ne m’attendais pas à ce que la situation soit aussi compliquée, ne serait-ce qu’au sein de la commission des affaires sociales de l’APCE. Les Russes avaient proposé d’organiser la prochaine réunion de la commission des affaires sociales à Moscou. La Lituanie, l’Estonie, l’Ukraine, l’Azerbaïdjan, tous ont refusé. Les seuls ayant voté pour sont l’Allemagne, l’Angleterre, l’Italie et la France. La tenue de la commission à Moscou n’a donc pas pu se faire.

M. Didier Marie. – Je siège à la APCE depuis le dernier renouvellement. Dans un premier temps, nous réalisons les réunions en visioconférence, il était ainsi plus difficile d’appréhender les tensions politiques.

Celles que l’on ressent aujourd’hui au sein de l’APCE, se ressentent également au sein de l’Union interparlementaire, qui est pourtant un cadre beaucoup plus large. On observe notamment des tensions à la fois à l’échelle européenne entre la Russie et ses alliés, et les membres de l’Union européenne, mais aussi à une plus grande échelle entre la Chine et le reste du monde ou encore entre les pays du Proche-Orient et les pays occidentaux.

Pour autant des points d’équilibre se créent : cela souligne toute l’importance de la diplomatie parlementaire. En effet, dans ces instances-là, nous parvenons encore à nous parler, et à faire dialoguer des pays dont les pouvoirs exécutifs ont rompu tout lien. Il est extrêmement important d’y être présents, de manière permanente. On retrouve cela à l’échelle du Parlement européen. Si aujourd’hui, les parlementaires français pèsent moins au sein du Parlement européen que les parlementaires allemands, c’est lié au « turn-over » important que connaît la délégation française, du fait de nos tergiversations politiques. La question de la pérennité de la présence doit être prise en considération, notamment pour nouer des liens avec les autres parlementaires et faire valoir nos valeurs et les positions de la France, le cas échéant.

M. Jean-Yves Leconte. – Je partage tout ce qui a été dit par mes collègues, qui me semble tout autant valable à l’AP-OSCE.

Je suis surpris de constater qu'il existe, in fine, deux types de délégations nationales : celles qui sont supplétives de leur exécutif et celles qui sont de vraies délégations parlementaires, avec un point de vue différent.

Prenons l'exemple de la délégation ukrainienne : ses membres n'hésitent pas à se montrer critiques envers leur propre gouvernement. En réalité, c'est aussi ce genre d'attitudes qui permettent de rendre utiles ces forums. Ils favorisent à la fois la diplomatie parlementaire, la compréhension des politiques portées par les autres délégations mais également la possibilité de faire passer des messages aux délégations qui ne sont pas véritablement parlementaires.

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes et de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication -

Numérique

Audition de Mme Frances Haugen, ancienne ingénieure chez Facebook, lanceuse d'alerte

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui Madame Frances Haugen, ancienne ingénieure chez Facebook.

Madame, nous sommes tous très admiratifs de votre engagement en faveur d'une technologie moins menaçante pour nos libertés et nos démocraties.

Nous ne sous-estimons pas le courage qui vous a été nécessaire pour dénoncer au grand jour les actions de votre ancien employeur, qui allaient contre vos convictions les plus profondes.

Il est hélas clair que seules des actions comme la vôtre sont susceptibles de faire bouger les lignes, tant la domination des grandes compagnies de l'Internet repose aujourd'hui sur un enchevêtrement de technologies difficilement compréhensibles par le grand public et de lobbying exercé avec des moyens démesurés.

La commission de la culture s'intéresse de longue date au sujet de la régulation des réseaux sociaux. Je pense en particulier aux travaux de Catherine Morin-Desailly, travaux qui vous ont conduit, chère collègue, à vous rendre à Londres le 27 novembre 2018 pour participer avec des parlementaires d'une dizaine de pays à une séance du *Digital, Culture, Media and Sport Committee* (DCMS) de la Chambre des Communes britannique.

Je note que Mark Zuckerberg avait fait preuve de moins de courage que vous, Madame Haugen, en ne répondant pas à l'invitation qui lui avait été faite de venir alors s'exprimer sur l'affaire « Cambridge Analytica ».

Je formule donc le souhait que votre audition de ce jour, dans le cadre d'un véritable « tour du monde » des parlements qui vous a déjà conduit devant le Sénat américain, la chambre des communes britanniques et le Parlement européen, soit pour nous l'occasion de prendre encore mieux conscience de la réalité de l'influence et des méthodes du plus grand réseau social du monde.

Je cède à présent la parole à Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Le scandale qui éclabousse Facebook depuis quelques semaines n'est que le dernier d'une longue série.

Mais pour la première fois, Madame Haugen, vos révélations s'appuient non pas seulement sur des constats externes ou sur des témoignages individuels, mais sur des documents de travail internes de Facebook, que vous avez patiemment photographiés, puis transmis au Congrès américain et à la Securities and Exchange Commission – le gendarme de la Bourse américaine. Au fil de plusieurs milliers de pages se dévoilent ainsi les effets néfastes des réseaux sociaux sur la santé mentale des adolescents ou sur la polarisation du débat public.

Vous êtes pourtant un « pur produit » de la Silicon Valley : vous y avez effectué toute votre carrière, dans de grands groupes comme Google, Pinterest, et enfin Facebook, où vous étiez en charge de la lutte contre la désinformation. Vous nous expliquerez ce qui vous a poussé à prendre la décision courageuse de devenir lanceuse d'alerte, face à l'une des entreprises les plus puissantes du monde. Vous savez sans doute que notre Parlement s'apprête à examiner une proposition de loi visant à renforcer la protection des lanceurs d'alerte, qui transpose d'ailleurs une directive européenne en ce sens.

Je tiens à vous remercier d'avoir accepté notre invitation à venir témoigner au Sénat : la commission des affaires européennes examinera en effet dans quelques semaines le rapport de nos collègues Catherine Morin⁸Desailly et Florence Blatrix Contat, sur le projet de Digital Services Act (DSA) européen.

Ce texte pionnier prévoit un régime de responsabilité renforcée à l'égard des plateformes afin d'empêcher la prolifération des contenus illicites. Il propose également des obligations complémentaires pour les très grandes plateformes concernant l'évaluation et la gestion des risques systémiques, notamment la désinformation.

Votre témoignage nous sera donc particulièrement précieux pour affûter et étayer notre position sur ce texte. À cet égard, nous serons particulièrement désireux de vous entendre sur les ressources mises en œuvre par Facebook pour la modération, y compris dans différentes langues, mais aussi, par exemple, sur sa gestion de la sécurité des produits – un sujet auquel la France est particulièrement attentive.

Au-delà de ces questions particulières, nous souhaiterions recueillir votre sentiment sur le modèle commercial des plateformes de réseaux sociaux : l'échec dont vous faites le constat est-il la conséquence d'un manque de volonté et de moyens de la part de Facebook, ou les causes sont-elles plus profondes ? Pensez-vous, au fond, que ce modèle, basé sur une économie de l'attention et financé par la publicité ciblée, est réformable ?

Mme Frances Haugen, ancienne ingénieure chez Facebook, lanceuse d'alerte. – Messieurs les présidents, mesdames les sénatrices et messieurs les sénateurs, je vous remercie de l'opportunité qui m'est donnée de me présenter devant vous, ainsi que de votre volonté de faire face à certaines des menaces les plus urgentes pour les citoyens français.

J'avais rejoint Facebook parce que je croyais que l'entreprise avait le potentiel de faire ressortir le meilleur de nous, mais je suis ici aujourd'hui parce que je crois que les produits de Facebook nuisent aux enfants, aggravent les clivages, affaiblissent notre démocratie et bien plus encore.

Les dirigeants de l'entreprise savent comment rendre Facebook et Instagram plus sûrs, mais refusent de réaliser les changements nécessaires parce qu'ils font passer leurs immenses bénéfices avant les gens.

Les conséquences sont graves. La plateforme Facebook porte aujourd'hui atteinte à la santé et à la sécurité, menace nos communautés et l'intégrité de nos démocraties.

Il ne sera pas facile de relever ce défi, mais les démocraties doivent faire ce qu'elles ont toujours fait lorsque le commerce entre en conflit avec les intérêts du peuple et de la société dans son ensemble : intervenir et élaborer de nouvelles lois.

Je suis reconnaissante au Gouvernement français et aux dirigeants de l'Union européenne, comme le commissaire Breton, de prendre cette question très au sérieux.

Selon moi, le projet de règlement sur les services numériques (Digital Services Act) actuellement examiné par le Parlement européen peut devenir une référence mondiale qui pourra inspirer d'autres régions du monde, y compris mon pays, et les conduire à adopter de nouvelles règles pour protéger nos démocraties.

La législation doit être forte et son application ferme sans quoi nous perdrons cette occasion unique d'associer technologie et démocratie. Je sais que les dirigeants français ont joué un rôle central dans les progrès que nous avons accomplis, et je vous encourage à maintenir la pression.

Mon analyse des documents contenus dans mes révélations n'est pas uniquement fondée sur mon travail chez Facebook. J'ai travaillé comme chef de produits dans de grandes entreprises technologiques comme Google, Pinterest, Yelp et Facebook.

Mon travail a surtout porté sur des produits algorithmiques, comme les recherches Google Plus, ou les systèmes de recommandation comme celui qui alimente le fil d'actualité de Facebook.

J'ai pu comparer la façon dont chaque entreprise aborde et relève différents défis. Les choix opérés par les dirigeants de Facebook représentent un danger énorme pour les enfants, la sécurité publique, la démocratie. C'est pourquoi j'ai lancé cette alerte. Soyons clairs : les choses n'ont pas à être ainsi. Nous sommes ici aujourd'hui à cause des choix délibérés de Facebook.

J'ai rejoint Facebook en 2019 parce qu'un de mes proches s'est radicalisé. Je me suis sentie obligée de jouer un rôle actif dans la création d'un Facebook moins toxique.

Durant mon passage chez Facebook, d'abord en tant que cheffe de produit pour la désinformation civique, puis pour le contre-espionnage, l'entreprise a fait face à plusieurs reprises à des conflits entre ses propres bénéfices et la sécurité collective. L'entreprise a toujours résolu ces conflits à son profit. Ce système a amplifié la division, l'extrémisme, la polarisation, qui fragilisent les sociétés du monde entier.

Dans certains cas, ces discours en ligne dangereux ont conduit à des violences qui ont fait des victimes, voire des morts. Dans d'autres cas, le mécanisme d'optimisation des profits a généré de l'automutilation, de la haine de soi, notamment dans des groupes vulnérables comme les adolescents.

Ces problèmes ont été confirmés à plusieurs reprises par les recherches internes de Facebook. Il ne s'agit pas seulement de la colère ou de l'instabilité de certains utilisateurs des réseaux sociaux. Facebook est devenu une entreprise pesant mille milliards de dollars en engrangeant des bénéfices aux dépens de notre sécurité, y compris celle de nos enfants. C'est inacceptable !

Je crois que j'ai fait ce qui était juste et nécessaire pour l'intérêt général, mais je sais que Facebook dispose de ressources infinies qu'il pourrait utiliser pour me détruire.

J'ai compris une vérité effrayante : presque personne, en dehors de Facebook, ne sait ce qui se passe à l'intérieur de Facebook. La direction de l'entreprise cache des informations vitales au public, à ses actionnaires, au Gouvernement américain et aux gouvernements du monde entier.

Les documents que j'ai fournis prouvent que Facebook nous a trompés à plusieurs reprises sur ce que ses propres recherches révèlent sur la sécurité des enfants, son rôle dans la diffusion de messages haineux et polarisants, et bien plus encore.

La réponse la plus adaptée pourrait venir de nouvelles règles et de nouvelles normes. La législation de l'Union européenne a un énorme potentiel. Elle n'essaye pas de supprimer le problème avec des réglementations sur le contenu. Elle adopte une approche neutre en termes de contenus pour s'attaquer aux risques systémiques et aux méfaits du modèle commercial global. Je soutiens fermement cette conception et je crois que la force des nouvelles lois dépend de la volonté politique des États membres de s'assurer qu'elles sont appliquées.

Il y aurait beaucoup à dire sur la manière de résorber les menaces que Facebook et d'autres grandes plateformes font peser sur la démocratie.

Je souhaite mettre en lumière deux impératifs qui, d'après mon expérience, sont d'une importance capitale : premièrement, demander des comptes aux entreprises pour les préjudices sociaux qu'elles provoquent et, deuxièmement, établir de nouvelles règles axées spécifiquement sur le modèle commercial lui-même des plateformes.

Personne ne peut comprendre les choix destructeurs de Facebook mieux que Facebook, qui a seul le droit de « regarder sous le capot ». Or Facebook ne peut être à la fois juge et partie.

La transparence sera donc essentielle pour parvenir à une réglementation efficace. Il faudra un accès complet aux données. Nous avons besoin de plus d'experts pour étudier ces systèmes, et ils doivent pouvoir consulter toutes les données dont ils ont besoin. Il est essentiel de bien faire les choses, car le diable est dans les détails.

J'ai préconisé un plan en trois étapes pour le processus d'évaluation des risques.

Tout d'abord, chaque plateforme devrait être tenue pour responsable des risques présentés par ses produits et services. Toutes devraient être obligées de procéder à une analyse de la sécurité de leurs produits et la diffuser au public.

Deuxièmement, un régulateur devrait interroger le public et la société civile pour comprendre les angles morts que la plateforme n'a pas explorés. Facebook est homogène et

géographiquement isolé. Nous devons nous assurer d'évaluer le plus complètement possible tous les risques que présente un produit.

Troisièmement, les entreprises devraient être tenues de prévoir un plan pour traiter chaque préjudice. Ce plan devrait être audité et contrôlé pour s'assurer qu'il est vraiment mis en œuvre. Nous avons besoin des données de l'entreprise pour vérifier leurs progrès.

Facebook a tenté à maintes reprises d'éviter les scandales en déclarant simplement qu'il y travaille. Cette dynamique doit changer, et cela commence par l'accès aux données.

L'une des questions que l'on me pose le plus souvent porte sur le type de données à demander à Facebook. Si un accès total aux données dont dispose Facebook permettrait d'effectuer de larges recherches, l'ouverture d'un tel accès doit être effectuée avec précaution pour protéger la vie privée des utilisateurs.

Cet accès aux données permettra aux chercheurs et aux régulateurs d'évaluer les risques et les préjudices de l'ensemble du système – profilage, ciblage, et engagement-based ranking, ce classement basé sur l'engagement.

Mes révélations montrent clairement que les systèmes de classement basés sur l'engagement sont l'une des causes fondamentales de l'un des plus grands risques systémiques que les réseaux sociaux font courir à nos sociétés. Cela met en cause le système lui-même. En utilisant des outils neutres en termes de contenus, les nouvelles lois devraient obliger les plateformes à assumer leurs responsabilités, non seulement en matière de divulgation de contenus illégaux, mais aussi de manipulation des élections, de diffusion virale de la désinformation ou d'effets néfastes sur la santé mentale des adolescents.

Si la nouvelle législation est bien conçue, elle peut changer la donne à travers le monde. Vous pouvez obliger les plateformes à intégrer le risque sociétal dans leurs activités commerciales, de sorte que les décisions concernant les produits à développer et la manière de les développer ne soient plus fondées que sur l'augmentation des bénéfices. On peut établir des règles, des normes systémiques qui tiennent compte des risques tout en prenant en compte la liberté d'expression, et on peut montrer au monde comment la transparence, la surveillance et l'application des règles doivent fonctionner.

Nous avons déjà connu cela lorsque les fabricants de tabac affirmaient que les cigarettes avec filtre étaient plus sûres pour les consommateurs. Les scientifiques ont pu invalider ce message marketing en confirmant que ces cigarettes continuaient à faire peser une menace sérieuse sur la santé et qu'elles étaient en fait plus toxiques que les autres.

Aujourd'hui, nous ne pouvons réaliser ce type d'évaluation indépendante de Facebook. Nous devons croire ce que dit Facebook. Or ce groupe a prouvé à plusieurs reprises qu'il ne mérite pas que nous lui fassions une confiance aveugle.

Les régulateurs de Facebook peuvent détecter certains problèmes, mais sont dans l'incapacité de déterminer leur cause. Ils ne peuvent donc pas élaborer de solutions spécifiques. Ils ne peuvent pas avoir accès aux données de l'entreprise sur la sécurité des produits, encore moins mener un audit indépendant. Comment le public est-il censé déterminer si Facebook résout les conflits d'intérêts de manière conforme à l'intérêt général s'il n'a aucune visibilité sur le fonctionnement réel de Facebook ? Ceci doit changer !

Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, l'enjeu est de taille. Vous avez l'opportunité unique de créer de nouvelles règles pour le monde en ligne. Construire des réseaux sociaux plus sûrs et plus sympathiques est possible.

Deux points sont à retenir. En premier lieu, Facebook choisit chaque jour le profit au détriment de la sécurité, et cela continuera, en l'absence d'action énergique de la part des législateurs. Par ailleurs, Facebook cache son comportement réel, ce qui conduit notre sécurité à se dégrader à un niveau inacceptable.

Si Facebook est autorisé à continuer à fonctionner dans l'obscurité, nous n'assisterons qu'à des tragédies de plus en plus importantes. J'ai lancé l'alerte au risque de ma vie parce que je crois qu'il est encore temps d'agir, mais nous devons le faire maintenant.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour vos propos très forts, qui vont, j'imagine, soulever un certain nombre de questions.

Vous avez dit que personne ne connaît Facebook si ce n'est Facebook lui-même. Pour aider à notre compréhension, je poserai des questions très précises, tout d'abord sur la modération, à propos de laquelle nous avons questionné les responsables de Facebook sans obtenir aucune explication précise.

Nous nous interrogeons en premier lieu sur le nombre de modérateurs francophones qui suivent les propos en français. Avez-vous un ordre de grandeur, si ce n'est un chiffre précis ?

Par ailleurs, la presse, à plusieurs reprises, a fait état du fait que ces modérateurs étaient des prestataires et qu'il n'y avait pas de personnel interne à Facebook. Est-ce vraiment le cas ?

Mme Frances Haugen. – Une des raisons pour lesquelles Facebook ne divulgue pas ce chiffre, c'est parce qu'il y a trop peu de modérateurs francophones. Je n'en connais pas le nombre exact, mais je sais qu'en septembre 2020, Facebook consacrait 87 % du budget opérationnel à l'anglais. Je ne sais pas exactement comment les choses sont ventilées entre la modération et la vérification des faits, mais je pense que les trois quarts des 30 000 modérateurs se consacrent à l'anglais.

Facebook sait que le plus gros risque pour l'entreprise serait qu'un scandale éclate aux États-Unis. Ils ont donc sous-investi là où ils sont le moins menacés.

Quant aux prestataires, il existe des usines Facebook à travers le monde, principalement aux Philippines. La plupart des modérateurs y sont basés et le plus grand nombre est bien sûr anglophone, mais je n'en suis pas sûre. Facebook emploie ces personnes en tant que prestataires parce que les obligations sont bien moindres.

M. Laurent Lafon, président. – Quelle est l'autonomie des entités de Facebook dans chaque pays ? Peuvent-elles intervenir sur les algorithmes ? Dans quelle mesure les entités sur place influent-elles sur les modérations pour prendre en compte les différences culturelles et sociales entre les pays et adapter les règles ?

Mme Frances Haugen. – D'après ce que j'ai pu comprendre, les normes sont assez similaires d'un pays à l'autre, avec des exceptions, notamment en matière de nudité, qui sont très spécifiques culturellement.

En général, il n'y a pas de spécificité par pays, sauf s'il existe vraiment une législation différente. La stratégie de Facebook part du principe qu'il faut traiter les choses par langue, plutôt que d'avoir une plateforme sécurisée dans son ensemble. Cela a bien sûr des limites, car les systèmes ne sont pas conçus pour être adaptés pour le français que l'on parle en Algérie, en France ou ailleurs dans le monde. Il n'est en effet pas efficace de réaliser une « customisation » pour les petits marchés.

Quant à l'autonomie, elle existe très peu. Je n'ai jamais vu de rapport sur le classement des fils d'actualité en dehors des États-Unis quand je travaillais à la désinformation civique.

M. Laurent Lafon, président. – Vous avez dit ce matin que l'on serait surpris d'apprendre ce que Facebook peut faire grâce au wifi. Pourriez-vous préciser ce que vous entendez par là et quel type d'informations une entreprise comme Facebook utilise à partir des données wifi ?

Mme Frances Haugen. – Je sais que des entreprises comme Google contrôlent les noms des réseaux environnants pour savoir exactement où l'on est. C'est pour cela qu'ils peuvent être si précis dans la localisation. Facebook a six systèmes différents pour localiser les personnes à n'importe quel moment grâce à « l'empreinte digitale de localisation ». Je pense qu'ils enregistrent le nom du wifi. Je n'en suis pas totalement sûre, mais je pense qu'il existe suffisamment de systèmes pour affiner les données afin de savoir exactement où l'on est.

M. Laurent Lafon, président. – La parole est aux Rapporteuses de la commission des affaires européennes, Mmes Catherine Morin-Desailly et Florence Blatrix Contat.

Mme Catherine Morin-Desailly, corapporteuse. – Madame, vous êtes le deuxième lanceur d'alerte, avec votre compatriote Edward Snowden, à avoir informé les opinions mondiales du fait que l'internet n'était pas le monde angélique que l'on pouvait croire. Merci infiniment.

Votre témoignage est extrêmement précieux, à l'heure où, avec ma collègue Florence Blatrix Contat, nous sommes en train de travailler sur le rapport concernant le DSA, pour lequel vous avez été aussi auditionnée à Bruxelles.

Votre constat, qui est accablant, n'est pas franchement une surprise pour les sénatrices et les sénateurs car, depuis l'affaire « Cambridge Analytica », on avait bien identifié les dysfonctionnements, la manipulation des données de plus de 83 millions d'internautes, et constaté que les alertes internes n'avaient pas été prises en compte par Facebook.

Vous avez eu le courage de témoigner devant le Congrès américain et devant le Parlement européen, ce que n'a pas fait Mark Zuckerberg.

L'affaire du Capitole nous a aussi alertés sur les menaces dirigées contre nos démocraties par les réseaux sociaux. Nous avons besoin de plus de transparence, d'« accountability » pour ces plateformes mais, au-delà, il nous faut légiférer dans un cadre européen. Les tentatives de législations nationales ont en effet été des échecs, car elles

mettaient en danger la liberté d'expression dans un mauvais équilibre et une mauvaise compréhension de l'écosystème, tel que vous l'avez démontré.

Notre préoccupation est de comprendre le modèle économique que vous avez évoqué, et notamment le fonctionnement de ces algorithmes, dont vous êtes une spécialiste. Ceux-ci ont-ils été conçus avec l'intention originelle de faire exclusivement du profit ? Peuvent-ils être corrigés et, si oui, comment et par qui ?

Est-ce au contraire totalement irréparable ? Dans ce cas, le modèle économique, comme l'a dit Shoshana Zuboff, dans son livre *Le capitalisme de surveillance*, est toxique et définitivement pervers. C'est une question fondamentale pour que nous comprenions le système.

Vous avez parlé d'évaluation, d'identification des risques systémiques et d'un vaste plan qui serait nécessaire pour mesurer tout cela. L'article 31 du DSA prévoit l'ouverture des données nécessaires à des chercheurs extérieurs pour évaluer ces risques, mais on y opposera peut-être le secret des affaires. Pouvez-vous nous confirmer s'il est absolument indispensable que tout cela soit ouvert à une expertise extérieure pour fonctionner ?

Mme Frances Haugen. – S'agissant des bénéfices, Facebook, en 2018, a modifié son fonctionnement pour maximiser le temps pendant lequel il pouvait garder les gens sur son site, en essayant de développer le plus possible les « interactions sociales » significatives. Or, six mois après le lancement, il a vu que les fils avaient en fait moins de sens, mais sa volonté était de générer davantage de contenus. Quand les gens génèrent plus de contenus, ils restent plus longtemps sur le site et consomment plus de publicité. C'est un modèle commercial. Facebook a essayé différentes techniques. Celle qui avait le moins d'effets secondaires consistait à distribuer beaucoup plus de petites récompenses en dopamine, grâce aux « *likes* », re-partages ou commentaires, par exemple.

Facebook n'avait pas l'intention de provoquer un incendie, mais a compris que plus les clics arrivaient vite, plus il y avait de colère. Cela peut-il être réparé ? Oui. Facebook connaît énormément de solutions qui pourraient fonctionner partout dans le monde. Des modifications doivent être apportées à la plateforme. Ce n'est pas une question de personnes ou d'idées : c'est le système qui amplifie les pires contenus de façon démesurée.

En 2008, le fil d'actualités de Facebook portait sur la famille et les amis. On ne parlait pas de destruction de la démocratie à l'époque. Le nouveau système pousse les personnes vers des groupes énormes, qui sont beaucoup plus extrêmes, qui fonctionnent avec un classement reposant sur l'engagement de l'utilisateur. En Allemagne, 65 % des personnes qui ont rejoint des groupes néonazis l'ont fait après que cela leur ait été suggéré par Facebook !

Pourquoi Facebook n'a-t-il pas modifié les choses ? C'est là que le modèle commercial intervient. Sans une force qui l'y oblige, comme le DSA, il s'abstiendra de déployer ces changements, car tout ceci touche aux bénéfices. Il pourrait avoir demain 90 % de désinformation en moins sur la plateforme, mais cela lui coûterait quelques points en termes de bénéfices.

Facebook mérite-t-il d'avoir 35 % ou 40 % de marge, ou « seulement » 25 % ? On ne lui demande pas de ne pas être rentable ; mais on lui demande d'être responsable !

Enfin, il est vital que les universitaires et les chercheurs indépendants aient accès aux données. Je défends cette ouverture ainsi qu'un accès plus facile aux données agrégées.

Sur Twitter, par exemple, 10 000 chercheurs indépendants peuvent étudier les données publiques du réseau. C'est une question de sécurité nationale. Une très grande partie des informations sur Facebook ont été trouvées par des chercheurs indépendants parce qu'ils travaillaient sur Twitter. On doit développer un écosystème basé sur la responsabilité. C'est ainsi qu'on peut contrebalancer le poids de ces plateformes.

Mme Florence Blatrix Contat, corapporteuse. – Merci pour votre courage, Madame.

Dans le prolongement de la question de ma collègue, les algorithmes peuvent-ils être conçus de manière responsable pour fonctionner au bénéfice de tous ? Pour quelles raisons les algorithmes ne fonctionnent-ils pas de manière responsable ? Est-ce un problème de paramétrage ou le fruit de leur utilisation ? Pensez-vous que le fait de mettre en place des obligations de « *legacy by design* » pour les algorithmes soit utile ?

S'agissant du modèle économique, pensez-vous que des mesures qui visent à l'assèchement des ressources publicitaires des plateformes liées aux contenus illégaux ou de désinformation pourraient avoir un impact ?

Le modèle économique de Facebook pourrait-il selon vous continuer à fonctionner si on interdisait la publicité ciblée ?

Enfin, dans le prolongement de ce qu'a indiqué le président Jean-François Rabin, nous avons en Europe une réglementation stricte en matière de protection des données personnelles, le règlement général sur la protection des données (RGPD), qui est entré en vigueur en 2018. A votre connaissance, ce texte a-t-il réellement un impact sur la manière dont Facebook traite les données personnelles de nos concitoyens ?

Mme Frances Haugen. – Sans aucun doute, les algorithmes peuvent être conçus en appliquant le principe de « *safety by design* ». Le problème vient du fait que la seule motivation de Facebook réside dans les bénéfices.

La plupart des grosses entreprises de technologie ont une certaine transparence. On peut ainsi télécharger les résultats de recherche via Google et les analyser. C'est ce que font les gens. Google sait qu'il est contrôlé. L'entreprise est donc plus responsable. De vrais ingénieurs travaillent sur le système, écrivent des blogs et expliquent comment fonctionnent leurs recherches. C'était du moins le cas en 2006, lorsque je travaillais chez eux.

Twitter sait également que les gens récupèrent un dixième des tweets et les analysent. Je pense donc qu'ils effectuent des choix plus responsables, parce qu'ils savent qu'ils peuvent être tenus pour responsables. Facebook n'a jamais fourni intentionnellement d'informations sur son système, alors qu'il pourrait faire comme Twitter et partager ses données. Il sait que si on ne voit rien, on ne peut poser de questions ni réclamer de nouvelles règles.

On peut lui demander de réfléchir à la sécurité collective, mais ce n'est pas une question de périmètre. Il s'agit plutôt de savoir si, quand Facebook voit un problème, il essaie de le régler. Il existe deux Facebook. Le premier est celui de la croissance, qui est plutôt optimiste. Les personnes qui traitent de la sécurité en sont séparées. Auparavant, elles

travaillaient uniquement sur les risques de panne du site. Aujourd'hui, elles travaillent un peu sur la désinformation, mais à chaque fois qu'une personne qui travaille dans les sections « sécurité et intégrité » trouve une solution qui rend le système plus sûr aux dépens des profits, l'entreprise fait tout pour ne rien mettre en place.

Il existe des solutions qui ne vont pas à l'encontre de la liberté d'expression. Facebook choisit de ne pas les mettre en place parce que cela lui coûte une partie de ses bénéfices.

Beaucoup d'entreprises ont géré leur façon de stocker les données grâce au RGPD, comme Google, par exemple. Je sais qu'il y a aussi des abus dans ce domaine, Facebook refuse de communiquer certaines données à cause du RGPD. Il faut s'assurer qu'on inclut la définition de la vie privée dans le DSA, car cela permettra d'éviter que Facebook considère que les données agrégées violent la vie privée.

Je pense que Facebook pourrait être rentable sans les publicités ciblées. Serait-il aussi rentable qu'aujourd'hui ? Certainement pas ! Encore une fois, c'est une question d'équilibre entre différents besoins. Je ne suis pas économiste. Je ne peux donc vous dire combien ils perdraient, mais j'imagine que les publicités non ciblées sont rentables. Facebook a d'autres manières de faire de l'argent par ailleurs. Je pense qu'il a suffisamment d'options.

Mme Catherine Morin-Desailly, corapporteuse. – Vous voulez prémunir la jeunesse contre les effets désastreux que vous avez évoqués. Finalement, la jeunesse n'est peut-être plus tant sur Facebook que sur Instagram. On sait qu'Instagram et Facebook font en réalité partie de la même société, avec WhatsApp. Pouvez-vous nous dire si Instagram fonctionne de la même manière et si vous formulez les mêmes remarques à son endroit ?

Enfin, faut-il envisager, comme certains démocrates américains, le démantèlement du trust ?

Mme Frances Haugen. – Une des raisons pour lesquelles je ne soutiens pas le démantèlement du trust vient de ce que les problèmes de plateformes existent dans les deux services, Instagram et Facebook, avec l'« engagement-based ranking » : on constate les mêmes problèmes sur les deux produits. Les documents contenus dans mes révélations montrent que le clone de TikTok dans Instagram, Reels, connaît les mêmes difficultés, avec un algorithme, qui n'était pas programmé pour être raciste mais qui a « appris » que les contenus concernant des personnes de couleur, par exemple, n'entraînaient pas les mêmes réactions que ceux concernant les personnes blanches.

Ce n'est donc pas le problème de l'entreprise en soi, mais de l'intelligence artificielle, qui n'a pas de contrepoids et qui force l'entreprise à gérer les choses de cette manière.

Si Facebook doit faire le choix de mettre 10 000 nouveaux ingénieurs sur des jeux vidéo plutôt que sur la sécurité parce qu'ils ne veulent faire que des bénéfices et avoir une entreprise rentable plutôt que de sécuriser leurs produits, les problèmes continueront, dans les deux sociétés. Ce qui est important, c'est le bon contrôle, et cela changera la relation de l'entreprise avec le public.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci, Madame, pour votre travail et la qualité de vos informations. Vous êtes citoyenne des États-Unis d'Amérique, pays d'origine de Facebook, et

vous comprenez que nous, Français, avons un problème supplémentaire avec cette entreprise, celui de la défense de notre indépendance nationale.

La question est de savoir si nous allons continuer à être une « colonie numérique » des GAFAM, et si ces entreprises vont accroître leur maîtrise sur nos données personnelles, au risque d'intervenir directement dans le fonctionnement de notre démocratie, alors qu'elles-mêmes échappent à toute forme de régulation et de contrôle des institutions.

Le Gouvernement français a proposé quelques lois qui ont été malheureusement sans effet. Je prends un exemple : le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) peut en principe accéder aux algorithmes, mais les GAFAM ne le lui permettent pas, et comme il n'existe pas de dispositif de sanction, il n'y a aucune possibilité de les obtenir.

Vous l'avez dit très justement : la violence de Facebook est consubstantielle à son modèle numérique. Aussi ne peut-on s'intéresser à ce problème sans toucher à ce modèle numérique. Le Sénat français avait travaillé sur un amendement qui prônait l'interopérabilité et permettait aux usagers de garder la maîtrise de leurs données, tout en leur permettant de changer de plateforme. C'était là introduire une forme de concurrence. Pensez-vous qu'il pourrait s'agir d'une mesure utile pour réduire le monopole de Facebook ?

Mme Frances Haugen. – J'adore le terme de « colonie numérique » que vous utilisez. Aux États-Unis, on utilise la formule « pas de taxation sans représentation ». On pourrait compter tous les dollars que représente la publicité générée par l'Europe. J'ai travaillé sur Google Plus, je sais combien cela représente. Il existe des options. Peut-être faut-il parfois regarder le retour sur investissement.

Il existe également des questions de défense nationale. Facebook, parce qu'il se réfugie dans le secret, porte un fardeau bien plus lourd, du fait que personne ne peut intervenir à sa place en matière de sécurité : j'ai travaillé sur le contre-espionnage et j'ai aidé à mettre en place des outils contre le terrorisme, les cartels, les trafics humains, l'exploitation d'enfants et les crimes en ligne. Il est inacceptable de ne pas savoir combien de personnes travaillent dans chacune de ces fonctions. Il est inacceptable d'ignorer combien d'affaires sont prises en charge par pays dans chacun de ces domaines. Je pense que vous seriez choqués d'apprendre le peu qui est fait pour protéger la France.

Le DSA doit exiger ces informations et demander combien de personnes travaillent dans chaque domaine. Lorsque j'étais chez Google, l'entreprise, pour donner l'impression que plus de femmes travaillaient dans les postes techniques, incluait les secrétaires des ingénieurs dans le personnel technique. Si on leur avait demandé leur titre exact, je pense que les choses auraient changé.

Par ailleurs, l'interopérabilité ouvre d'autres difficultés qui pourraient compliquer davantage les choses. Les serveurs de messagerie électronique disposent de cette interopérabilité. On envoie généralement un courriel à un seul serveur. Ensuite, on ne le gère plus, on a une ligne directe et sécurisée. Imaginez que je sois sur Facebook, mais que mes amis soient tous sur des clones. Si je poste une photo de mon bébé, elle va être envoyée à tous les serveurs, individuellement. Il ne faut pas, alors, que l'un de mes amis dépende d'un serveur hébergé par un groupe russe, par exemple. Je dois donc faire confiance à chacun.

Par ailleurs, on doit pouvoir changer les paramètres de sécurité de ce que l'on poste après la publication. Il faut donc que je sois sûre que, lorsque j'enlève des éléments de

mon serveur, ceux-ci seront également retirés de tous les autres serveurs. Si l'on avait une parfaite interopérabilité, les gouvernements devraient donc auditer chaque serveur individuellement pour vérifier que ce que j'ai choisi d'enlever a été enlevé partout.

Les effets de réseau sont énormes et on ne peut les empêcher. Il y a trois ans, certains pays disposaient d'alternatives à Facebook. Certains réseaux étaient arrivés suffisamment tôt et avaient réussi à exclure Facebook. Aujourd'hui, aucun pays, mis à part la Chine, n'interdit Facebook.

Un créateur crée une page sur TikTok pour atteindre le plus de personnes possible. Au final, les marchés peuvent être en concurrence, parce que les personnes copient les contenus et les publient sur d'autres sites. On peut regarder du contenu issu de TikTok sur YouTube parce que les créateurs le copient. Les réseaux sociaux personnels, eux, ne cherchent pas à atteindre le plus de gens possible, mais quelques personnes spécifiques. C'est là qu'est la difficulté.

Je vous encourage à réfléchir à Facebook comme à un prestataire public, parce qu'il n'y a pas de choix : soit on l'interdit complètement, soit on l'accepte.

M. Thomas Dossus. – Merci pour votre courage, Madame, et pour l'apport extrêmement utile de votre témoignage pour le débat public. Il met en exergue la fragilité de nos démocraties vis-à-vis des poids lourds du numérique.

Je souhaiterais vous interroger sur la régulation des algorithmes de recommandation, qui sont le cœur du modèle économique de Facebook mais aussi, pour nos démocraties, le moteur d'un certain nombre de menaces que vous avez bien décrites.

Pensez-vous possible que la puissance publique puisse réellement obtenir la transparence de ces algorithmes ? Facebook a déjà menti à de nombreuses reprises, et cela fait partie de son modèle économique. Il va forcément avoir envie de le garder privé.

Vous avez rappelé que l'intelligence artificielle ne peut pas tout et qu'il faut un certain nombre de moyens humains, notamment en matière de modération. À quelle échelle les évaluer pour constituer un vrai service de régulation indépendant à l'échelle européenne, qui est la meilleure pour obtenir ce service ?

Mme Frances Haugen. – Concernant les mensonges de Facebook sur ses données, je pense qu'il y a deux voies à explorer. En matière d'évaluation des risques, il me paraît plus simple de dire de quelles données on a besoin pour vérifier si des progrès sont accomplis. En tant que spécialiste des données, je puis vous assurer qu'il est plus simple de les obtenir de cette manière.

Je pense qu'il est important, dans le DSA, de préciser que lorsque Facebook fournit des données, il doit également publier la manière dont celles-ci sont produites. En effet, Facebook manipule les données mieux que quiconque. Il a recruté certains des meilleurs scientifiques de ce domaine à travers le monde.

En matière de science des données, chaque calcul a besoin de simplifications et de suppositions. Quand Facebook n'a pas besoin de vous les montrer, il les cache. Un scandale a éclaté aux États-Unis il y a deux mois : pendant des années, des universitaires avaient demandé qu'on leur communique des données simples. Ils ont réussi à démontrer la mauvaise

foi de Facebook parce que les données qu'on leur avait communiquées ne s'alignaient pas avec les précédentes.

L'idée qu'on doit sans arrêt vérifier si Facebook ment est totalement inacceptable. S'il doit expliquer comment ces données ont été créées, vous avez plus de chances d'obtenir les bonnes informations, celles-ci pouvant être contrôlées.

Par ailleurs, dans le cas d'un système d'audits, avec un, deux, trois audits, où pour chaque préjudice, on a les données associées, il est plus difficile de créer de fausses données qui se recoupent dans un grand nombre de domaines. Réaliser de très bonnes fausses données est extrêmement compliqué. C'est tout un art. Si on veut obtenir de vrais sets de données qui ne sont pas sensibles du point de vue de la vie privée, mais qui peuvent être des données agrégées, on peut exercer des vérifications croisées, et c'est bien mieux en termes de sécurité.

Vous avez évoqué les moyens humains. Je ne pense pas que la modération des contenus recourant à des humains sera suffisante pour résoudre les problèmes actuels. Le problème sera le même du point de vue de la diversité des langues. Nous aurons besoin d'énormément de personnes, dans beaucoup de langues différentes, et dans certains endroits, il sera difficile d'avoir les personnes qui auront les bonnes compétences ou des responsables qui pourront parler suffisamment de langues pour gérer une équipe multilingue.

Alors comment sécuriser les plateformes ? Facebook sait que plus il montre de contenu de votre famille ou de vos amis gratuitement, moins on a de discours haineux, de nudité, de violence. Ce n'est pas une question de personnes ou de contenu : c'est Facebook qui pousse à rejoindre des groupes de milliers de personnes, où des milliers de contenus sont créés chaque jour, avec des usines destinées à créer du contenu viral. Or le contenu destiné à des milliers de personnes est le pire, parce que l'algorithme choisit toujours le contenu le plus clivant et le plus violent. Donc je pense que faire en sorte de retrouver des plateformes à taille humaine permettrait de contrer l'hyper-amplification : les mauvais contenus seront moins redirigés et auront moins d'impact.

M. Yan Chantrel. – Il est essentiel de souligner à nouveau votre courage et votre détermination, madame. Votre présence pointe aussi l'urgence qu'il y a pour nous, en tant que législateurs, à soutenir les lanceuses et les lanceurs d'alerte comme vous et à mieux protéger votre statut afin qu'il y en ait davantage.

Votre intervention a mis en lumière trois enjeux essentiels à propos de la question des médias sociaux, celui de la santé publique, notamment la santé mentale et la protection des mineurs, celui de la sécurité à l'heure où les discours de haine du monde virtuel se transforment en actes de violence dans le monde réel – on l'a vu avec l'attaque du Capitole –, et celui de la démocratie face aux manipulations et à la désinformation, sujet auquel nous sommes particulièrement sensibles en France, à l'heure où l'on va vivre une élection présidentielle.

En réponse, vous mettez le doigt sur deux points éminemment politiques pour notre assemblée. En premier lieu, face à des mastodontes comme Facebook, qui font primer les profits financiers sur toute autre considération, notamment la protection de ses utilisateurs, la puissance publique doit jouer son rôle pour réguler l'activité et imposer des normes.

En deuxième lieu, en démocratie, la transparence et la responsabilité doivent s'imposer aux entreprises privées comme aux instances publiques. Ces entreprises doivent rendre des comptes.

Dans votre intervention, vous avez souligné à quel point les outils de Facebook, les algorithmes, le classement des publications étaient plus particulièrement biaisés à l'endroit des publics vulnérables. C'est une accusation très grave et, à mon sens, qui n'est pas assez soulignée. Elle mérite qu'on s'y attarde. Pourriez-vous nous en dire plus sur ces biais et sur les populations auxquelles vous pensez ?

La commission de la culture, à laquelle j'appartiens, est très attachée à la richesse des langues et des cultures et à la défense de la diversité face à tout hégémonisme culturel, qu'il soit américain, anglophone ou autres. Pourriez-vous expliquer dans quelles proportions les utilisateurs de Facebook en français, tout comme en espagnol, en arabe dialectal ou toute autre langue, sont davantage exposés à la nocivité de certains de ces outils que les utilisateurs anglophones ou occidentaux en général ?

Enfin, après cette audition, la plupart des parlementaires vont eux-mêmes faire un post Facebook pour relater nos échanges. Pensez-vous que l'algorithme le mettra en avant ?

Mme Frances Haugen. – S'agissant des populations vulnérables, Facebook a cherché à savoir qui présentait le risque le plus élevé d'être exposé à la désinformation. Il a découvert que les personnes qui venaient d'être veuves ou divorcées, ou qui venaient de déménager, celles qui étaient plus isolées socialement, pouvaient se connecter et passer beaucoup de temps devant leur écran. Ces personnes sont parfois happées par le système et consomment énormément de contenus parce qu'elles ont perdu leur réseau social réel.

Facebook peut prétendre que tout le monde est exposé à différentes opinions sur les réseaux sociaux, mais il faut vraiment faire la différence entre l'expérience à la marge et les autres. La plupart des utilisateurs peuvent faire face à différentes expositions, mais le préjudice est concentré sur une minorité d'utilisateurs.

Facebook a estimé que 4 % des communautés recevaient 80 % des messages de désinformation sur le covid-19 et le vaccin. Certaines personnes font l'objet d'un déluge d'informations de la part de QAnon ou d'autres, qu'il s'agisse de haine, de désinformation concernant la Covid-19. Pour les personnes très exposées, plus une idée est présentée, plus elle semble réelle.

En outre, la nature de ce qui arrive sur les écrans est très dangereuse. Pour la Covid-19, un post qui génère énormément de commentaires a plus de chances d'être sélectionné pour être inséré dans votre fil d'actualité. Mettons qu'un groupe sur la covid-19 composé d'un quart de million de personnes produise 100 000 contenus par jour. Si seulement trois de ces publications arrivent dans votre fil d'informations et comportent des informations en faveur du vaccin, mais que beaucoup de personnes parlent de conspiration, ce post sera considéré comme ayant beaucoup d'interactions positives. Il sera promu et arrivera dans votre fil d'information. Qui croira-t-on au final ? Cela m'inquiète vraiment, car 3 % de la population seulement peuvent provoquer une révolution. C'est donc dangereux pour les démocraties.

Pour ce qui est de la richesse des langues, vous êtes sans aucun doute exposés à davantage de toxicité en France que je ne le suis aux États-Unis. Je pense en effet que

Facebook passe beaucoup plus de temps à gérer au mieux les classificateurs pour la langue anglaise.

Par exemple, on compte un milliard d'arabophones dans le monde. Facebook affirme aux autorités de contrôle modérer la langue arabe. En décembre 2020, Facebook a réalisé un audit sur l'arabe et on s'est aperçu que cette langue était en fait composée de six dialectes différents, alors que Facebook n'en modérait qu'un. Facebook a cependant continué à affirmer qu'il modérait l'arabe. Un des documents que j'ai publiés en parle : quand il n'existe pas ou très peu de modération, 75 % des discours contre-terroristes sont classés comme discours terroristes, parce que ce sont les mêmes mots-clefs qui apparaissent.

Pour régler ce problème, il faut investir énormément et s'assurer qu'il y a suffisamment de contre-exemples.

Selon les statistiques sur les classements anti-covid – un audit de quinze langues a été réalisé en avril 2020 –, le français était l'une des langues qui se « comportait » le moins bien, avec l'arabe et le hindi. Je ne sais pas pourquoi. L'intelligence artificielle n'a pas pu expliquer pourquoi, mais les performances ont été très mauvaises. C'était peut-être un petit peu mieux deux mois plus tard, mais c'est un exemple.

Je pense que Facebook doit mettre en place des fonctions d'étiquetage. Quelqu'un m'a raconté avoir demandé à Facebook combien d'enfants étaient surexposés aux contenus d'automutilation. Facebook a répondu qu'il ne suivait pas les contenus d'automutilation et ne le savait donc pas.

Je sais que Facebook a une mauvaise représentation dans les langues autres que l'anglais. 80 de ses partenaires vérifient les contenus internationaux. Facebook prétend contrôler les différentes langues et en modérer 50, mais pas toutes.

En mai 2021, il n'y avait pas de classificateur de discours haineux en hindi par exemple, malgré les violences ethniques en Inde. Facebook choisi les langues, les systèmes, et je vous encourage à lui demander des exemples de classement. On s'apercevra que les discours contre-terroristes sont considérés comme des discours terroristes, ou que telle langue n'est pas modérée autant que telle autre.

À l'heure actuelle, personne ne le sait et Facebook ne gère donc pas ces problèmes, prétendant ne pouvoir donner d'informations pour ne pas les divulguer auprès des « méchants ». Or les « méchants » les connaissent déjà et sont ceux qui publient plus de contenus à destination des groupes vulnérables. Les seuls qui ne savent rien, ce sont les « gentils », et c'est inacceptable !

Votre post sera-t-il promu par Facebook ? Comme on l'a dit, Facebook a tant de délai pour intervenir sur les mauvais contenus, quels qu'ils soient que je suis sûre que votre post pourra être publié !

Mme Annick Billon. – Merci, Madame, pour vos propos et la force de votre témoignage.

Le risque qu'encourent les lanceurs d'alerte est évident et réel. Que pensez-vous qu'il faille mettre en œuvre pour réussir à améliorer la dénonciation ? La culture de la dénonciation est quelque chose qu'on a du mal à encadrer et à développer.

Ma deuxième question concerne le droit à l'oubli, et notamment la protection des jeunes et des publics vulnérables. Que pourriez-vous proposer pour les protéger ?

Par ailleurs, dans la foulée des élections aux États-Unis, Donald Trump a été banni des réseaux sociaux. Un cahier des charges est-il mis ou devrait-il être mis en place pour pouvoir encadrer cette suppression ?

Enfin, en quoi le changement de nom de Facebook est-il une manière de changer le regard qu'il faut porter sur les activités de ce réseau social ?

Mme Sabine Drexler. – Merci, Madame, pour la qualité de votre intervention, et pour votre action, ô combien utile, de lanceuse d'alerte.

Très récemment, une mission d'information du Sénat a rendu son rapport et a unanimement constaté l'inaction des réseaux sociaux, dont le groupe Facebook, dans la lutte contre le cyber harcèlement scolaire. Nous avons d'ailleurs reçu entre autres les responsables de Facebook et n'avons pas obtenu de réponse précise et encore moins satisfaisante à ce sujet.

Or les réseaux sociaux, par leur puissance, leur anonymat, leur viralité, leur évolution permanente, démultiplient les conséquences du harcèlement chez nos jeunes.

Je souhaite connaître votre vision, votre avis et vos analyses. Confirmez-vous l'inaction – que je qualifierai de volontaire à entendre vos propos – du groupe Facebook dans la lutte contre le cyber harcèlement, en particulier scolaire ?

Mme Frances Haugen. – Je pense qu'il sera de plus en plus important d'avoir des lanceurs d'alerte, parce que la technologie a toujours été plus vite que les démocraties. Les nouvelles technologies sont de plus en plus complexes et s'accélèrent.

Vous ne pouvez avoir de doctorat ou de master dans ce domaine : il faut travailler dans des entreprises pour le comprendre. On doit donc avoir des systèmes de protection pour les entreprises privées et publiques afin de s'assurer que les personnes sont en sécurité.

J'encourage les associations ou les institutions de protection des lanceurs d'alerte. J'ai vécu avec ma mère, qui est pasteur, pendant six mois l'année dernière. Quand vous avez un cas de conscience, c'est très utile. Je la remercie donc pour le soin qu'elle a pris de moi. Quand ils lancent une alerte, la plupart des lanceurs d'alerte ne vont généralement pas très bien. Ils sont confrontés à des vérités très dures, se sentent impuissants au sein de l'entreprise, et cela les anéantit.

Les lanceurs d'alerte n'ont donc pas uniquement besoin de protection juridique, mais doivent également être soutenus par des *coachs*, par exemple, afin que ceux-ci leur expliquent les manières sûres de lancer une alerte.

Si j'avais été conductrice de bus aux États-Unis, il y aurait eu un numéro d'appel d'urgence dans ma salle de pause. J'ai travaillé sur des sujets touchant la sécurité nationale et l'intégrité de ma société, mais je n'avais pas de numéro d'appel d'urgence. C'est aussi inacceptable.

Je soutiens fermement le droit à l'oubli. Les jeunes doivent pouvoir « remettre leur compte à zéro ». Facebook pourrait utiliser l'intelligence artificielle pour repérer des

contenus qui ont été effacés par des adolescents. Cela permettrait d'identifier ceux que les jeunes pourraient ensuite regretter. On pourrait trouver des solutions.

S'agissant de Donald Trump, je soutiens l'établissement de règles internationales, car le danger est grand quand un leader commence à parler de minorités comme d'insectes, ou à utiliser n'importe quelle autre forme de déshumanisation. C'est plus qu'un drapeau rouge en matière de violence ethnique.

Lorsque des individus appellent à des actions contre le résultat des élections ou qu'un *leader* appelle au meurtre, il faut déterminer les lignes rouges. Je trouve inquiétant qu'un élu puisse se comporter de manière dangereuse, mais ce n'est pas à Facebook de voter les lois et de dire le droit.

Meta est une très belle illustration du « méta-problème » de Facebook. Facebook veut toujours aller plus loin et croître. Si Facebook avait investi autant dans la sécurité que dans les jeux vidéo, je ne serais pas ici. La sécurité connaît un sous-investissement. Ils n'emploient que 1 000 ou 2 000 ingénieurs dans ce domaine, et cela démontre leurs priorités.

Je suis aussi très inquiète que Meta s'intéresse à l'emploi. Le métavers a besoin de beaucoup de capteurs et de données biométriques sur les personnes. Imaginez que votre employeur décide de transformer sa société en entreprise métavers et que vous deviez travailler chez vous. Serez-vous obligés d'avoir des capteurs Facebook chez vous, des micros ou autres, alors que Facebook ment ? Allez-vous faire entrer Facebook dans votre maison ? Il y a là un gros problème d'acceptabilité, et les gouvernements doivent légiférer.

Pour ce qui est du cyber harcèlement et du harcèlement scolaire, auparavant, quand un enfant était harcelé, il pouvait rentrer chez lui et être tranquille. À présent, les enfants sont harcelés tout au long de la journée, jusqu'au soir. Cela ne s'arrête jamais. Ils se couchent harcelés et se réveillent harcelés. Il y a de plus en plus de méchanceté en ligne, alors que les enfants ont de plus en plus une vie sociale en ligne.

Les recherches de Facebook dans ce domaine montrent que les enfants s'attendent à ce que les personnes qui s'occupent d'eux soient méchantes avec eux. Imaginez le type de relations que ces enfants vont avoir dans dix ans, quinze ans ! C'est un vrai problème.

M. Laurent Lafon, président. – Au nom de Jean-François Rapin et de l'ensemble de mes collègues, je vous remercie du temps que vous nous avez consacré et des réponses que vous nous avez apportées.

Nous continuerons bien sûr à vous suivre et, si nous le pouvons, à vous soutenir dans votre démarche.

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 novembre 2021

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

Politique étrangère et de défense

Activités de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (AP-OSCE) au second semestre 2021

Communication

M. Jean-François Rapin, président. – Notre réunion de ce matin est consacrée à l'activité de la délégation sénatoriale à l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE), au second semestre 2021, qui est rattachée à notre commission car elle traite de sujets d'intérêt pour l'Union européenne. Nous allons d'abord entendre Pascal Allizard, que je félicite pour sa réélection au sein de cette Assemblée comme vice-président, et sa reconduction dans sa fonction de représentant spécial pour les affaires méditerranéennes. Nous entendrons ensuite Jean-Yves Leconte, qui a participé à deux missions d'observation électorales récemment, au titre de l'AP-OSCE en Moldavie et en Ouzbékistan.

M. Pascal Allizard, premier vice-président de la délégation française à l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE). – Je vais vous présenter les activités de notre délégation - composée de cinq sénateurs – auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE au cours du second semestre 2021.

Je rappelle que l'assemblée parlementaire, créée par la charte de Paris de 1990, est l'institution la plus ancienne de l'organisation dédiée à la sécurité et à la coopération, héritière et légataire de l'Acte final de la conférence d'Helsinki de 1975.

Dans un monde lourd de tensions et de menaces, qui est bien différent de celui de la « détente » qui prévalait alors à l'issue de la « guerre froide », cette assemblée, par l'ampleur de la zone concernée, est le plus vaste lieu de dialogue interparlementaire, si l'on excepte l'Union interparlementaire dont l'objet est tout autre.

Couvrant en effet une région géographique qui s'étend de Vancouver à Vladivostok, l'OSCE est la plus importante organisation de sécurité régionale au monde : elle réunit des représentants de 57 États d'Europe occidentale et orientale, d'Europe du Sud-Est, d'Asie centrale et d'Amérique du Nord. Elle s'étend même au-delà, puisqu'elle entretient des relations avec des pays dits « partenaires pour la coopération », cinq en Asie-Pacifique (Afghanistan, Australie, Japon, Corée du Sud, Thaïlande) et six en Méditerranée (Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Jordanie, Israël – représenté à l'Assemblée parlementaire par la Knesset mais aussi par le Conseil national palestinien).

L'Assemblée parlementaire de l'OSCE tient normalement trois sessions plénières annuelles, dont l'une consacrée notamment au renouvellement de ses instances.

Celle-ci s'est déroulée du 30 juin au 6 juillet : elle a procédé à l'élection de son bureau. Un président britannique, Lord Bowness, avait pris la suite en 2020 du président géorgien George Tsereteli. Cette année, a été élue une présidente suédoise, Margarete Cederfelt, députée et première vice-présidente de la délégation de son pays.

L'assemblée se réunit en plénière mais aussi au sein de trois commissions, correspondant chacune à l'une des « dimensions » de l'OSCE : la commission des affaires politiques et de sécurité, présidée par un Américain, membre de la Chambre des Représentants, Richard Hudson ; la commission des affaires économiques, de la science, de la technologie et de l'environnement, présidée par un député espagnol, des îles Baléares, Père Joan Pons ; et la commission des droits de l'homme, dont notre collègue députée Sereine Mauborgne, présidente de la délégation française, a été élue présidente lors de cette session d'été à Vienne.

Mon propre mandat de vice-président de l'assemblée parlementaire a été renouvelé, comme l'a rappelé à l'instant notre président, de même que mon mandat de représentant spécial pour les affaires méditerranéennes. La particularité de cette session plénière de juillet fut son caractère hybride, à la fois en présentiel à Vienne, où je me suis rendu pour la réunion de la commission permanente, et en visioconférence. La session d'automne, initialement prévue à Dublin, s'est finalement tenue, les 3 et 4 novembre derniers, entièrement à distance. Il faut espérer que nous puissions revenir, pour les prochaines réunions, prévues en février à Vienne puis en mai à Birmingham, à des réunions entièrement en présentiel. En effet, le « distanciel » présente des difficultés : les réunions de l'AP-OSCE sont des réunions internationales, multilingues et le truchement de l'interprétariat s'ajoute aux barrières physiques des écrans et aux aléas techniques.

La séance plénière de juillet a été marquée par ce qu'il faut bien nommer en termes parlementaires une certaine obstruction, à base de demandes de suspensions, en provenance d'une délégation (russe) qui a multiplié les incidents de séance, pour faire en sorte que ne soit pas soumise au vote une motion portant sur la situation (déjà problématique à l'époque) en Biélorussie, ce qui advint. Le débat de fond prévu sur ce sujet d'actualité a donc dû hélas céder le pas devant les considérations de procédure.

Les discussions dans une telle enceinte sont nécessairement traversées par les urgences et les tensions internationales, lesquelles ne manquent pas, comme vous le savez. La présidente Cederfelt et le bureau ont néanmoins tiré les conséquences de ce précédent en approfondissant et en accélérant la réflexion entamée lors du mandat précédent, afin de préciser, de codifier et d'écrire un certain nombre de règles, qui sans être excessivement contraignantes, permettraient de mieux organiser, équilibrer et cadrer les débats. Ce n'est pas chose facile dans une assemblée qui doit prendre des décisions de cette nature par consensus, afin qu'elles soient correctement appliquées.

Ainsi, la réunion plénière du 4 novembre, entièrement consacrée à l'Afghanistan, s'est déroulée dans une certaine sérénité de travail, ce qui n'a pas empêché l'expression des très vives préoccupations de l'assemblée, partagées par les membres de notre délégation française, quant aux conséquences de la situation dans ce pays, au regard de la crise humanitaire, pour la sécurité et la stabilité de l'ensemble de la région. Les défis à relever sont immenses et nous incitent à tenter de faire évoluer le modèle même de coopération incarné par l'OSCE, en le rendant plus réactif, plus agile, plus attentif aux besoins concrets des populations. Tel est précisément le sens de notre action au sein d'une assemblée telle que celle-ci.

C'est la même approche, orientée vers ce qui nous rassemble, pour relever les défis communs auxquels nous faisons face, que j'ai voulu commencer à mettre en œuvre, lors de la réunion du Forum méditerranéen que j'ai présidée le 4 novembre dernier, avant la plénière.

Pour obtenir des résultats, une telle approche doit être, quand c'est possible, préparée et mûrie en lien, et en bonne intelligence avec les organes exécutifs de l'OSCE, chacun restant dans son rôle. C'est pourquoi je m'étais rendu préalablement à Vienne, les 13 et 14 octobre précédents, pour participer à la Conférence du groupe des partenaires méditerranéens de l'OSCE, organisée par la présidence polonaise du groupe sur le thème « La voie de la résilience : la sortie de la crise de la Covid-19 et la sécurité au sein de l'OSCE et de la région méditerranéenne ».

Pendant cette conférence, j'avais tenu à rencontrer les acteurs-clés du groupe des partenaires méditerranéens. Ces rencontres ont permis d'aborder quelques sujets relativement consensuels : la sortie de la crise de la covid-19, la lutte contre la criminalité organisée transnationale, le développement durable, la lutte contre le changement climatique. Ces échanges m'ont aussi révélé l'ampleur des attentes de nos partenaires, en recherche de projets concrets – mais nous pouvons aussi parler de financements – dans ces domaines, y compris, pour ne prendre qu'un seul exemple, une coopération renforcée en matière vaccinale.

La conférence de Vienne d'octobre dernier était divisée en deux volets : un segment politique dit « de haut niveau », auquel ont participé – en visioconférence – plusieurs ministres de divers États membres, et intitulé « Sécurité et coopération dans la région Méditerranée en période de pandémie de covid-19 » et une session plus opérationnelle, consacrée au renforcement de la coopération pour lutter contre le crime transnational et la traite des êtres humains, encore plus dégradés par la pandémie, en présence d'acteurs impliqués dans ces actions.

Le groupe des partenaires méditerranéens de l'OSCE, tout comme le Forum méditerranéen, qui en est le pendant parlementaire, constitue à cet égard une plateforme exceptionnelle, pour échanger sur des thèmes d'intérêt commun, face aux crises que la région méditerranéenne traverse actuellement. Les parlementaires des pays membres et des quelques pays partenaires qui ont pu y participer, ont appelé à un accroissement de la coopération en matière sanitaire, humanitaire et sécuritaire.

C'est, au fond, un plaidoyer en faveur de la diplomatie parlementaire, en complément et en renforcement de la diplomatie traditionnelle, qui s'est ainsi exprimé, pour stimuler l'action des États membres, et de l'organisation dans son ensemble. Je suis sûr que l'ensemble des membres de la délégation et de cette commission entendront cet appel et je le relaierais sans relâche.

Une autre mission importante de l'AP-OSCE est la participation de ses membres aux missions d'observation électorale, que nous avons déjà évoquées ici, il y a quelques mois, à propos de la Bulgarie. Celles-ci se sont effectuées, au cours du présent semestre, hors de l'Union européenne, mais dans son voisinage, en Moldavie, où s'est rendu Jean-Yves Leconte – il nous en parlera dans quelques minutes –, et dans sa zone plus large de partenariat, en Ouzbékistan, où il s'est également rendu, avec notre collègue Valérie Boyer. Je voudrais en dire quelques mots.

Là aussi, il y a complémentarité avec l'action et les valeurs de l'Union européenne, donc avec notre commission des affaires européennes, puisque le Conseil de coopération UE-Ouzbékistan, qui vient de se réunir à Bruxelles le 16 novembre, a fait état de « sérieux progrès » dans les négociations sur l'accord bilatéral de partenariat de coopération renforcé. En avril dernier, l'UE avait déjà inscrit l'Ouzbékistan comme bénéficiaire de son système de préférences généralisées.

L'Ouzbékistan est en effet le pays le plus peuplé de l'Asie centrale, avec quelque 35 millions d'habitants, en forte croissance démographique, et représente la deuxième économie de la région, en pleine expansion, avec une croissance de l'ordre de 5 % en 2021. C'est aussi le seul à avoir des frontières avec tous les pays de la région, dont une frontière commune avec l'Afghanistan.

La question afghane est évidemment stratégique pour Tachkent. L'importance de ce pays pour la stabilité régionale, mais aussi la nécessité de renforcer nos échanges avec lui, que ce soit au niveau de l'OSCE, de l'UE ou de la France, sur les plans sécuritaire, mais aussi économique et politique, sautent aux yeux.

Je rappelle que la France fut la première puissance occidentale à organiser, dès 1994, une visite d'État dans ce pays, qui fut aussi le premier à prendre son indépendance, il y a trente ans.

Tel est le sens de la politique dite « multivectorielle » que mène l'Ouzbékistan, qui consiste à diversifier ses partenariats afin d'éviter un tête-à-tête pesant avec les puissances régionales.

Des progrès significatifs ont été faits ces dernières années pour apaiser les relations entre l'Ouzbékistan et ses voisins, après 25 ans d'autarcie, et le pays cherche maintenant à se positionner comme tête de pont d'une politique d'ouverture et de bon voisinage.

Membre fondateur de la Communauté des États indépendants (CEI), l'Ouzbékistan est membre observateur du Conseil turcique depuis 2018, et observateur auprès de l'Union économique eurasiatique (UEE). Il est par ailleurs membre de l'Organisation de coopération de Shanghai. La politique « multivectorielle » est une réalité.

Sur le plan économique, des réformes sont en cours pour libéraliser plusieurs secteurs, stimuler les initiatives privées et attirer les investissements étrangers, avec l'appui de bailleurs internationaux, dont l'Agence française de développement, et avec l'aide de l'UE. Le commerce extérieur avec la France notamment est dynamique et une grande entreprise française vient de signer un important contrat pour gérer l'eau et le chauffage de la capitale. Nous vendons aussi une quantité non négligeable d'Airbus à la compagnie aérienne nationale.

Outre ses ressources naturelles, minières et énergétiques, et la culture du coton, ce pays axe fortement son développement économique sur le tourisme. Il est vrai qu'il dispose aussi d'un patrimoine remarquable, classé au patrimoine mondial de l'Unesco.

La mort du président Karimov en septembre 2016, chef de l'État depuis l'indépendance du pays, a ouvert une période de transition politique. L'ancien Premier ministre Chavkat Mirziyoyev lui a succédé le 4 décembre 2016. Longtemps replié sur lui-

même, l'Ouzbékistan a mis en œuvre depuis cinq ans plus de réformes qu'au cours de ses 25 premières années d'indépendance.

L'élection présidentielle du 24 octobre dernier était la première élection présidentielle véritablement pluraliste. Notre collègue nous en parlera dans quelques minutes.

L'OSCE a déployé pas moins de 250 observateurs pour l'élection présidentielle du 24 octobre, pour laquelle chacun des principaux partis présentait un candidat, et plus de 21 millions d'électeurs étaient inscrits sur les listes électorales.

Sans dévoiler les observations que nous livrera Jean-Yves Leconte dans un instant, je signale que les observations qui ont été formulées sont contrastées. La délégation française était composée de nos collègues députés Aude Bono-Vandorme, François Jolivet, Didier Paris ainsi que de nos deux collègues sénateurs Valérie Boyer et Jean-Yves Leconte.

Simplement et en conclusion, Monsieur le président, ces missions d'observation se font avec des observateurs de long terme qui arrivent plusieurs semaines avant l'élection et qui cherchent à mesurer l'environnement politique, économique, social de l'élection ainsi qu'avec des observateurs de court terme, que sont les élus. Il est bon que des parlementaires expérimentés puissent participer assez régulièrement à ces missions et apporter à ces pays – qui sont en demande de ces observations – un regard extérieur dans une logique de progrès. En effet, il est bon selon moi que des parlementaires aguerris puissent apporter leur expérience et leur vécu d'élus.

Une autre mission d'observation électorale part prochainement au Kirghizistan, voisin oriental de l'Ouzbékistan, qui n'a pas de frontière avec l'Afghanistan, mais borde la Chine, pour observer les élections législatives anticipées dans ce pays, moins peuplé, peut-être moins doté en ressources naturelles, mais plus pluraliste et plus instable que l'Ouzbékistan. Cela crée beaucoup d'incertitudes.

Pour ma part, je participerai à la réunion du bureau de l'AP-OSCE le 1er décembre prochain à Stockholm et maintiendrai le dialogue nécessaire et utile entre l'assemblée parlementaire et la branche exécutive de l'organisation, en participant à la conférence ministérielle du 2 décembre, à laquelle j'ai été invité en tant que vice-président de l'AP-OSCE. Cette conférence ministérielle de fin d'année est toujours l'occasion de réunir les deux branches de l'OSCE : la branche exécutive et la branche parlementaire. Ce sera aussi pour moi l'occasion de rencontrer directement la représentante de l'opposition biélorusse qui est exilée actuellement. Je vous rendrai compte de cet entretien lors du prochain compte rendu.

Telles sont les observations que je tenais à vous partager, dans l'attente de celles de Jean-Yves Leconte sur son expérience en Ouzbékistan et en Moldavie. Je salue également Valérie Boyer qui n'est pas membre de notre commission mais qui est membre de la délégation sénatoriale à l'AP-OSCE. Je vous remercie de lui avoir permis de participer à la réunion puisqu'elle a fait partie de la mission d'observation.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. Le président du Sénat, Gérard Larcher, a reçue ici au Palais du Luxembourg l'opposante biélorusse, et m'avait permis d'assister à l'entretien. C'était un moment unique. C'est une femme jeune, volontaire et courageuse : sa vie est en jeu du matin au soir, et elle subit des pressions très fortes.

M. Pascal Allizard. – Je suis allé en Biélorussie dans le cadre d'une réunion statutaire de l'OSCE et je peux vous dire une chose : c'est un pays qui n'a absolument pas évolué. Contrairement à d'autres pays d'ex-URSS, celui-ci est resté tel qu'il existait il y a trente ans. La plupart des pays ont complètement changé ; ce n'est pas le cas de la Biélorussie. Quand on s'intéresse aux problématiques de défense, de dissuasion nucléaire, la question biélorusse est très importante. J'ai eu l'occasion d'y faire une mission un peu particulière, avec l'armée de l'air, et j'ai pu constater le déploiement massif de missiles sur cette zone. Le Bélarus est une tête de pont de la Russie. Face à ce constat, l'Allemagne, les pays baltes, le nord de l'Angleterre ainsi que l'Écosse peuvent légitimement se sentir eux aussi menacés. Sur ces sujets, la notion « d'allié ultime » doit rester extrêmement prégnante.

Politique étrangère et de défense

Mission d'observation électorale de l'AP-OSCE en Moldavie du 9 au 12 juillet 2021

Communication

M. Jean-Yves Leconte. – J'évoquerai à la fois l'observation en Moldavie, et rapidement celle en Ouzbékistan. Valérie Boyer voudra certainement compléter mes propos à ce dernier sujet.

Je tiens tout d'abord à rappeler que la révolution biélorusse était au départ une révolution des femmes : de nombreuses femmes s'étaient mobilisées dans ce mouvement. Si le gouvernement biélorusse n'a pas évolué depuis trente ans, la société biélorusse a quant à elle bel et bien changé. C'est aussi ce qui explique l'incompréhension de la Russie, l'année dernière, concernant ce qui se passait dans ce pays. C'est un véritable enjeu aujourd'hui que de répondre à ces nouvelles attentes.

Pour revenir à l'AP-OSCE, je tiens à souligner que c'était un honneur pour moi de rejoindre cette délégation. En effet, comme l'a rappelé Pascal Allizard, l'OSCE est l'un des enfants de la conférence d'Helsinki, qui est elle-même la plus belle concrétisation de l'offre politique de Willy Brandt, pour la détente. La conférence d'Helsinki eut en effet un rôle déterminant pour initier le dialogue entre l'Ouest et l'Est et, in fine participer aux événements de 1989. Il importe pour moi de faire vivre cet esprit. Désormais, j'aurais tendance à dire que cet esprit « Helsinki » doit « passer de l'Atlantique au Pacifique ». C'est aussi notre rôle, en tant que parlementaire délégué de l'AP-OSCE, que d'essayer de le faire.

J'ai rejoint cette délégation en septembre 2020, et depuis lors, les conférences et réunions ont toujours été organisées en format « distanciel ». C'était très frustrant : quand vous conjuguez le fait que vous ne connaissez pas vos homologues, avec parfois des postures nationales et des langues différentes, ce n'est pas un dialogue mais une suite de monologues qui se trament au cours de ces rencontres en visioconférence. Aujourd'hui, nous ne pouvons pas nous targuer de remplir correctement nos missions, si nous continuons de travailler de la sorte en « distanciel ». Ainsi, il faut revenir le plus vite possible en « présentiel ».

Je ne connais pour ainsi dire pas mes homologues à l'AP-OSCE. C'est pourquoi j'ai profité de ma venue en Russie au mois d'octobre pour rencontrer la délégation russe de l'Assemblée.

M. Pascal Allizard. – Sur ce point, je partage votre analyse. Je préciserais toutefois que la tenue des réunions de l'AP-OSCE, en présence ou en visioconférence, dépend surtout de la volonté des pays d'accueil.

M. Jean-François Rapin, président. – Je comprends tout à fait cela. J'ai moi-même pris la présidence de cette commission, alors que nous devons réaliser les réunions en visioconférences et je sais à quel point cela n'est pas chose aisée.

M. Jean-Yves Leconte. – Quant à la Moldavie et à la mission que j'ai menée avec Guy Teissier, l'élection que nous avons observée se tenait dans un contexte très particulier. Ces élections législatives anticipées ont été provoquées par le conflit de longue

date opposant les deux principaux leaders moldaves, Igor Dodon et Maia Sandu. Celui-là, ancien président moldave, avait perdu les élections de novembre 2020. Il est le leader du Parti des socialistes de la République de Moldavie. Celle-ci avait été première ministre durant quelques mois, avant d'être mise en minorité. Elle s'était illustrée par sa lutte sans merci contre la corruption et les oligarques.

En 2016, ces deux leaders se sont affrontés à l'occasion des élections présidentielles, à l'issue desquelles Igor Dodon l'a emporté. Pour gagner des voix, ce dernier insistait sur sa proximité avec la Russie et donc sa capacité à gérer le problème de la Transnistrie, qui pollue la situation moldave depuis son indépendance. Pourtant, durant son mandat, Igor Dodon n'est pas parvenu à faire évoluer la situation. Maia Sandu mettait de son côté en avant trois objectifs : rapprocher la Moldavie de l'Union européenne, lutter contre la corruption et l'économie oligarchique et asseoir l'indépendance de la justice.

À l'automne 2020, Maia Sandu, ayant obtenu 36 % au premier tour, avait battu le président sortant Igor Dodon avec 58 % des voix. Cela traduisait la volonté du peuple moldave de tourner la page de ces années d'hésitation entre un rapprochement avec la Russie ou avec l'Union européenne et en quelque sorte, de choisir la même voie que celle empruntée par l'Ukraine quelques années auparavant.

Il existait une forte volonté de la population d'aller dans cette direction et de soutenir Maia Sandu, leader du Parti Action Solidarité. La diaspora moldave s'est en grande partie mobilisée autour de cette candidate. Près de 15 % des électeurs vivent hors de Moldavie. Nous avons constaté le même phénomène en Roumanie lors de l'élection du président Basescu, où la bascule s'était faite avec les Roumains vivant à l'étranger. En tant que représentant des Français de l'étranger, je ne préfère pas me trouver dans cette situation-là. Nous avons en effet une chance, dans notre pays : les Français de l'étranger votent comme les Français habitant en France.

Un nombre important de Moldaves vivent au sein de l'UE, en raison notamment de la forte détention de la double nationalité roumaine (30 %). Ces Moldaves-Roumains peuvent travailler au sein de l'UE et portent ainsi l'évolution de leur pays dans un sens européen. C'est ce qui a fait la force de Maia Sandu.

Après l'élection présidentielle organisée à l'autonome 2020, le Parlement a décidé de placer les services de renseignement sous le contrôle du Parlement et non plus de l'exécutif. Cela a provoqué pendant six mois des blocages et un conflit qui ont entraîné la tenue d'élections législatives anticipées. Ces dernières ont confirmé la volonté forte de la population moldave de s'orienter vers l'UE, d'en finir avec la corruption et l'économie oligarchique et d'assurer l'indépendance de la justice.

La situation géographique de la Moldavie, entre l'Ukraine – en conflit avec la Russie –, l'UE et la Transnistrie, qui se dit pro-russe, explique également ces évolutions. La Transnistrie vit en effet sous « perfusion » du gaz, fourni à cette dernière par Gazprom, société russe connue principalement pour l'extraction, le traitement et le transport de gaz naturel. Les autorités de Transnistrie facturent ensuite ce gaz à la Moldavie. C'est de ces ressources que les autorités transnistriennes vivent. Ainsi, la situation en Transnistrie favorise la corruption. Igor Dodon, alors président de Moldavie, a lui aussi alimenté ce système économique oligarchique. C'est désormais un enjeu pour Maia Sandu que de trouver une solution à cette situation qui respecte les attentes de chacun.

En Moldavie, la langue russe et la langue roumaine cohabitent : tous les bulletins de vote sont bilingues. Pourtant, à l'issue des élections, un seul parti reçoit significativement les votes à la fois des roumanophones et à la fois des russophones ; c'est celui d'Igor Dodon. Un enjeu de son élection, consiste donc, pour Maia Sandu, à réunifier les citoyens moldaves russophones autour de sa politique. C'est à l'évidence possible dans la dynamique actuelle.

L'élection que nous avons observée s'est correctement déroulée. La procédure électorale était inspirée de celle que nous avons vue en Ouzbékistan ou en Ukraine. On retrouve la même forme d'organisation dans ces pays, avec la mise en place d'un bulletin unique pour tous les partis sur lequel le votant doit cocher la case de celui qu'il choisit. Ces bulletins sont comptés et identifiés par les bureaux de vote. Un nombre de bulletins très précis est assigné à chaque bureau de vote. Finalement, on ne contrôle pas vraiment la remise des bulletins dans l'urne mais c'est un processus qui est ni plus ni moins bon que le nôtre ; il est simplement différent. Globalement, c'est un système très bien organisé, avec des observateurs des différents partis motivés, qui n'hésitent pas à formuler des remarques. C'est un processus électoral et un environnement pour lesquels je n'ai rien constaté de préoccupant.

J'ajoute que la Moldavie devrait être particulièrement chère à nos cœurs : dans chaque bureau de vote, trois ou quatre personnes en charge de sa tenue étaient francophones ! Ce pays héberge l'une des plus grandes alliances françaises d'Europe. La présence française y est très forte et sa présence économique n'y est pas non plus ridicule compte tenu de la taille du pays.

La Moldavie connaît un véritable exode de sa population. Un tiers de cette dernière détient un passeport européen et beaucoup partent de Moldavie pour venir travailler en Europe. La jeunesse s'en va : c'est l'un des grands enjeux auxquels le pays doit actuellement faire face. Cette situation est comparable à celle de nombreux pays des Balkans : s'il n'y a pas de perspectives européennes dans le pays concerné, la jeunesse décide de la créer elle-même.

Vous connaissez mon attachement à l'UE, à son élargissement et à la constitution d'une Europe fédérale. La population moldave témoigne d'une volonté claire d'intégrer l'UE et d'une absence de doute concernant cette dernière. Des réponses sont attendues. Cette donnée mérite d'être sue, pour ne pas décevoir plus tard les populations qui espèrent une telle intégration. Il y a dix ans j'aurais été enthousiasmé par un tel engouement ; aujourd'hui je me sens presque mal à l'aise par rapport à notre capacité à y répondre.

J'en viens à l'Ouzbékistan. Je rappelle que les missions d'observation électorale réalisées dans le cadre de l'OSCE permettent d'approcher au plus près l'organisation d'un pays, d'une manière tout à fait différente des rencontres officielles avec des responsables politiques. Quand de telles missions sont réalisées dans le cadre de l'OSCE, des observateurs de long terme – par région – préparent les missions des observateurs de court terme. Ces derniers sont soit des parlementaires, soit des personnes directement envoyées par les États membres de l'OSCE. Un questionnaire est à leur disposition pour les aider dans leurs travaux d'observation. Chaque question a son importance. Des statistiques sont ensuite établies sur la centaine de bureaux de vote étudiés pour révéler les potentielles difficultés existantes. Ce traitement statistique est indispensable et permet d'avoir une photographie immédiate du déroulement des élections.

Sur l'Ouzbékistan, deux points peuvent être relevés. Tout d'abord, c'était la première fois que les élections y étaient observées : l'organisation des élections n'était pas parfaite. On a pu constater à plusieurs reprises des bureaux de vote qui affichaient des taux de participation de 60 % alors que guère plus de 20 % de la liste électorale avait fait l'objet d'un émargement. On a également constaté que certains observateurs n'étaient pas particulièrement attentifs à la bonne tenue des élections. Cependant, par rapport à sa situation antérieure, il est indéniable que l'Ouzbékistan se trouve sur la bonne voie. Le pays s'inscrit en ce sens dans une dynamique positive.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. Madame Boyer, souhaitez-vous apporter des éléments complémentaires ou contradictoires à ce qui vient d'être dit ?

Mme Valérie Boyer. – Merci beaucoup. Je serai brève. Je voudrais d'abord vous remercier de votre confiance. C'était ma première mission au titre de l'AP-OSCE et je l'ai trouvée passionnante.

Je n'étais jamais allée en Ouzbékistan. Ce voyage représentait aussi pour moi la découverte – particulièrement intéressante – d'un pays aux confins de l'Empire. Il m'a bien évidemment donné une idée de l'immensité de la Russie, de ce qu'il en reste, et du détachement progressif de l'Ouzbékistan par rapport à cette dernière.

Je tiens à rappeler l'importance de la poussée démographique dans ce pays. Des boutiques de mariage sont implantées un peu partout et de jeunes couples se baladent régulièrement dans la rue, aux côtés de leurs nombreux enfants. Ce ne sont que des impressions fugaces, mais sans doute révélatrices.

J'ai été reçue pendant plus d'une heure par le Gouverneur – qui peut être apparenté à un président de région – de la région de Samarcande qui m'a témoigné de sa volonté de développer des liens avec la France. J'ai été véritablement surprise de la francophilie de ce pays, y compris à Samarcande, et même dans la campagne !

Nous nous sommes en effet éloignés de Samarcande, dans des bureaux de vote qui n'étaient pas forcément sur la liste de l'AP-OSCE, à flanc de montagne. Outre la découverte de paysages magnifiques, il fut extrêmement surprenant pour nous d'entendre parler français y compris dans des endroits reculés, où l'on ne nous attendait pas. Des cours de français étaient dispensés dans les écoles que nous avons visitées. Ces dernières, pour la plupart anciennes, pour d'autres beaucoup plus récentes, étaient extrêmement propres et bien entretenues.

Quant aux bureaux de vote, j'ai été particulièrement surprise de leur très bonne tenue. Tout d'abord, nous nous sommes rendus à l'ouverture des bureaux, à 7h30 dans le centre-ville historique de Samarcande. Le premier bureau visité se trouvait dans une très vieille école, classée au patrimoine mondial de l'Unesco.

J'ai demandé à voir les classes, les toilettes et la cours de récréation. J'étais très étonnée de la bonne tenue des cours. Deux éléments ont particulièrement retenu mon attention.

Tout d'abord, à l'ouverture des bureaux de vote, tout le monde s'est réuni à l'extérieur, a chanté l'hymne national et s'est pris en photo pour marquer le début de cette journée électorale. La présidente du bureau de vote a déclaré l'ouverture officielle de ce

dernier. Des observateurs étaient présents pour toutes les listes concurrentes. Une bonne entente régnait entre eux.

Un autre élément m'a paru sympathique : la Constitution ouzbèke ainsi qu'un livre de littérature en ouzbek (éventuellement traduit) étaient donnés à tous les jeunes qui votaient pour la première fois. J'ai trouvé qu'il s'agissait d'un très beau geste, dont la France devrait s'inspirer.

En outre, les personnes qui votaient, se voyaient remettre un petit autocollant l'attestant, qu'ils plaçaient sur le dessus de leur veste. Une certaine ambiance familiale régnait. Les gens avaient l'air de bien se connaître. Aucune tension particulière ne semblait poindre entre les listes adverses et je n'ai pas observé ce que notre collègue a décrit concernant les taux erronés d'abstention. Les personnes se présentaient avec leurs papiers d'identité. Des ordinateurs étaient disponibles dans tous les bureaux pour procéder aux vérifications d'identité, à la fois sur les listes nationales et sur les listes locales.

Néanmoins, une chose m'a étonnée de prime abord. En France, au moment du dépouillement, nous disposons d'un cahier d'émargement fixe. En Ouzbékistan, il n'en est rien. Chaque personne chargée de la tenue du bureau de vote avait une liste d'émargement, classée par ordre alphabétique. Ceci s'explique aisément par la nécessité d'inscrire massivement les personnes sur les listes électorales, en raison de l'importante poussée démographique à l'œuvre. Les disparités de fréquentation entre les bureaux de vote sont assez notoires. Dans certains bureaux, on ne comptait pas moins de 1400 inscrits contre 500 dans un bureau voisin. Les personnes en charge de la tenue des bureaux de vote ainsi que les observateurs présents ont toujours répondu de manière aimable et transparente à nos questions, y compris celles en marge du questionnaire fourni.

Pour le dépouillement, nous avons choisi un bureau entre la campagne et la ville de Samarcande. Il était tenu de manière très professionnelle, dans les règles de l'art.

Deux éléments, enfin, méritent notre attention. D'une part, il existe en Ouzbékistan une urne mobile, dans la mesure où il n'est pas possible de faire des procurations. En revanche, personne n'est empêché de voter. Cette urne est transportée au domicile des votants, pour les personnes qui se sont inscrites à ce dispositif. Ce dernier semble très bien fonctionner et en toute transparence : l'urne est scellée et les bulletins de vote sont mélangés aux autres au moment du dépouillement avant d'être comptabilisés sur la liste électorale.

D'autre part, il existe en Ouzbékistan un vote par anticipation. Ce vote par anticipation est enregistré dans les bureaux de vote, à l'aide d'une enveloppe blanche classique, scellée, tamponnée et signée par deux personnes du bureau de vote. Ces bulletins par anticipation sont cochés dans la liste électorale et gardés dans un coffre. Nous avons insisté à chaque fois pour voir le coffre, qui était tout à fait conforme aux descriptions avancées. Au moment du dépouillement, on mélangeait les bulletins par anticipation aux autres bulletins. Ce dispositif avait également l'air de très bien fonctionner.

Curieusement et prétentieusement, je n'imaginai pas une seconde, avant de m'y rendre, que j'allais pouvoir tirer des leçons d'une élection en Asie centrale. Pourtant, ce fut le cas. L'enthousiasme de ce pays jeune, accueillant et bienveillant, m'a réjoui. C'était une expérience passionnante, au contact de populations ayant vécu des événements dramatiques sous le régime soviétique et qui pourtant, aujourd'hui, parviennent à faire valoir leur identité

particulière et leur culture. La difficulté in fine ne me semble pas résider dans la bonne tenue des bureaux de vote mais plutôt dans le fonctionnement de la vie politique, différente de la nôtre. Visiblement, le président qui a été reconduit semblait très populaire. Tous les observateurs ouzbèks avec qui nous avons pu parler nous disaient qu'en cinq ans, ils n'avaient pas connu autant de réformes de libéralisation qu'avec ce président de la République. Ils étaient ainsi rassurés de sa reconduction.

Ils ont également fait valoir leur bonne entente avec toutes les puissances voisines, notamment les Turcs qu'ils craignent, les Iraniens, les Afghans et les Russes, auxquels les relie leur histoire.

Beaucoup de jeunes parlaient anglais : cela témoigne de l'ouverture de ce pays au monde et de sa volonté d'accueillir des étrangers, particulièrement des Français qui sont les premiers touristes en Ouzbékistan.

Merci pour votre confiance et pour cette mission passionnante à tous égards.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ces interventions. J'aurais quelques questions. Je note entre vos deux récits des discordances. Je constate qu'aucun de vous ne rapporte d'anomalies lors de ce scrutin mais d'où vient l'écart entre vos observations ? Par ailleurs, je m'interroge sur les modalités d'inscription sur les listes électorales. Est-ce une inscription volontaire ou automatique dès l'âge de 18 ans ?

Mme Valérie Boyer. – Les inscriptions sont faites d'office – mais le vote n'est pas obligatoire – et s'organisent par quartier ou Mahallah, unité de base de la vie sociale et administrative en Ouzbékistan.

M. Jean-Yves Leconte. – Quant aux divergences dans nos observations, je précise que nous n'étions pas au même endroit. J'étais à Tachkent avec un collègue croate et un autre estonien, tandis que Valérie Boyer était à Samarcande. Globalement, nos descriptions concordent sur l'ambiance générale de cette élection. J'ai cependant constaté, il est vrai, quelques faits flagrants dans certains bureaux de vote.

La situation a cependant beaucoup progressé par rapport à celle d'il y a dix ou quinze ans. La population peut à l'évidence voter comme elle le souhaite même si j'ai constaté des décalages qui ont été repris dans les conclusions générales de l'OSCE. Les habitudes démocratiques restent récentes dans ce pays. La frontière avec l'Afghanistan est également un enjeu.

M. Jean-François Rapin, président. – Oui, c'est une démocratie nouvelle. L'important est que le scrutin ait, dans l'ensemble, été jugé sincère.

Mme Valérie Boyer. – Je précise que j'étais dans le même groupe d'observateurs que le bras droit du secrétaire général de l'AP-OSCE, le diplomate italien Guido Almerigogna, qui a partagé les mêmes observations sur la qualité de l'organisation de ces élections.

Nous avons également remarqué un bon niveau de participation : il y avait parfois la queue pour aller voter. Les modalités de vote diffèrent des nôtres : si l'urne est transparente, le bulletin consiste en une grande feuille avec des cases à cocher que l'on plie et glisse tout simplement dans l'urne. Pour préserver l'anonymat, il n'y a pas d'isoloir avec rideau en tissu, mais de petites cabines de votes dotées d'une paroi rigide, parfois même posée

sur des tables, ce qui permet de voter assis et me semble particulièrement adapté en période de pandémie.

M. Pierre Cuypers. – Vos comptes rendus sont très intéressants. J'avais une question : quel fut le taux de participation à ces élections ?

M. Jean-Yves Leconte. – La participation fut importante, de l'ordre de 80 %, mais la mesure est difficile. J'ignore comment fut construite la liste initiale de chaque bureau mais le fait est que, dans les bureaux de vote, des personnes qui arrivaient pouvaient y voter sans y être inscrites.

Mme Valérie Boyer. – Les fiches fournies par l'AP-OSCE mentionnaient une catégorie de « votes extérieurs ». Sur un bureau de 1 800 inscrits, j'ai pu constater une centaine de ces votes extérieurs. Il s'agit de populations éloignées de leur lieu de résidence, des ouvriers par exemple, qui sont effectivement inscrits sur les listes nationales et peuvent donc voter dans un autre bureau, proche de leur chantier, éloigné de leur domicile. Un tel état de fait explique également pourquoi il n'y a pas de procuration. Il y a donc trois raisons qui expliquent l'absence de vote par procuration : le vote par anticipation, l'urne mobile, très intéressante, et ce vote extérieur. J'ai pu observer, pour chacune de ces modalités qui pouvaient a priori prêter à caution, qu'elles étaient en fait très sécurisées, grâce à des procédures rigoureusement respectées, dans chacun des bureaux où nous nous sommes rendus.

M. Jean-François Rapin, président. – Le risque est que certains votent plusieurs fois...

Mme Valérie Boyer. – Effectivement, et nous n'avons pas pu vérifier ce point car nous n'avons pas pu nous rendre au bureau centralisateur le soir, les observateurs de long terme nous ayant dit que cela n'en valait pas la peine.

J'avais également une remarque sur la façon de protéger le matériel électoral : les bulletins sont placés dans des liasses cousues puis dans un sac scellé, avec le procès-verbal et un numéro d'identification ; l'ensemble est ensuite récupéré par les autorités et envoyé au bureau centralisateur.

Mme Gisèle Jourda. – Je souhaitais réagir aux propos de Jean-Yves Leconte au sujet de la Moldavie. Je suis rapporteure sur le partenariat oriental pour la commission des affaires européennes et membre du groupe d'amitié France-Moldavie, présidé par Josette Durrieu au moment de la signature de l'accord d'association avec l'Union européenne en mars 2015. C'est un pays candidat à l'entrée dans l'Union européenne, comme l'Ukraine. Il serait intéressant que nous puissions travailler de nouveau sur ce pays au titre du partenariat oriental afin de dresser le bilan de cet accord d'association.

Je me suis déjà rendue en Ouzbékistan avec Pascal Allizard en tant que rapporteure de la commission des affaires étrangères sur les nouvelles « routes de la soie ». Cet ancien désert devenu producteur de coton est un carrefour avec un énorme potentiel économique et une grande capacité d'adaptation même s'il faudrait également tenir compte des conséquences environnementales de son développement.

M. André Reichardt. – J'ai eu l'occasion d'observer l'élection présidentielle en l'Ouzbékistan et voudrais confirmer ce que disait Valérie Boyer sur ce pays. Lors de ce

scrutin, avait été élu le président actuel, Shavkat Mirziyoyev, qui a succédé au président Islam Karimov. Déjà à l'époque, l'organisation des élections m'avait impressionné, même si le faible nombre de candidats représentatifs à cette élection posait question. En cinq ans, ce président a su faire évoluer l'Ouzbékistan vers la modernité et fédérer l'Asie centrale, devenue un espace où les pays communiquent entre eux malgré les conflits autour de l'eau. C'est également, je tiens à le souligner, un pays magnifique !

En ce qui concerne la Moldavie, je crois également qu'il faudrait relancer le travail que nous menons sur le partenariat oriental. Le conflit gelé en Transnistrie reste un sujet de préoccupation majeur. La Biélorussie reste aussi un sujet d'étude malgré les difficultés que traversent aujourd'hui les relations entre ce pays et l'Union européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – Avec le Président du Sénat Gérard Larcher, nous avons reçu la présidente moldave élue en décembre 2020, Mme Maia Sandu, et elle nous avait impressionnés. Bien sûr, les travaux sur le partenariat oriental devraient reprendre même si le contexte sanitaire rend les déplacements incertains.

M. Pascal Allizard. – Tout d'abord, je remercie mes deux collègues pour leurs témoignages : l'on constate des points de concordance, et des points de divergence, c'est tout l'intérêt de ces missions. Pour avoir participé à plusieurs reprises à la rédaction du rapport final de l'AP-OSCE, je puis vous assurer que la synthèse des missions d'observation des élections est un exercice périlleux. J'ai ouvert un chantier sur l'organisation des missions d'observation électorale avec les autorités de l'AP-OSCE et le nouveau directeur général du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), M. Matteo Mecacci. En effet, les résultats d'une mission d'observation ne sont pas repris lors de la mission suivante. On ne peut donc pas mesurer l'évolution du pays sur les différents items et dire s'il a progressé ou régressé. Cet aspect méthodologique doit évoluer car cela ouvre la possibilité, pour les observateurs de moyen terme, de formuler des conclusions d'opportunité politique. J'avais déjà mentionné cet état de fait lors de mon compte rendu de la mission en Bulgarie.

Valérie Boyer souligne que ces pays ont des choses à nous apprendre et je souscris totalement à ses propos. L'objectif du processus de Venise, mis en place en 1990 lors de l'indépendance de ces pays, était de les accompagner dans leur transition vers la démocratie. Or on s'aperçoit en fait que l'on essaie de leur imposer une vision occidentale d'un tel processus. Mais il faut prendre en compte leur culture, leurs usages et je crois que nous pourrions apprendre de leur façon de procéder. Il faut que, dans nos différentes instances, nous rouvrons cette discussion car nous sommes parfois trop sûrs de nos principes.

Les processus électoraux dans les bureaux de vote diffèrent des nôtres, ce qui implique que les zones de risque, bien évidemment, ne se situent pas au même endroit. Il faut rester vigilant. Je citerai deux exemples. D'une part, a été évoquée la possibilité de se réinscrire dans la journée et de voter géographiquement là où l'on se trouve. Certes, ces modalités fonctionnent mais quels sont les contrôles du risque de double vote ? La personne qui a voté est-elle effectivement instantanément rayée des listes nationales ? Nous n'avons pas la réponse à ces questions.

D'autre part, le système de vote avec le bulletin de vote unique et authentifié limite effectivement énormément les risques de fraude à l'intérieur du bureau de vote. Mais la zone de risque est en réalité à l'extérieur. Je l'avais expliqué aussi dans une précédente réunion : vous pouvez arriver dans le bureau de vote avec un vrai-faux bulletin, le mettre dans

l'urne et ressortir avec le vrai. Il suffit de le faire une fois et ensuite les votes se distribuent sur le parking voisin toute la journée. Les observateurs n'ont alors aucun pouvoir de contrôle.

Il y a aussi le problème de l'achat des votes quelques mois avant l'élection. En Bulgarie par exemple, les observateurs de moyen terme avaient mis en cause les autorités bulgares sur l'utilisation du fonds de relance européen. Le gouvernement bulgare sortant avait ainsi engagé 5 % du plan de relance avant les élections. Mais quid des autres pays, dont le nôtre ?

M. Claude Kern. – J'ai participé à plusieurs missions d'observation d'élections dans le cadre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et j'en ai même présidé plusieurs, notamment pour les élections présidentielles moldaves. Comme l'expliquait Pascal Allizard, le BIDDH entend nous imposer la rédaction du rapport final, mais l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, si elle participe à l'organisation de la mission pour la répartition dans les bureaux de vote, rédige son propre rapport en se basant sur les rapports de la commission de Venise. Elle s'appuie ainsi sur les conclusions précédentes de la commission de Venise et analyse l'évolution entre les élections, ce qui est selon moi la bonne méthode. J'ai moi-même été désigné comme membre de la commission de Venise pour représenter l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

En ce qui concerne la Moldavie et la Géorgie, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dispose d'une commission de suivi, donc d'un monitoring régulier par des rapporteurs qui font des rapports quasiment mensuels pour chaque pays. Il serait intéressant de communiquer ces rapports aux membres de la commission, en particulier leurs analyses sur l'évolution récente de ces pays.

M. Jean-François Rapin, président. – Ce point pourrait être développé en réunion de commission, pendant la période de suspension qui interviendra au premier semestre 2022.

M. Jean-Yves Leconte. – Il est vrai qu'il serait utile d'avoir un peu plus d'éléments sur la manière dont sont réalisés les traitements statistiques des observations que nous transmettons. Je constate une meilleure prise en compte des réalités du terrain. J'avais en effet remarqué, il y a une dizaine d'années, que le rapport global était très politique et ne reflétait pas ces réalités. Dans certains pays, les résultats ne sont pas publiés par bureau de vote mais regroupés et publiés par des bureaux de district, lesquels ne donnent pas lieu à observation.

Des pays comme la Moldavie ou l'Ukraine marquent très clairement une volonté d'orientation et de perspective européennes : le partenariat oriental peut offrir une première réponse, mais ce n'est pas leur objectif politique. L'adhésion n'est pas imaginable dans cinq ans, certes, mais viendra un moment où ces pays auront besoin de plus de force et de crédibilité. Ainsi, le président ukrainien Volodymyr Zelensky a, dans un premier temps, considéré qu'il avait d'abord des problématiques intérieures à résoudre puis, deux ans après, il constate qu'en fait il a besoin de cette perspective européenne pour trouver la force en interne.

M. Jean-François Rapin, président. – J'entends ces arguments mais, en ce moment, les processus d'adhésion et d'intégration sont bloqués au sein même de l'Union. Certes, il ne faut pas éteindre la flamme mais on ne peut l'entretenir sans objectif de réussite, sinon nous risquons de créer des frustrations.

Mme Gisèle Jourda. – Je suis tout à fait intéressée par ce que nous a proposé Claude Kern. Le partenariat oriental tout comme la Méditerranée font cependant partie des missions de la commission des affaires européennes et elle doit aussi exercer son rôle de suivi. Quant à l'accord d'association, il s'agit déjà d'une étape vers l'intégration européenne, laquelle requiert que cette partie du contrat soit remplie au préalable. En Biélorussie, on constate un recul sur la réforme de la justice telle que prévue dans l'accord d'association.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci à tous pour ce débat qui était particulièrement intéressant.

Au titre des questions diverses, j'attire votre attention sur l'enquête universitaire transnationale que des juristes, parmi lesquels Guillaume Sacriste, Thomas Piketty et Antoine Vauchez, lancent sur le rôle des parlementaires nationaux dans la politique européenne. Avec cette enquête sans précédent, ils veulent participer pleinement au débat de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, partant du constat que le rôle des parlementaires nationaux est sous-estimé dans la construction européenne, alors que se développent des mécanismes transnationaux, à la faveur des grandes décisions prises en réaction à la pandémie. Cette enquête a pour objectif de sonder les points de vue des parlementaires nationaux sur un ensemble de réformes européennes, y compris celle qui portent sur l'implication des parlementaires nationaux dans la prise de décision européenne. Elle concerne sept parlements européens (allemand, italien, belge, polonais, français, danois et espagnol).

Ces universitaires vous ont fait parvenir un questionnaire ou vont le faire. Pour que l'étude soit utile, il faudrait que nous soyons nombreux à y répondre. Au vu de l'importance du sujet de l'étude, qui sera aussi celui du colloque que nous organisons le 6 décembre au Sénat, j'ai jugé important de vous le signaler, à la demande de M. Sacriste, et de vous encourager à y répondre !

Mercredi 24 novembre 2021

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

Marché intérieur, économie, finances et fiscalité

Inclusion du nucléaire dans le règlement délégué complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088

Rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, Nous nous réunissons aujourd'hui pour évoquer un sujet d'intérêt majeur pour notre pays comme pour l'Union européenne : quel avenir pour le nucléaire en Europe ?

Car c'est bien ce qui se joue derrière le débat sur l'inclusion du nucléaire dans les activités qui seront considérées comme durables par l'acte délégué complémentaire que la Commission va bientôt publier sur la taxonomie des investissements verts. Cet outil sera en effet déterminant pour l'avenir du nucléaire dans la transition énergétique.

Nous savons combien le sujet est sensible. Il divise les États membres, chacun d'eux étant libre de déterminer son bouquet énergétique. Il constitue même une profonde ligne de fracture dans le couple franco-allemand, depuis que l'Allemagne a unilatéralement décidé, après la catastrophe de Fukushima en 2011, d'abandonner le nucléaire. Le résultat des dernières élections allemandes n'est pas de nature à la résorber.

Toutefois, la flambée récente des prix de l'énergie rebat les cartes, car, dans le débat énergétique européen, elle ajoute à l'urgence de la décarbonation un autre défi : l'indépendance énergétique de l'Union.

Or, sur ces deux aspects, le nucléaire constitue une réponse. C'est pourquoi Daniel Grémillet, Claude Kern et Pierre Laurent, nos rapporteurs sur les sujets énergie, nous proposent aujourd'hui un rapport débouchant sur une résolution européenne que je leur laisse le soin de nous présenter.

M. Claude Kern, rapporteur. – Monsieur le Président, Mes chers collègues, le 7 septembre dernier, le Figaro titrait : « les obligations vertes de l'Union européenne excluent le nucléaire ». Cette annonce, qui a créé une certaine confusion, atteste des enjeux financiers, économiques et politiques soulevés par le débat actuel sur l'inclusion de certains secteurs de l'énergie, en particulier du nucléaire, dans le règlement sur la taxonomie verte de l'Union européenne.

En effet, les exigences établies par la Commission européenne en matière d'obligations vertes sont alignées sur les critères définis dans le règlement sur la taxonomie et ses actes délégués, qui classifient les activités économiques selon leur durabilité sur le plan environnemental. En l'état actuel de la législation européenne, l'énergie nucléaire, pourtant très faible émettrice de CO₂, ne peut bénéficier de ce dispositif de labellisation.

La taxonomie tend à s'imposer aujourd'hui comme un standard, en matière de définition des activités considérées comme durables, dans le domaine de la finance. Le développement de la finance durable au cours de ces dernières années s'est, en effet, accompagné de la mise en œuvre d'une classification des activités vertes, d'abord à l'initiative d'intermédiaires financiers, avant que des autorités publiques s'engagent dans cette démarche pour établir leurs propres critères. Dès 2015, la Chine a ainsi publié une liste de projets éligibles aux obligations vertes. Les taxonomies vertes contribuent, certes, à orienter les investissements vers des projets respectueux de l'environnement mais comportent aussi des enjeux de nature politique.

L'Union européenne est engagée dans une réforme en profondeur de son cadre législatif afin de devenir le premier continent neutre sur le plan climatique à l'horizon 2050. Les niveaux actuels d'émissions de gaz à effet de serre des États membres doivent ainsi diminuer fortement au cours des prochaines décennies. Pour y parvenir, l'Union européenne a rehaussé son niveau d'ambition en s'engageant à réduire ses émissions d'au moins 55 % d'ici 2030, par rapport aux niveaux de 1990. La stratégie de la Commission européenne est ainsi de bâtir une économie verte, compétitive et socialement juste.

La construction d'un écosystème de la finance durable doit permettre de contribuer à la réalisation de ces objectifs ambitieux en intégrant les enjeux de développement durable dans le secteur financier. Les bases de ce système ont été définies dans le cadre du « Plan d'action pour la finance verte de l'Union européenne », présenté en mars 2018 par la Commission européenne. Elles ont été posées par trois textes :

- le règlement établissant la taxonomie de l'Union européenne ;
- le règlement sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers ;
- et le règlement sur les indices utilisés comme indices de référence.

La Commission européenne a ainsi élaboré son propre référentiel de classification des activités économiques considérées comme durables sur le plan environnemental. La taxonomie européenne a un double objectif, d'une part, encourager les investissements qui contribuent à la transition écologique, et, d'autre part, lutter contre le « green-washing » ou l'éco-blanchiment. C'est cette stratégie qui a été mise en œuvre avec l'adoption, en juin 2020, du règlement (UE) 2020/852 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088. Ce règlement dit « taxonomie » doit ainsi permettre aux investisseurs d'évaluer la conformité de leurs placements avec les objectifs du Pacte vert pour l'Europe et de l'Accord de Paris.

Entré en vigueur le 12 juillet 2020, ce règlement établit la base de ce système de classification, en fixant six objectifs environnementaux :

- l'atténuation du changement climatique ;
- l'adaptation au changement climatique ;
- l'utilisation durable et la protection des ressources hydrologiques et marines ;
- la transition vers une économie circulaire, la prévention et le recyclage des déchets ;
- la prévention et le contrôle de la pollution ;

- la protection des écosystèmes sains.

Pour être considérée comme durable sur le plan environnemental, une activité économique doit remplir quatre conditions :

- contribuer substantiellement à au moins un des six objectifs environnementaux ;
- ne causer aucun préjudice important aux cinq autres objectifs environnementaux ;
- respecter des garanties sociales et de gouvernance minimales ;
- être conforme aux critères techniques définis.

Ce règlement se veut ainsi binaire : les activités sont qualifiées de durables sur le plan environnemental uniquement si elles sont conformes à ces exigences dans le cas contraire ; sinon elles ne peuvent bénéficier de cette certification.

Dans ce cadre, trois types d'activités peuvent être éligibles à la taxonomie :

- les activités durables, qui contribuent substantiellement à l'un des six objectifs environnementaux ; il s'agit des activités à faibles émissions de carbone ;
- les activités transitoires, qui ne disposent pas pour l'instant de solution de remplacement bas-carbone mais qui s'inscrivent toutefois dans une trajectoire de décarbonation ;
- les activités habilitantes, qui ne sont pas compatibles avec la neutralité carbone, mais qui sont nécessaires à la transition écologique.

Je passe la parole à Pierre Laurent qui va vous présenter les autres points importants de ce règlement ainsi que ses enjeux.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – La taxonomie s'adresse :

- aux États membres qui imposent des mesures, des normes ou des labels publics pour les produits financiers verts ou les obligations vertes ;
- aux acteurs des marchés financiers qui proposent des produits financiers ;
- aux grandes entreprises, de plus de 500 salariés, qui sont déjà tenues de déposer une déclaration de performance extra-financière en vertu de la directive sur la justification d'informations non financières. Elles seront tenues, à partir du 1er janvier prochain, d'indiquer la part de leur chiffre d'affaires, de leurs dépenses d'investissements et de leurs dépenses d'exploitation, alignée sur la taxonomie.

Toutefois, il convient de préciser que, pour les acteurs du secteur privé, la taxonomie n'est qu'un label et ne les empêche pas de poursuivre leurs investissements dans des activités à fortes émissions de CO₂. Par ailleurs, la taxonomie a été conçue comme un document évolutif, nécessitant d'être complété et actualisé.

Le règlement du 18 juin 2020 sur la taxonomie prévoit, par ailleurs, que la Commission est chargée d'établir, au moyen d'actes délégués, les critères d'examen technique permettant de déterminer si une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement à l'un des six objectifs environnementaux sans causer de préjudice à aucun des autres objectifs. Publiés au plus tard au 31 décembre 2020, en vue d'assurer l'application

du règlement à partir du 1er janvier 2022, ces actes délégués doivent donc définir la frontière entre durabilité et nocivité.

On rappellera que les actes délégués ne sont pas transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité, dans la mesure où ils ne constituent pas des actes législatifs. Toutefois, ils les complètent, rendant ainsi partiel le contrôle de subsidiarité exercé par les parlements des États membres. Comme le faisait remarquer l'ancien Président de notre Commission des affaires européennes, Simon Sutour, dans un rapport d'information publié en janvier 2014. « La pratique des actes délégués est loin d'être anodine et suppose, et même exige, une grande vigilance politique ».

Le mandat donné à la Commission européenne prévoit que l'élaboration de ces actes et leur adoption s'appuient sur des consultations et des conseils d'experts « possédant des connaissances et une expérience avérées dans les domaines concernés ». Les actes délégués doivent, par conséquent, se fonder sur des données scientifiques.

Le groupe d'experts techniques sur la finance durable a ainsi été invité à élaborer préalablement des recommandations sur les critères techniques permettant de déterminer le caractère durable d'une activité économique. Son rapport final, publié en mars 2020, tout en reconnaissant la contribution de l'énergie nucléaire aux objectifs d'atténuation du changement climatique, n'a pas recommandé son inscription dans la taxonomie, considérant qu'il ne respectait pas le critère d'innocuité (« no do significant harm »), en raison des questions posées par la gestion des déchets nucléaires. À la suite de ce rapport, la Commission a décidé de lancer des travaux sur ce sujet, en demandant à son service scientifique et technique - le Centre commun de recherche - une évaluation de l'énergie nucléaire au regard du critère « ne pas nuire significativement ».

Le rapport du Centre commun de recherche, publié à la fin du mois de mars 2021, qui n'a été validé par les deux comités d'experts qu'à la fin du mois de juin 2021, conclut qu'« aucune preuve scientifique [ne vient affirmer] que l'énergie nucléaire est plus dommageable pour la santé humaine ou l'environnement que d'autres technologies de production d'électricité déjà incluses dans la taxonomie en tant qu'activités contribuant à l'atténuation du changement climatique ».

Un premier acte délégué relatif au volet climatique – atténuation et adaptation au changement climatique - a été publié le 21 avril 2021. Dans deux annexes de près de 550 pages, il détaille, par secteur d'activité, les principes et critères techniques retenus. Le seuil de 100g de CO₂ par kWh pour les activités énergétiques a été maintenu.

Après de nombreux débats, la Commission européenne a finalement décidé de ne pas inclure l'énergie nucléaire et le gaz naturel dans ce premier acte délégué, mais de traiter ces deux secteurs ultérieurement, dans un acte délégué complémentaire, prévu pour l'été 2021. Elle a en effet considéré que le processus d'évaluation scientifique du nucléaire n'étant pas achevé, elle n'était pas en mesure de trancher le sujet, mais qu'il était toutefois nécessaire de faire avancer la mise en œuvre du règlement sur la taxonomie, qui avait déjà pris du retard.

Vos rapporteurs ne peuvent que regretter que l'ensemble des secteurs de l'énergie n'ait pas été couvert par un acte délégué unique, ce qui a contribué à focaliser les débats sur deux sources d'énergie qui ne sont pas comparables en termes d'émissions de gaz à effet de serre.

Ce premier acte délégué a été adopté par le Parlement européen en septembre dernier et le Conseil a jusqu'au 7 décembre pour formuler d'éventuelles objections. C'est aux alentours de cette date qu'un acte délégué complémentaire pourrait finalement être présenté par la Commission. Dans sa communication du 13 octobre sur la lutte contre la hausse des prix de l'énergie, la Commission précise en effet, sans en indiquer l'échéance, que l'acte délégué complémentaire sur le volet climatique de la taxonomie concernera l'énergie nucléaire ainsi que les activités de production de gaz naturel.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette « arrivée à maturité » de la décision : d'une part, l'augmentation de la demande d'électricité dans les prochaines décennies, liée à la transition écologique, dans un contexte de hausse des prix de l'énergie, et d'autre part, le recours au gaz comme énergie de transition, pour remplacer le charbon dans la production d'électricité.

Je laisse la parole à Daniel Gremillet pour vous présenter les autres points sur lesquels s'appuie notre position sur cet enjeu majeur pour l'avenir de la production d'énergie nucléaire.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Des incertitudes demeurent notamment sur la catégorisation des activités permettant la production d'énergie nucléaire. Plusieurs déclarations – je pense à celle du commissaire européen au marché intérieur, Thierry Breton, devant notre commission, le 28 octobre dernier – laissent envisager qu'une position de compromis pourrait être retenue, afin de satisfaire les positions française et allemande, qui inscrirait le nucléaire et le gaz en tant qu'activités transitoires dans la taxonomie. Or une telle approche ne peut nous satisfaire.

La déclaration de la présidente de la Commission, à l'issue de la dernière réunion du Conseil européen, distingue pourtant bien le nucléaire du gaz, ce dernier étant considéré comme une activité transitoire. Quant au vice-président Valdis Dombrovskis, il déclarait en octobre en marge d'une réunion de l'Eurogroupe : « Il est important que nous reconnaissons le rôle de l'énergie nucléaire en tant qu'énergie à faible émission de carbone dans le mix énergétique global et dans notre effort de décarbonation ».

Pour être inclus dans la taxonomie, le nucléaire doit – je le rappelle - contribuer à l'un des six objectifs environnementaux et ne pas contredire le principe d'innocuité, le « *do no significant harm* » en anglais. Il contribue d'ailleurs à ce que notre pays dispose du mix énergétique le plus décarboné d'Europe.

Les émissions moyennes de gaz à effet de serre pour la production d'électricité à partir d'énergies nucléaires sont comparables à celles de l'hydroélectricité et de l'éolien. Le Groupe d'experts inter Gouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui a publié des données sur l'impact carbone de la filière nucléaire, l'estime en moyenne à 12 g de CO₂/kWh au plan international, les données de l'Agence de la transition écologique (ADEME) pour la France l'évaluent à 6g de CO₂/kWh. L'hydroélectricité et l'éolien se situent à 10g, contre 443g pour le gaz naturel. Le nucléaire contribue, par conséquent, aux objectifs d'atténuation du changement climatique. Cette conclusion est d'ailleurs partagée par les détracteurs du nucléaire, comme l'ont reconnu les représentants de l'ONG Greenpeace lors de leur audition.

C'est sur les impacts liés à la gestion des déchets radioactifs et aux risques associés à des dysfonctionnements graves des centrales nucléaires, que se cristallisent les oppositions à l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie. Le nucléaire est-il compatible avec

le critère « ne pas nuire de manière significative » ? Le rapport du Centre commun de recherche, sur lequel doit s'appuyer la réflexion de la Commission européenne, note l'existence d'un large consensus scientifique et technique sur le stockage des déchets radioactifs dans des formations géologiques profondes. Il constitue, en l'état actuel des connaissances, un moyen approprié et sûr de les isoler de la biosphère sur le temps long. Les recherches sur le traitement des déchets nucléaires, en particulier sur les procédés de multi-recyclage du combustible usé, sont aussi prometteuses.

Il faut également rappeler que la protection de la population et de l'environnement dans les pays dotés d'installations nucléaires repose sur l'existence d'un cadre communautaire solide, qui contribue au renforcement de la sûreté nucléaire au sein de l'Union européenne et impose à chaque État membre de se doter d'un cadre législatif et réglementaire visant à mettre en place des programmes nationaux de gestion des déchets radioactifs et du combustible usé. Comme l'a fait remarquer Jacques Percebois, expert sur ces questions, lors de son audition, la mise en œuvre de mesures spécifiques par l'industrie nucléaire, sous le contrôle des régulateurs et des autorités gouvernementales, permet de garantir que ces impacts restent dans les limites établies.

Cette controverse autour de l'impact environnemental du nucléaire ne doit pas faire oublier le coût environnemental dissimulé de la plupart des énergies renouvelables, promues par la transition écologique. En effet, ces technologies vertes sont souvent tributaires de l'extraction et de l'importation de métaux rares, nécessaires au processus de fabrication.

Le règlement sur la taxonomie ne saurait par ailleurs porter atteinte au droit des États membres de décider de leur bouquet énergétique, et au principe de neutralité technologique, qui est d'ailleurs mentionné dans ce texte. Le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2019 a aussi acté le droit pour les États membres de « choisir les technologies les plus appropriées pour atteindre collectivement l'objectif climatique 2030, y compris les technologies de transition telles que le gaz ».

Si le nucléaire n'était pas inscrit dans la taxonomie, cela contribuerait à renchérir les coûts de financement ou à détourner les investissements de ces projets. Concernant le financement public, cela dégraderait aussi la position concurrentielle d'EDF sur les marchés internationaux, par rapport à ses grands concurrents. Pour les États, l'enjeu de cette taxonomie est aussi budgétaire, notamment si les finances publiques devaient à terme être plus en phase avec le cadre de cette taxonomie.

Force est de rappeler également que l'atteinte de l'objectif de neutralité climatique d'ici à 2050 implique une transformation des systèmes de production énergétique des États membres. L'Union européenne devra en effet accroître considérablement sa production d'électricité décarbonée pour répondre à une demande d'électricité croissante. La hausse des prix de l'énergie a montré, avec encore plus d'acuité, l'urgence de sortir de la dépendance aux énergies d'origine fossile.

L'inscription de la production nucléaire d'électricité dans la taxonomie de l'investissement durable est défendue par la France ainsi que par des pays situés surtout à l'est de l'Europe. En octobre dernier, les ministres de dix États membres ont publié une tribune pour soutenir l'énergie nucléaire, considérant comme « absolument indispensable » son inclusion dans la taxonomie européenne avant la fin de l'année. Outre la France, ce texte a été signé par la Roumanie, la République tchèque, la Finlande, la Slovaquie, la Croatie, la

Slovénie, la Bulgarie, la Pologne et la Hongrie. Depuis, d'autres pays, notamment les Pays-Bas, ont rejoint cette position.

À l'opposé, un groupe de six pays, conduit par l'Allemagne et l'Autriche, s'oppose à toute inclusion du nucléaire dans la taxonomie, considérant que cela porterait atteinte à son intégrité, à sa crédibilité et, par conséquent, à son utilité.

Tels sont les éléments que nous souhaitons porter à votre connaissance au soutien de l'inclusion des activités permettant la production d'énergie nucléaire dans le règlement sur la taxonomie, dans le cadre des négociations en cours. Cette décision est très attendue, non seulement par les acteurs de la filière nucléaire, mais aussi par les États membres pour l'avenir de leur bouquet énergétique. Elle contribuerait en outre à la valorisation de l'hydrogène issu de l'énergie nucléaire et au développement de cette technologie bas-carbone très prometteuse.

C'est pourquoi nous vous proposons d'adopter la proposition de résolution européenne qui vous a été communiquée ainsi qu'un avis politique reprenant les mêmes termes qui sera adressé directement à la Commission européenne.

M. Jacques Fernique. – Mes chers collègues, sans finance durable nous ne pourrions pas atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050. La classification que doit publier la Commission européenne à la fin de l'année est donc cruciale. En identifiant les activités économiques respectueuses du climat et de l'environnement, elle permettra de guider les capitaux privés vers des entreprises, des produits financiers durables, non néfastes.

Cette taxonomie ne remplira pas son objectif si elle n'est pas crédible. Elle doit donc être un outil régi par des critères rationnels et scientifiques, et non le fruit de batailles menées par des lobbyings intenses.

Mon groupe ne partage pas la position de cette proposition de résolution visant à considérer l'activité de production nucléaire comme une activité durable, à la fois bonne pour le climat et pour l'environnement, ou en tout cas ne portant pas atteinte à l'environnement. Six États membres, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, le Luxembourg, le Danemark, l'Espagne et le Portugal, ont exprimé nettement leur désaccord avec une telle évolution qui, pour reprendre leurs termes « affecterait durablement l'intégrité, la crédibilité et donc l'utilité » de cette taxonomie. Au début du mois d'octobre, le Parlement européen, a rejeté deux propositions d'objection du groupe CRE qui militait pour l'intégration du gaz fossile et du nucléaire. Il n'a échappé à personne que les soutiens du gaz fossile et du nucléaire font cause commune pour éviter une éventuelle majorité qualifiée de rejet. On touche donc là à un débat politique majeur. C'est d'ailleurs pourquoi mon groupe déposera une demande d'inscription de cette proposition de résolution européenne à l'ordre du jour du Sénat : ce débat majeur mérite ce cadre adapté.

Pourquoi le nucléaire ne peut-il pas être considéré comme durable dans cette taxonomie ? Certes, il provoque de faibles émissions de gaz à effet de serre pendant l'exploitation. Bien qu'en tenant compte de l'extraction, du raffinage, de l'enrichissement de l'uranium, de la construction des centrales, de leur démantèlement et du traitement des déchets, la facture CO2 s'alourdisse sensiblement. Mais, surtout, comment le nucléaire pourrait-il passer l'examen des six objectifs environnementaux de la taxonomie avec les déchets qu'il génère et les risques considérables qu'il entraîne ?

Si la catégorie « durable » demandée par cette résolution n'est vraiment pas raisonnable, certains, dans le débat européen en cours, envisagent un compromis avec la catégorie « transitoire », le nucléaire devenant une énergie d'appoint des énergies renouvelables, dans l'attente de leur développement complet. Il est d'ailleurs significatif que la proposition de résolution, que je qualifierais de maximaliste, n'évoque absolument pas cette option qui est pourtant largement envisagée aujourd'hui. Je précise qu'elle n'est pas partagée par mon groupe. À notre sens, au-delà de la question rédhibitoire des déchets, le nucléaire est aujourd'hui trop coûteux et trop lent à développer pour répondre aux objectifs climatiques des quinze prochaines années qui seront déterminantes.

Pour conclure, cette résolution me paraît déraisonnable quand elle revendique carrément la catégorie « durable » pour le nucléaire. Nombre des arguments présentés me paraissent hors-sujet. Il serait peut-être envisageable de justifier la catégorie « transitoire ». Je pense aux arguments sur l'évolution de la consommation d'électricité, ou sur la problématique de l'approvisionnement énergétique. Il me paraît évident cependant que d'ouvrir les vannes des investissements privés, des subventions européennes et nationales vers le nucléaire et le gaz fossile entraverait le développement et le déploiement des solutions réellement durables que sont les renouvelables, la sobriété et l'efficacité énergétiques.

M. Didier Marie. – Ce sujet est complexe et il est dommageable qu'il soit traité tardivement. La Commission européenne doit trancher prochainement sur un acte délégué complémentaire alors que la question de l'avenir énergétique de notre pays mériterait un grand débat national et devrait être tranchée lors d'échéances particulières, notamment à l'occasion des prochaines élections présidentielles.

Je ne vous surprendrai pas en vous disant que le groupe auquel j'appartiens est plutôt partagé. Pour ma part, je considère que l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie n'est pas une bonne chose. En effet, elle est un outil de transparence qui doit, d'une part, servir de référence au label européen des investissements verts et de standard aux obligations vertes, et d'autre part, éviter le « greenwashing ». En inscrivant le nucléaire et le gaz dans la taxonomie, étant donné qu'on se dirige vers un compromis, ces objectifs ne seront pas atteints et l'ambition de faire des standards européens la référence mondiale de la finance verte non plus. C'est une occasion perdue pour la prééminence du modèle de l'Union européenne en matière de finance durable. Il est possible de douter que les citoyens épargnants qui alimentent les moyens des investisseurs ainsi que ces derniers acceptent cette approche au regard du nombre d'États membres qui y sont hostiles, parmi lesquels se trouvent des capacités d'investissements particulièrement fortes. C'est le cas des six pays que vous avez cités. On peut aussi ajouter l'Italie. Nos collègues parlementaires italiens nous ont d'ailleurs rappelé qu'après deux référendums, la position de leur pays sur le nucléaire n'avait pas évolué. Certains pays ne se sont pas prononcés et sont dans une attitude dubitative. Je crains – et j'en suis convaincu à titre personnel – que l'inclusion du nucléaire et du gaz dans la taxonomie rende l'Union européenne peu crédible sur la scène internationale en matière de lutte contre le dérèglement climatique et d'émissions de gaz à effet de serre.

Il n'est pas possible d'aborder ce débat sur la taxonomie sans évoquer celui sur le nucléaire. Effectivement, le nucléaire est bon pour le climat. Il n'émet pas une quantité très importante de gaz à effet de serre. Mais il n'est pas bon pour l'environnement. En effet, la question des déchets n'est pas traitée. D'ailleurs, elle n'a pas de solution à moyen terme.

L'inclusion du nucléaire dans la taxonomie ouvre la perspective de prêts à taux réduits par rapport à ceux du marché, accessibles au grand opérateur qu'est EDF. Or la

question qui est posée ne concerne pas les dix prochaines années mais les soixante suivantes. Pour les dix prochaines années, tout le monde ou presque convient qu'il est nécessaire d'accélérer le développement des énergies renouvelables. Dans ce cadre, il faudra prolonger la durée de vie des centrales nucléaires existantes pour atteindre un double objectif, celui qui est inscrit dans la loi française votée sous le quinquennat précédent et qui n'a pas été remis en cause depuis, à savoir 50 % d'électricité d'origine nucléaire à l'horizon 2025, et celui fixé par l'Union européenne de réduction de 55 % des gaz à effet de serre à l'horizon 2030. Pour atteindre cet objectif, je pense qu'il faut flécher majoritairement et de façon intensive les financements sur les énergies renouvelables. S'agissant des soixante années suivantes, à compter de 2030, la question qui nous est posée et à laquelle nous ne pouvons pas répondre aujourd'hui, est la suivante : voulons-nous un nouveau programme nucléaire avec des EPR et d'hypothétiques micro-centrales, sachant que le coût du nucléaire ne cesse d'augmenter et qu'inversement, celui des énergies renouvelables est de plus en plus compétitif ? Les risques inhérents à l'énergie nucléaire sont connus, même si les règles européennes sont particulièrement strictes et devraient permettre de les éviter, mais rien n'est nécessairement acquis dans la durée, a fortiori si ce n'est plus le service public qui en est chargé. Je rappelle qu'en dehors de la France, ce n'est pas le service public qui développe le nucléaire. À l'échelle européenne, cela pose une vraie question. Par ailleurs, le problème des déchets n'est pas traité. Pour autant, les limites des énergies renouvelables sont aussi connues.

Au-delà de ces questions, l'argument de la souveraineté est souvent mis en avant. Notre uranium est importé de pays souvent en proie à des conflits. Se pose un vrai problème géopolitique et de ressource. Notre dépendance ne sera pas liée à l'énergie produite mais à la source qui permet de la produire.

Enfin, ce débat suscite des controverses et des tensions à l'échelle européenne. Je rappelle que plusieurs Etats ont manifesté leur opposition très ferme et l'Autriche a récemment annoncé qu'elle saisirait la Cour de justice de l'Union européenne.

Je ne pense pas que le compromis visant à inclure le nucléaire dans la taxonomie soit pleinement satisfaisant dès lors qu'il s'accompagnera de l'inscription du gaz dans cette même classification. C'est l'ensemble de la crédibilité de l'Union européenne qui sera remise en cause à l'égard des investisseurs internationaux. C'est la raison pour laquelle, à titre personnel, je ne voterai pas cette proposition de résolution européenne.

M. André Gattolin. – Je partage largement les points de vue qui ont été exprimés précédemment par mes deux collègues. Au niveau européen, il est indispensable d'avancer ensemble, et malgré tout, il est nécessaire de trouver des compromis. La taxonomie aborde le sujet du financement des activités économiques. Il est compliqué d'affirmer que l'énergie nucléaire est la moins chère alors qu'en même temps, c'est celle qui nécessite le plus d'investissements.

Par ailleurs, un ingénieur qui ne peut être critiqué pour être du côté des anti-nucléaires, Philippe Denhez, avait publié en 2011, un excellent ouvrage intitulé « La dictature du carbone ». Il indique n'est pas envisageable d'évaluer les questions de transition écologique et de transition énergétique uniquement à l'aune des émissions de gaz à effet de serre, même si des objectifs particulièrement importants ont été fixés dans ce domaine. Le critère de catégorie durable doit intégrer la gestion des déchets radioactifs et aussi l'extraction de l'uranium. Je signale que la construction, dans le nord du Canada, d'une route de plusieurs kilomètres dans le pergélisol, a des incidences sur le niveau d'émissions de gaz à effet de serre et sur l'environnement.

Pour ma part, je ne me poserai pas en anti-nucléaire. J'ai toujours eu un point de vue toujours raisonnable sur cette énergie. Même si je comprends les problèmes qu'il pose, je partage le compromis proposé par la commissaire européenne en charge des services financiers, Mme Mairead McGuinness, selon lequel le nucléaire pourrait être inclus dans la catégorie des activités de transition. Reste néanmoins la question du gaz, qui est relativement compliquée. Entre le pétrole et le gaz, je préfère toutefois le second car en matière d'extraction, les conséquences environnementales en cas de fuite sont au moins cent fois plus graves pour le pétrole que pour le gaz. Bien entendu, le gaz est aussi émetteur de gaz à effet de serre dans son utilisation.

Par ailleurs, je suis gênée par la mention de l'hydrogène dans la proposition de résolution. Cela revient à dire que l'électricité est une énergie verte, qu'elle soit produite par le nucléaire, par le pétrole ou par les énergies renouvelables. Au détour d'un passage, l'hydrogène est valorisé quelle que soit son origine, alors qu'il peut être produit à partir de matières premières fortement émettrices de gaz à effet de serre ou avec des conséquences environnementales graves.

Les membres de mon groupe et moi-même, nous ne voterons pas cette résolution.

M. Jean-Yves Leconte. – Je vous remercie, messieurs les rapporteurs, pour cette proposition de résolution européenne qu'à titre personnel, je voterai. Débattre de la taxonomie n'épuise pas le débat sur l'énergie nucléaire. Ce débat est important et il doit être totalement démocratique, à un moment adéquat pour cela.

La taxonomie revient à vouloir conserver une porte ouverte ou non. Il s'agit de savoir si nous souhaitons classer l'énergie nucléaire parmi les énergies qui pourront bénéficier de coûts de financement avantageux. Or les investissements dans le secteur du nucléaire sont importants et s'il faut financer un, deux ou trois points de taux d'intérêt supplémentaires dès lors que le nucléaire n'intègre pas cette norme, cela posera des difficultés pour financer des investissements dans ce secteur à des coûts raisonnables. Il ne faut pas s'empêcher de se donner la possibilité de le faire à des coûts et à des taux acceptables.

Je crois qu'en matière climatique et d'évolution de la consommation énergétique, nous sommes face un défi scientifique. Il faut mieux éviter de se fermer des portes alors que nous avons encore beaucoup d'inconnus. Nous savons aujourd'hui que pour s'orienter vers une énergie décarbonée, il faudra utiliser davantage le vecteur – je préfère ce terme – qu'est l'électricité. Les énergies renouvelables, certes, en produiront mais cela nécessitera d'investir considérablement dans les réseaux.

Compte tenu de nos connaissances actuelles, des contraintes et des objectifs, il est préférable de ne pas se fermer de porte et de se donner la capacité, si on le décide de manière démocratique, de financer le nucléaire avec des taux qui nous permettront de le faire de manière satisfaisante.

J'ajoute aussi la préoccupation au regard de notre indépendance énergétique. Il est plus facile de s'approvisionner en uranium à long terme que d'assurer sur le temps long et sans risque la fourniture en gaz ou en pétrole. L'indépendance énergétique est aujourd'hui plus facile à construire avec le nucléaire.

Il ne faudrait pas, à un moment où la hausse des prix de l'énergie nous pose des difficultés, se fermer des portes à nous-mêmes.

Mme Véronique Guillotin. – À titre personnel, je partage une grande partie des recommandations des rapporteurs. Je n’engage pas mon groupe. Plusieurs organismes, tels que le GIEC ou l’Agence internationale de l’énergie, considèrent que l’énergie nucléaire relève des leviers d’atténuation du changement climatique et de développement durable

Nous avons deux défis à relever, décarboner notre énergie et faire face à l’augmentation du prix des énergies. À court terme, l’énergie nucléaire semble la mieux placée pour y répondre, même si, à plus long terme, il sera nécessaire d’accentuer la place des énergies renouvelables dans notre système énergétique.

Pour l’instant, il apparaît important de ne pas se fermer de porte et d’inclure le nucléaire dans l’acte délégué complémentaire prévu par le règlement sur la taxonomie. Je pense que, sans cela, on se dirigerait vers une remise en cause du droit des Etats membres de décider de leur mix énergétique. Cette décision doit s’accompagner évidemment, d’une part, de la poursuite d’une politique de sûreté nucléaire au niveau national, à la hauteur des enjeux, et, d’autre part, d’un modèle de gestion ambitieux et transparent. Il faut pouvoir réutiliser, comme cela a été dit, les déchets radioactifs. Je pense que c’est à ce prix que nous pourrions continuer à produire de l’énergie nucléaire, tout en rassurant nos concitoyens et en assurant leur sécurité.

M. Pierre Laurent, rapporteur. –Je partage les propos de Didier Marie. Nous avons besoin de continuer à avoir des débats sur l’avenir du système énergétique de notre pays, en Europe et dans le monde. Le premier acte délégué sur la taxonomie n’a pas fait l’objet d’un débat public. La prochaine publication de cet acte délégué complémentaire est l’occasion de se saisir de ces questions énergétiques.

Le débat tel qu’il est abordé actuellement est paradoxal du point de vue de l’impact climatique puisqu’on y traite du gaz et du nucléaire comme s’ils pouvaient être placés sur un même plan.

Concernant la taxonomie, je voudrais faire plusieurs remarques. Cette classification aura des impacts très importants sur le coût des financements privés mais, et les auditions que nous avons réalisées l’ont confirmé, cela pourrait influencer progressivement les financements publics. La taxonomie tend à devenir progressivement une sorte de norme qui s’imposera non seulement aux investisseurs privés mais aussi comme critère de choix en matière de politiques publiques. Or, compte tenu de l’objectif européen qui est très ambitieux – une diminution de 55 % des gaz à effet de serre d’ici à 2030 – et de ce qui s’est passé à la COP 26 à Glasgow, il est raisonnable d’affirmer que la France n’y contribuera pas de façon significative si elle ne poursuit pas sa stratégie de mix énergétique particulièrement décarboné. Pénaliser fortement le financement du nucléaire nous fermerait des portes tout à fait importantes.

Enfin, il me semble aussi paradoxal de s’appuyer sur la position allemande, dont on sait qu’elle est une de celle qui soutiendra le compromis faisant entrer le gaz dans la taxonomie en tant qu’activité transitoire. En effet, sa sortie du nucléaire a obligé l’Allemagne à se tourner massivement vers cette source d’énergie, et ce, probablement pour plusieurs décennies. Mettre sur un pied d’égalité le gaz et le nucléaire en termes d’impacts environnementaux et de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre est effectivement contradictoire.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je ferai trois remarques. Premièrement, chaque État membre a la capacité de décider de ses choix stratégiques en matière énergétique. Les choix français, aujourd’hui, sont les plus aboutis sur l’atteinte des objectifs de neutralité carbone. Nous savons tous que le temps est court et qu’il est nécessaire de prendre des décisions qui permettent de garantir notre capacité à produire, dans notre pays et en Europe, un certain nombre de biens que nous importons et dont le bilan carbone est d’ailleurs catastrophique. Cela ne se fera pas sans énergie. Je rappelle qu’en l’espace de deux ans, la France a doublé le nombre de jours d’importation d’électricité. Notre dépendance s’élève désormais à quarante-trois jours par an.

Deuxièmement, les choix qui ont été faits, pas seulement par ce Gouvernement mais aussi précédemment, en termes de mobilités et de fin du moteur thermique, nous amènent à une mobilité basée pour l’essentiel sur l’électrique, ce qui pose le problème du transport, y compris maritime. Le débat sur l’hydrogène est également engagé. Certaines régions ont lancé des investissements dans le cadre de l’appel à projets « Écosystèmes territoriaux hydrogène ». Si l’on considère la bataille qui se joue au plan mondial sur l’hydrogène – avec l’Allemagne, l’Asie et surtout la Chine, qui est très en pointe sur ce dossier – notre indépendance énergétique est vraiment en jeu. Dans le débat sur la taxonomie, il est surréaliste de mettre au même niveau le gaz et le nucléaire. La dépendance au gaz est extrême. Les enjeux géopolitiques nous conduisent à une certaine fragilité en termes d’approvisionnement pour notre pays et l’Union européenne. Or les conséquences du gaz en termes de gaz à effet de serre sont catastrophiques. Les audits ont montré qu’inclure le gaz et le nucléaire dans une même catégorie constituerait une anomalie.

Sur la question de notre dépendance à l’égard de l’approvisionnement en uranium, la situation est très différente. La France dispose de cinq ans de réserves. Les pays producteurs qui la fournissent sont plus stables que ceux qui fournissent du gaz et plus nombreux. La capacité de valorisation de l’uranium de réacteurs de nouvelle génération par rapport à ceux actuellement en fonctionnement permettra de produire moins de déchets, même si cette question reste un sujet à traiter.

Enfin, plus de 3,5 millions de familles sont aujourd’hui en situation de précarité énergétique. Ce sujet doit retenir toute notre attention. Or la taxonomie conditionnera le coût de financement de cette indépendance énergétique. Les consommateurs mais aussi les entreprises seront impactés, d’autant plus que nous souhaitons relocaliser certaines productions dans notre pays et en Europe. Au regard du coût du nouveau nucléaire, les conditions de financement sont l’élément le plus important qui influencera le niveau des prix et celui de la compétitivité de la production française.

C’est un sujet essentiel. Nous l’avons abordé à plusieurs reprises dans l’hémicycle. Des annonces ont été faites par le Gouvernement sur des constructions qui sont absolument nécessaires pour l’indépendance énergétique de notre pays. Ces constructions ne sont envisageables que si elles sont réalisées dans des conditions acceptables de financement.

M. Didier Marie. – La France ne s’est pas opposée à la proposition de règlement qui a défini la taxonomie dans laquelle ne figurait ni le nucléaire ni le gaz. Ce n’est qu’à l’occasion de cet acte délégué et de la prise de position du Président de la République dans les médias, qui n’a donné lieu à aucun débat ni au Parlement ni devant la Nation, que l’on discute de ce sujet aujourd’hui. L’élargissement de la taxonomie doit faire l’objet d’une décision de la Commission européenne en décembre.

Il faut aussi avoir en mémoire l'étude de RTE, réalisée à la demande du Gouvernement et qui a défini les différents scénarii à l'horizon 2030 et 2050. Parmi ces scénarii, il y en a un qui privilégie la poursuite d'un programme nucléaire à partir de 2030 et 2035, après le prolongement des centrales existantes. La taxonomie s'appliquerait donc, si elle incluait le nucléaire, pour des investissements qui seraient réalisés après 2030 et qui engageraient notre pays pour les soixante années qui suivront.

Enfin, je voudrais faire une remarque sur la place de l'électricité dans le mix énergétique. L'électricité représente aujourd'hui 25 % de l'énergie finale. Compte tenu des simulations réalisées, cette part devrait atteindre 25 % mais la consommation d'énergie finale devrait dans le même temps passer de 1 600 TWh à une fourchette de 850 à 950 TWh, en fonction des scénarii retenus, ce qui veut dire que la production d'électricité passerait de 480 TWh aujourd'hui à 670 TWh à l'horizon 2030/2050. La différence est certes importante mais elle est tout à fait soutenable par le recours à différentes technologies. C'est un vrai choix politique qui doit être réalisé.

M. Jean-François Rapin, président. – Je voudrais rappeler qu'en termes de durabilité, la première centrale française a été ouverte en 1956 à Marcoule. Elle est aujourd'hui toujours en fonctionnement comme centre expérimental nucléaire pour le démantèlement. Cela fait donc soixante-cinq ans que ce site est ouvert et qu'il n'a pas rencontré de problème. La dernière ouverture d'une centrale nucléaire en France date de 1979. Je rappelle que la durée de vie d'une éolienne est de vingt ans.

Je partage les remarques de Didier Marie sur la frontière entre le débat sur la taxonomie et celui sur le nucléaire. Lors de notre récent déplacement en Italie, nos interlocuteurs ont exprimé des positions très anti-nucléaires et se sont montrés favorables à l'utilisation du gaz. Cela démontre une forme de paradoxe et de discordance des positions.

Je suis, bien entendu, d'accord pour que cette proposition de résolution européenne soit débattue en séance publique. J'avais d'ailleurs anticipé ce sujet du nucléaire alors qu'il n'avait pas encore été débattu au niveau national, en organisant à titre personnel, il y a quelques mois, des auditions. Le débat aurait dû être lancé au moment de la décision de mettre fin au projet Astrid. Les tergiversations de ces dernières années expliquent le retard pris par la France dans le domaine nucléaire.

M. André Gattolin. – Je voudrais regretter à nouveau la mention, au détour d'un alinéa, de l'hydrogène dans la proposition de résolution européenne qui vient d'être adoptée.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'hydrogène figure déjà dans la taxonomie.

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

Politique de coopération

État des relations Union européenne-Suisse

Communication

M. Jean-François Rapin, président. – Nous abordons maintenant un second sujet, dont l'issue est incertaine : l'avenir des relations entre l'Union européenne et la Suisse. Depuis plusieurs années, les deux parties sont engagées dans des négociations difficiles : l'Union européenne souhaite rendre homogène le cadre juridique de sa relation avec la Suisse, qui relève aujourd'hui de multiples accords bilatéraux. Je rappelle que le marché unique européen constitue le principal partenaire économique de la Suisse et, que pour sa part, la Suisse est le quatrième partenaire commercial de l'UE. Un projet d'accord-cadre avait été finalisé mais la Suisse l'a refusé au mois de mai dernier. Depuis, les discussions sont limitées. Toutefois, le sujet a repris une actualité récente puisque, la semaine dernière, le vice-président de la Commission Maroš Šefčovič, en charge de cet épineux dossier, a rencontré le ministre suisse des affaires étrangères, Ignazio Cassis. Cet entretien a en fait été suivi de déclarations par voie de presse qui ne semblent pas annoncer un prochain déblocage de la situation.

On ne peut pas s'empêcher de faire un parallèle avec le Brexit, que le commissaire Šefčovič est aussi chargé de suivre. En effet, comme le Royaume-Uni, la Suisse voudrait conserver le libre accès au marché unique sans en payer le prix, c'est-à-dire sans s'aligner sur les règles européennes ni contribuer budgétairement.

Je remercie Cyril Pellevat et Florence Blatrix-Contat, qui suivent le dossier pour notre commission, d'avoir accepté de nous faire aujourd'hui un état des lieux de ce dossier difficile.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – En septembre 2019, je vous avais présenté, avec Laurence Harribey, une communication sur le projet d'accord-cadre entre l'Union européenne et la Suisse. Ce projet d'accord, discuté depuis 2013, avait pour but de clarifier les conditions de libre circulation des personnes et d'accès de la Suisse au marché commun. En effet, à la suite du refus des Suisses, en 1992, d'adhérer à l'espace économique européen, nous nous sommes engagés dans ce que l'on a appelé « la voie bilatérale », qui fait qu'aujourd'hui l'Union et la Confédération helvétique sont liées par 120 accords bilatéraux.

Plus précisément, le projet d'accord visait à définir un cadre global à notre relation, à assurer une concurrence loyale au sein du marché commun, grâce à un alignement dynamique des normes, à instaurer un mécanisme de résolution des différends, à s'accorder sur les règles relatives aux aides d'État et à clarifier les règles de participation de la Suisse au financement de la cohésion.

Je rappelle en quelques chiffres l'importance de nos relations avec la Suisse : ce pays est le troisième client de l'Union et son quatrième fournisseur ; il représente 7 % de nos échanges commerciaux. L'Union quant à elle est le principal partenaire commercial de la Suisse, dont elle représente 52 % des exportations et 71 % des importations. De plus, 1,4 million d'Européens vivent en Suisse, 450 000 Suisses vivent dans l'Union européenne et 320 000 Européens sont travailleurs transfrontaliers en Suisse.

Le projet d'accord fut publié en décembre 2018, mais certaines dispositions continuaient à poser des difficultés à nos voisins suisses : la fin des « mesures d'accompagnement » suisses, qui atténuent la libre circulation des personnes afin de protéger le niveau des salaires dans la Confédération ; la reprise de la directive « citoyenneté » sur la libre circulation, concernant l'accès aux prestations sociales des travailleurs européens en Suisse ; et la reconnaissance par la Suisse de certaines règles européennes relatives aux aides d'État.

Lors de notre communication de 2019, nous en étions donc au point où les Européens attendaient que les autorités helvétiques adoptent l'accord.

À l'inverse, la Suisse lança une grande consultation de toutes les parties prenantes, pendant plusieurs mois, avant d'invoquer les élections fédérales d'octobre 2019 puis la votation de septembre 2020 sur la libre circulation.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Tout cela a abouti à l'échec de l'accord et nous allons voir ses conséquences.

Les discussions avec l'Union reprirent en avril 2021, mais le 26 mai de la même année, le Conseil fédéral annonça qu'il ne signerait pas le projet d'accord et qu'il mettait un terme aux négociations, suscitant de fortes réactions de ses partenaires européens.

Petros Mavromichalis, ambassadeur de l'Union en Suisse et pour la Principauté du Liechtenstein, déclarait ainsi en juin 2021 : « Pendant trop longtemps, l'UE a toléré une situation où la Suisse [...] bénéficiait d'un très large accès à notre marché tout en adoptant de façon sélective les règles qui régissent celui-ci. C'est ce qui s'appelle avoir le beurre (l'accès au marché) et l'argent du beurre (l'autonomie réglementaire). Cela nous pose un problème fondamental car il s'agit d'une violation du principe sacro-saint de l'égalité de traitement des États et des opérateurs économiques ».

Cette rupture des négociations a pour conséquence que les accords existants ne sont pas renouvelés quand ils arrivent à échéance et qu'aucun nouvel accord n'est conclu. Nos relations avec la Suisse sont donc en quelque sorte « gelées ». Nous ne pouvons pas vous décrire de façon exhaustive ce que cela implique, dans la mesure où tant la Représentation permanente française que la Commission européenne nous ont indiqué être encore en train d'évaluer toutes les conséquences.

On peut toutefois souligner des conséquences en matière de reconnaissance mutuelle des certificats de mise sur le marché des produits industriels : l'Union n'a pas mis à jour l'annexe qui concerne les technologies médicales et les industriels suisses doivent donc désormais faire certifier leurs produits à la fois dans la Confédération helvétique et dans l'Union européenne. De même, le projet d'accord sur l'électricité, discuté depuis 2007, ou celui sur la santé publique, discuté depuis 2008, sont pour l'instant bloqués. Et ces conséquences deviendront de plus en plus importantes, au fur et à mesure que les accords « vieilliront ».

Le tableau de la situation actuelle n'invite pas à un grand optimisme.

Du point de vue de l'Union, on considère que « la balle est dans le camp suisse » et la position commune n'a pas changé : les distorsions dans l'accès au marché commun

persistent et doivent être résolues à travers un accord global, qui comporte un mécanisme de règlement des différends.

Du côté suisse, on peut noter plusieurs gestes récents et notamment le versement du milliard d'euros de la cohésion, qui était en souffrance depuis 2012. Il s'agit ainsi de renouer le dialogue avec les autorités européennes. Cependant, les points de blocage qui ont empêché la conclusion de l'accord demeurent et nous ne voyons pas, à ce stade du moins, d'élément nouveau qui permettrait de débloquer la situation.

Les élections fédérales suisses de 2023 se rapprochent, ce qui ne facilitera pas l'obtention d'un compromis. De même, les autorités suisses privilégieront peut-être des accords au cas par cas, mais la position européenne consiste justement à refuser cette approche sectorielle, au profit d'un accord global.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Afin d'achever cette communication sur une note positive, nous pouvons préciser que les discussions entre les autorités européennes et helvétiques ont repris. Le 15 novembre dernier, le Commissaire Maroš Šefčovič, en charge des relations avec la Suisse, a reçu le ministre suisse des affaires étrangères, Ignazio Cassis. Cette réunion a été qualifiée de constructive et il a été convenu d'adopter début 2022 une feuille de route, qui définira des échéances temporelles. Le risque serait en effet de repartir dans de longues discussions, mais le Commissaire Šefčovič a d'ores-et-déjà annoncé qu'il n'attendrait pas l'échéance électorale suisse de 2023. Ceci sera cependant difficile à faire accepter aux partis politiques suisses, tant le sujet des relations avec l'Union européenne est sensible.

Une dernière note positive : hier, la Commission de politique extérieure du Conseil national a annoncé souhaiter doubler le milliard de cohésion versé par la Suisse. Le but serait pour la Suisse de retrouver ainsi l'accès aux programmes européens de recherche et d'échanges universitaires.

M. André Gattolin. – Je voulais féliciter nos deux rapporteurs pour leur communication. Les relations entre l'Union européenne et la Suisse sont souvent « méprisées ». L'Union européenne commet ici une erreur : de nombreux échanges commerciaux ont lieu entre ces deux territoires, et le rôle joué par la Suisse dans le développement des technologies de pointe, notamment des supercalculateurs, est impressionnant. L'UE commet plus particulièrement une erreur en termes de méthode, en passant d'un système d'accords totalement dispersés à un système de relation unique avec la Suisse ; elle ne respecte pas la complexité de l'identité suisse. Du côté européen, les négociations ont été menées de manière dogmatique.

Du côté de la Suisse, il y a également eu de nombreuses erreurs. L'arrêt des négociations a été très violent.

Le gouvernement suisse s'est servi de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire pour prendre cette décision, sans consulter le Conseil fédéral qui s'est retrouvé devant le fait accompli. En Suisse, lorsque le Parlement décide seul sans faire appel aux citoyens, c'est déjà un problème. Alors, lorsque le Gouvernement décide sans consulter le Parlement, c'est encore plus problématique. C'est finalement peut être une chance que nous avons là : il faudrait réenclencher un cycle de négociations. On oublie l'importance de la Suisse, ce n'est pas simplement un système financier très développé. Elle est également très impliquée dans les hautes technologies et le spatial. Elle a ainsi développé le premier satellite de récupération des

débris spatiaux. Il faut que l'UE reprenne les négociations avec la Suisse. Certes, le Président suisse n'est pas très puissant mais cela n'est pas une excuse pour interrompre nos échanges avec ce pays.

Mme Patricia Schillinger. – Il serait intéressant d'avoir le détail de tous les accords bilatéraux avec l'UE. Le sujet de la santé m'importe beaucoup or les Suisses n'ont pas renouvelé leur signature des « accords santé » avec l'UE. Ceci touche les frontaliers suisses. Il serait intéressant de faire le point sur ces sujets, qui ont un impact pour les Français.

Sur le plan du commerce, la zone de l'aéroport de Mulhouse fait l'objet de plusieurs accords fiscaux. Il faudrait renouer ce débat avec la Suisse.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'Union a intérêt à renouer le dialogue avec la Suisse et pour ce faire, institutionnaliser des dates de rendez-vous. Ces feuilles de route sont nécessaires et la mise en place d'une commission ad hoc n'est pas toujours pertinente. Le prochain forum économique mondial se tiendra à Davos en janvier 2023 et les autorités européennes et suisses devraient profiter de cette occasion pour parler à nouveau. Nous vous tiendrons informés de la suite des événements.

Mardi 7 décembre 2021

- Présidence de MM. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de François-Noël Buffet, président de la commission des lois -

Justice et affaires intérieures

Audition de M. Didier Reynders, commissaire européen à la justice

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Monsieur le commissaire, nous sommes heureux de vous accueillir pour vous permettre de nous présenter les projets que vous portez au nom de la Commission européenne, d'autant que la France s'apprête à prendre la présidence du Conseil de l'Union européenne.

Certains de ses principes sont contestés par des États membres ; aussi, vous nous indiquerez comment la Commission entend réagir.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Monsieur le commissaire, nous sommes très heureux de vous recevoir aujourd'hui. Vous avez en charge la justice et la protection des consommateurs, ce qui vous place à double titre au cœur du projet européen, fondé à la fois sur le partage de valeurs communes et sur le marché unique.

Sur le volet des valeurs communes, vous avez reçu la mission délicate de garantir la défense de l'État de droit, alors même que la pandémie oblige à de nombreuses restrictions de libertés et que certains États membres prennent leurs distances avec les principes d'indépendance de la justice ou de pluralisme des médias.

En juillet dernier, dans son second rapport sur l'État de droit, la Commission n'a pu que constater l'aggravation de la situation, malgré les condamnations de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Notre commission des affaires européennes a adopté au printemps dernier un rapport sur ce sujet : elle y constate que l'Union européenne semble malheureusement bien démunie face à ces dérives et se heurte à l'inefficacité des mécanismes de suivi et de sanction prévus par les traités.

Les condamnations sous astreinte prononcées par la Cour ne suffisent apparemment pas à infléchir le cours des choses. En octobre, le tribunal constitutionnel polonais a même été jusqu'à écarter l'application de certains articles des traités européens jugés contraires à la Constitution polonaise. Pensez-vous qu'avec le nouveau mécanisme de conditionnalité « État de droit » qui a été mis en place lors de l'adoption du plan de relance européen – le président Larcher et moi-même avons évoqué ce sujet avec la présidente von der Leyen lors de notre entrevue la semaine dernière –, et devrait bientôt être consolidé par une décision de la CJUE, l'Union s'est enfin dotée d'un outil qui pourrait changer la donne ?

Nous aimerions aussi vous interroger sur le Parquet européen, dont le Sénat a activement accompagné la mise en place. Alors qu'il fonctionne depuis à peine six mois, est-il possible d'en tirer un premier bilan ? Certains projettent déjà d'étendre ses compétences aux infractions environnementales les plus graves, et non plus au terrorisme transfrontière, comme envisagé. Ce projet nous inquiète, car il nous semble précipité : pouvez-vous nous en dire plus ?

Nous serions aussi intéressés de vous entendre sur plusieurs autres sujets : la mise en place du devoir de vigilance pour des entreprises, la perspective d'un possible code européen des affaires pour simplifier les règles du jeu pour les entreprises actives sur notre continent, les défis du numérique, qu'il s'agisse de l'application effective du règlement général sur la protection des données (RGPD), de la protection des consommateurs en ligne prévue par l'acte sur les services numériques – le Digital Services Act (DSA) –, ou encore de la régulation éthique de l'intelligence artificielle.

Nous espérons enfin que vous pourrez évoquer devant nous l'avancement des propositions législatives en cours – sécurité des produits, commercialisation à distance de services financiers, etc. –, mais aussi le contenu et le calendrier des prochaines initiatives législatives de la Commission, notamment en matière de liberté des médias, de transmission des procédures pénales entre États membres, ou de reconnaissance de la parentalité entre les États membres.

M. Didier Reynders, commissaire européen à la justice. – Je suis heureux de pouvoir échanger avec vous sur les thèmes prioritaires du portefeuille dont j'ai la charge au sein de la Commission européenne : le respect de l'État de droit ; la numérisation dans le domaine de la justice ; la protection des données ; le certificat covid numérique européen.

Quelques mots sur l'État de droit.

L'Union européenne est avant tout une communauté de valeurs fondamentales, en particulier le respect de l'État de droit, qui est inscrit à l'article 2 de son traité et que nous avons crû acquis. Au cours des dernières années, malheureusement, il est apparu que ce n'était pas le cas dans certains États membres, et cela s'est même aggravé. En réaction, nous avons développé un certain nombre d'instruments, alors que nous avons sans doute trop longtemps été préoccupés par la convergence économique et sociale, la mise en place du semestre européen et le suivi budgétaire.

Premier instrument : le rapport annuel sur l'État de droit, publié pour la première fois le 30 septembre 2020, sa deuxième édition l'ayant été le 20 juillet dernier. Nous attendons des réponses des États membres sur les remarques qui y sont formulées, sur certains projets de réformes, l'objectif étant d'améliorer la situation de l'État de droit dans l'Union, à tout le moins d'éviter toute régression. Mes services, avec d'autres, préparent la troisième édition du rapport, qui sera publiée en juillet prochain.

Ce rapport se veut avant tout préventif : il vise essentiellement à éviter que des difficultés n'émergent et ne s'aggravent, et à installer une culture de l'État de droit. Cette évaluation se base sur une multitude de consultations. Nous en débattons avec les ministres au sein du Conseil Affaires générales, au sein du Conseil Justice, au Parlement européen, mais il est important que les États membres et leurs assemblées parlementaires se saisissent également de ce sujet, précisément pour développer une culture de l'État de droit. D'ailleurs,

une large majorité d'entre eux, sur la base de nos observations, ont à cœur d'engager des réformes pour améliorer la situation.

En tant que gardienne des traités, la Commission doit parfois se montrer plus coercitive, notamment en lançant des procédures d'infraction contre des États membres pour protéger un certain nombre de principes, en particulier l'indépendance de la justice, qui conditionne le respect des valeurs inscrites à l'article 2 et la protection de la démocratie et des droits fondamentaux.

Ainsi, la Commission a lancé un certain nombre de procédures contre la Pologne au regard du respect de l'indépendance de la justice. De fait, ce pays n'a pas pleinement mis en œuvre les récentes décisions de la CJUE en la matière, même si l'on note des évolutions, notamment en ce qui concerne la retraite des magistrats polonais. Nous avons d'ailleurs demandé à la CJUE d'infliger des sanctions financières à la Pologne pour assurer le respect d'une ordonnance de référé relative au régime disciplinaire applicable aux juges. Ainsi, le 27 octobre dernier, la CJUE a infligé à la Pologne 1 million d'euros d'astreinte journalière tant que cette ordonnance du 14 juillet 2021 ne sera pas pleinement exécutée.

La CJUE nous a donné à plusieurs reprises raison dans ces différents recours.

Autre voie d'action, lorsque les atteintes à l'État de droit prennent de l'importance : saisir le Conseil. La précédente Commission avait engagé une procédure au titre de l'article 7 du traité à l'encontre de la Pologne, et le Parlement européen a fait de même en 2018 à l'encontre de la Hongrie. Ces deux procédures sont en cours et contribuent à maintenir la pression politique sur ces États membres. Je crois qu'il est dans les intentions de la présidence française de poursuivre cette démarche.

Dernier outil en date dont dispose la Commission : le règlement sur la conditionnalité « État de droit », qui est entré en vigueur le 1er janvier 2021. Ce règlement vise de possibles violations de l'État de droit, mais aussi des violations portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Nous sommes en train d'identifier les cas litigieux, et nous avons ainsi demandé des clarifications à la Hongrie sur des réformes en matière de lutte contre la corruption et à la Pologne sur l'indépendance de sa justice. Les informations recueillies détermineront les suites que donnera le Conseil aux procédures engagées. Au préalable, il importe de connaître la décision définitive de la CJUE sur le recours introduit par la Hongrie et la Pologne à l'encontre du règlement : l'avocat général vient de se prononcer pour son rejet.

Nous avons fixé des lignes directrices pour garantir une application équitable et objective de ce mécanisme à tous les États membres et pour protéger les citoyens bénéficiaires ultimes. Par exemple, si le versement de fonds devait être suspendu, il ne faudrait pas pénaliser les agriculteurs bénéficiaires d'un certain nombre de subventions agricoles ou des associations chargées de promouvoir l'État de droit.

Nous avons également déployé d'autres instruments pour protéger l'État de droit dans l'Union. Dans le cadre du semestre européen, cycle annuel d'alignement des politiques économiques et budgétaires, la Commission a formulé plusieurs recommandations par pays, devenues recommandations du Conseil, sur les réformes conduites par certains États membres, en particulier dans le domaine de la justice.

La protection de l'État de droit passe aussi par les plans nationaux de reprise et de résilience, d'un montant compris entre 670 et 700 milliards d'euros, selon le mode de calcul retenu. Nous demandons aux États membres de consacrer 30 % de leurs investissements à la transition écologique, dans le cadre du Pacte Vert ou *Green Deal*, 20 % au moins à la transition numérique, mais aussi de mettre en œuvre les réformes spécifiques qui ont été recommandées à chaque État dans le cadre du semestre européen.

Ce traitement est parfaitement équitable puisque la plupart des plans prévoient des conditions très strictes. Par exemple, l'Italie est en train de mener un vaste chantier de réformes dans le domaine de la justice selon des conditions fixées dans le plan.

Une large part du rapport annuel est consacrée à la pandémie. Nous sommes conscients que des mesures nécessaires et urgentes s'imposaient au début de la crise, mais nous souhaitons qu'un contrôle tant parlementaire que judiciaire s'impose sur les décisions prises, qui devaient être limitées dans le temps, nécessaires et proportionnelles à l'objectif recherché.

Toutefois, la pandémie a mis à mal la résilience de nos systèmes judiciaires : certains citoyens ont été empêchés d'exercer leurs droits et des retards ont été constatés, ce qui nous a conduits à accélérer la numérisation de la justice. Un effort important a été mené afin que le numérique rende la justice plus accessible, plus efficace et plus résiliente face aux crises futures. Je salue à cet égard le programme ambitieux de transformation numérique de la justice, mené par le gouvernement français. C'est l'une des priorités de la Commission européenne, et je me réjouis que plusieurs États membres prennent la même direction.

Sur mon initiative, la Commission a adopté un paquet législatif ambitieux visant à moderniser l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne.

Nous entendons introduire le canal numérique comme moyen de communication privilégié entre les entreprises, les citoyens et les autorités compétentes, dans le domaine des procédures civiles, commerciales et pénales transfrontalières.

Nous souhaitons également faciliter l'échange d'informations en matière de lutte contre le terrorisme, notamment entre les États membres et Eurojust, l'agence située aux Pays-Bas facilitant les coopérations transfrontalières. Les équipes communes d'enquête, à l'instar de celle qui a été créée entre la France et la Belgique après les attentats du 13 novembre 2015, constituent un autre outil efficace.

Notre proposition législative vise à créer une plateforme de collaboration informatique sécurisée facilitant les échanges entre les États membres, qui doivent également développer leurs propres outils législatifs dans ce domaine. Je compte sur la présidence française à partir du 1er janvier 2022 pour progresser rapidement sur ces questions.

Monsieur le président, vous avez évoqué le sujet de la protection des données, consacré par une charte au sein du RGPD. Ce règlement et la directive relative à la protection des données en matière de police et de justice offrent une protection effective. Trois ans après son entrée en vigueur, la mise en œuvre de ce règlement est un succès : il a permis aux personnes concernées d'accéder au contrôle de leurs données et de faire valoir leurs droits auprès des autorités nationales compétentes, telles que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en France.

Le règlement a fait montre de sa capacité d'adaptation face à la situation exceptionnelle née de l'épidémie de covid-19. Pas moins de 740 millions de certificats européens, qui constituent désormais un standard mondial, ont été émis. Nous sommes en lien avec cinquante-deux États sur les cinq continents, de la Nouvelle-Zélande au Togo, en passant par le Salvador.

Notre priorité consiste à développer un cadre juridique harmonieux pour l'application du RGPD. Le dialogue avec les États membres doit être poursuivi. Toutefois, nous sommes parfois contraints d'introduire des recours en manquement devant la CJUE. Nous avons ainsi agi contre une législation visant la protection des données en Pologne et en Hongrie, mais aussi contre l'indépendance insuffisante accordée à l'autorité belge de protection des données. Nous intervenons partout à travers l'Union européenne.

À cet égard, il est primordial que les autorités nationales utilisent pleinement les pouvoirs qui leur ont été conférés par le règlement général. Les amendes infligées à WhatsApp et Amazon, pour un montant d'un milliard d'euros, sont emblématiques. Toutefois, des améliorations sont toujours possibles, comme nous l'avons déjà signalé dans le rapport d'évaluation du règlement général, publié en juin 2020.

Nous devons également veiller à la diffusion et à l'application de la protection des données dans l'ensemble des politiques de l'Union européenne. Cela concerne notamment la régulation de l'intelligence artificielle et la valorisation de l'usage des données. Nous vérifions ainsi dans quelles conditions les données peuvent être échangées avec le Japon, notre premier partenaire en la matière, le Royaume-Uni après le Brexit, ou encore avec la Corée du Sud. En outre, nous travaillons à la rédaction d'une nouvelle décision d'adéquation avec les États-Unis, car le Privacy Shield a été invalidé par la CJUE.

Pour ce qui concerne le certificat covid-UE, nous avons déposé une nouvelle proposition visant à faciliter la libre circulation au sein de l'Union européenne, laquelle tient compte de l'accélération de la vaccination depuis la dernière mise à jour des règles de voyage avant l'été. Nous souhaitons que le rappel de vaccination – la troisième dose – puisse être administré entre six et neuf mois à l'ensemble des citoyens ; à défaut, le certificat ne sera plus valide. Cette mesure entrerait en vigueur le 1^{er} février. Nous ne sommes pas sortis de la pandémie et les mesures de protection telles que la vaccination et le respect des gestes barrières doivent être maintenues. Les vaccins ne sauraient tout résoudre à eux seuls, même s'ils sont l'arme la plus utile dans la lutte contre la covid-19. Le certificat se fondera sur la situation individuelle de chaque personne. Si la situation devait s'aggraver, des mesures complémentaires pourraient être prises.

La libre circulation des personnes, qui représente un droit fondamental, suppose de coordonner les règles applicables aux voyages entre les États membres. Bien sûr, les gouvernements peuvent prendre des décisions spécifiques en fonction de la situation de chaque pays.

Par ailleurs, nous nous réjouissons de la création du Parquet européen le 1er juin dernier, lequel fonctionne déjà de manière très efficace : tous les procureurs délégués ont été désignés, et pas moins de 350 dossiers d'enquête ont été ouverts, ce qui pourrait aboutir au recouvrement de 4,5 milliards d'euros, mais nous devons être prudents et vérifier les sommes disponibles à l'issue des procédures. Je ne suis pas opposé à l'extension des compétences du Parquet européen, notamment en matière de terrorisme ou d'atteintes à l'environnement. Cependant, une évaluation de son efficacité est nécessaire au préalable.

Pour revenir au sujet de l'État de droit, nous sommes inquiets quant aux décisions du tribunal constitutionnel polonais, dont l'indépendance avait déjà fait l'objet de la procédure de l'article 7 du traité pour manquement à l'État de droit. Nous comptons en outre introduire des recours devant la CJUE, au regard de la primauté du droit européen sur la législation nationale et du caractère contraignant des décisions de la Cour, qui dispose d'une compétence exclusive d'interprétation du droit européen. Nous avons déjà réagi à des décisions des cours constitutionnelles allemande et roumaine, mais, en Pologne, la justice souffre d'un manque d'indépendance. C'est là une différence fondamentale.

Comme vous le savez, Thierry Breton et moi-même avons engagé l'initiative relative au devoir de vigilance des entreprises multinationales, en matière de protection de l'environnement et de respect des droits humains. J'espère que nous pourrions présenter cette proposition, qui fait écho aux développements de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) en France, lors du premier conseil de l'Union européenne consacré à la compétitivité, au mois de février 2022. Sont également prévus une révision de la directive relative au crédit à la consommation, ainsi que le passage à un règlement pour la sécurité des produits. Nous entendons apporter une meilleure information aux consommateurs en matière d'obsolescence programmée ou de droit à la réparation des produits.

Enfin, le rapport relatif à l'État de droit fait mention de la crise que traversent les médias, qui souffrent d'une atteinte à leur liberté et à leur indépendance. De nombreux journalistes souffrent de pressions – comme les associations ou les représentants de la société civile d'ailleurs – et la pluralité des médias est remise en cause. Nous proposerons l'année prochaine un acte législatif visant à répondre à ces problèmes.

M. Jean-Yves Leconte. – Dans votre rapport spécifique à la France, vous dénoncez l'adoption de procédures accélérées pour le vote de lois sensibles au Parlement. Cette mention nous va droit au cœur.

Le concept de l'État de droit est en constante évolution. Il ne saurait se résumer au seul respect du droit européen ; celui-ci constitue toutefois un préalable nécessaire. À cet égard, les contestations des décisions de la CJUE, notamment en Pologne, sont préoccupantes. Par ailleurs, comment percevez-vous le débat autour du bouclier constitutionnel en France ?

Vous avez évoqué la procédure de l'article 7 du traité pour manquement à l'État de droit. Toutefois, même lorsque la procédure est engagée, un accord politique au sein du Conseil est quasiment impossible à obtenir pour voter des sanctions, sinon au prix de marchandages sur d'autres sujets. Dans ces conditions, comment analysez-vous l'efficacité de l'article 7 ?

Des outils sont-ils à votre disposition pour suivre le respect de l'État de droit et l'utilisation des subventions accordées par l'Union européenne à des partenaires étrangers ?

Enfin, je tiens à souligner que, s'ils sont identiques sur la forme, les certificats covid-UE ne sont pas respectés d'un pays à l'autre, compte tenu des exigences divergentes en matière de vaccination. Les Européens se rendent compte de l'imperfection de la situation.

M. Philippe Bonnacarrère. – Sur quels fondements la Commission européenne s'occupe-t-elle de la question de la numérisation de la justice ? Quelle plus-value pourrait-elle apporter sur ce point par rapport aux actions possibles au niveau national ?

Par ailleurs, j'ai cru vous entendre dire que la primauté du droit européen s'appliquait également aux questions constitutionnelles. Pourriez-vous nous en dire plus ?

Plusieurs signaux de tension s'observent au sein de l'Union européenne. Ainsi, dix pays ont écrit à la présidente de la Commission européenne pour solliciter le financement par l'Europe de la construction de murs à leurs frontières, ce qui est manifestement contraire au droit européen. Nous croulons en outre en France, dans la précampagne présidentielle, sous les propositions de bouclier constitutionnel. L'arrêt de la CJUE sur le temps de travail des militaires a constitué par ailleurs une véritable déflagration dans le ciel politique français. N'y aurait-il pas une forme de régulation ou de dialogue à inventer entre le système judiciaire européen et les opinions publiques nationales, ou à tout le moins les parlements nationaux – qui ont le sentiment d'être dépossédés d'une partie de leurs attributions par le fait que les juges créent de la norme ?

Si l'État de droit me paraît solide en Europe, je crains pour l'Europe elle-même au vu de toutes ces tensions, dont je redoute qu'elles ne s'exaspèrent.

M. Didier Marie. – Les dérogations aux règles européennes du droit d'asile proposées par la Commission européenne le 1er décembre aux frontières de la Pologne, de la Lituanie et de la Lettonie ne sont-elles pas à la limite du respect de l'État de droit tel qu'il a été établi par les traités ? Elles comprennent en effet une extension des délais d'enregistrement des demandes d'asile – de trois à quatre semaines –, la possibilité de traiter toutes les demandes d'asile, y compris la phase de recours, dans un délai maximal de seize semaines, la possibilité pour les États concernés de créer des campements ou des hébergements temporaires ainsi que l'utilisation de procédures nationales simplifiées pour accélérer le retour des migrants déboutés de l'asile.

Par ailleurs, pourquoi la Commission européenne tarde-t-elle à présenter un projet de directive sur le devoir de vigilance des entreprises multinationales ? En effet, alors que le projet de directive sur ce sujet a été reporté à février ou mars 2022, le programme de travail de la Commission pour 2022 ne semble pas en faire mention. Y a-t-il des divergences au sein de la Commission sur ce sujet ? Le niveau de responsabilité attendu de la part des entreprises ou le niveau de sanction prévu posent-ils question ? Pourriez-vous vous engager sur un calendrier prévisionnel permettant l'examen de cette proposition de directive dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne ?

M. Didier Reynders. – La définition de la notion d'État de droit que nous avons employée dans le rapport sur l'État du droit dans l'Union a pour références l'article 2 du traité sur l'Union européenne, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux sur le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, ainsi que la jurisprudence de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'Homme, et plusieurs décisions du Conseil de l'Europe. Nous demandons en outre aux États membres de consulter la commission de Venise pour qu'elle s'assure du respect des standards européens dans leurs projets de réforme importants.

Si, en Pologne, c'est l'indépendance de la justice qui est en cause de manière systémique, les débats sur la primauté du droit européen sur les droits nationaux qui s'ouvrent dans d'autres situations portent plutôt sur certaines décisions d'institutions – par exemple, la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre de la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande de Karlsruhe. Nous n'en sommes pas moins très attentifs à cette question.

Nous avons rappelé à plusieurs reprises cette primauté du droit européen, qui vaut aussi – j’y insiste – à l’égard des constitutions nationales. De même, le caractère contraignant des décisions de la Cour de justice s’impose aux autorités nationales, y compris les cours et tribunaux, cours suprêmes et cours constitutionnelles. S’il en allait autrement, nous travaillerions « à la carte » et pourrions à tout moment décider de nous éloigner de telle ou telle politique européenne, ce qui contreviendrait au principe de l’application uniforme du droit de l’Union européenne sur l’ensemble du territoire européen ainsi qu’au principe de confiance entre les États membres.

Nous réagissons aux décisions prises par les autorités nationales, moins aux propos tenus par les candidats aux élections. Néanmoins, chaque fois que l’on envisage de mettre de côté le droit européen ou la jurisprudence de la Cour de justice, nous nous inquiétons. Chaque fois que cela s’est traduit dans une décision, nous avons réagi. Dans le cas allemand, la procédure est désormais terminée. À la suite de la mise en demeure que nous avons envoyée au gouvernement allemand, ce dernier s’est engagé clairement à respecter la primauté du droit européen. De plus, la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande de Karlsruhe n’a eu aucun impact sur la politique monétaire de la BCE ou de la Bundesbank. Nous restons toutefois vigilants.

Les tensions que vous avez évoquées sont effectivement préoccupantes. Comme l’a souligné la présidente de la Commission européenne, le rôle de la Commission n’est pas de construire des murs, mais des ponts. Nous sommes désireux néanmoins de protéger les frontières extérieures de l’Union. Nous avons d’ailleurs proposé que des agences européennes comme Frontex participent à des démarches en ce sens et soutenu le déploiement d’équipements numériques.

Pour réguler la situation à l’avenir, je crois plutôt au dialogue. Je me suis ainsi rendu à Budapest et à Varsovie dans le cadre de nos dialogues avec les États membres concernés. Les parlements nationaux doivent aussi échanger entre eux et avec le Parlement européen. Je propose également que les cours organisent ce même dialogue. Des contacts sont déjà noués entre les cours suprêmes et constitutionnelles et les deux cours de Luxembourg et de Strasbourg. En outre, à l’occasion de la présidence française de l’Union européenne, le Conseil constitutionnel, la Cour de cassation et le Conseil d’État organiseront des réunions entre les présidents des juridictions les plus élevées des différents États membres.

Ce dialogue est important pour évoquer les modalités de traitement des questions préjudicielles par la Cour de justice et sa compréhension des questions qui lui sont soumises. Nous continuerons par ailleurs à tenter de faire respecter nos principes fondamentaux, dans la ligne du rôle de la Commission, gardienne des traités.

Nous sommes attachés à ce que la mise en œuvre de l’article 7 se poursuive à travers les deux procédures en cours concernant la Hongrie et la Pologne, car cela constitue une forte pression politique. Il est néanmoins difficile d’atteindre une majorité des quatre cinquièmes pour décider d’un risque de violation de l’État de droit, et plus encore d’obtenir l’unanimité pour décider de la suspension des droits de vote des deux membres concernés. Ce n’est d’ailleurs pas un hasard si la conditionnalité portant sur les outils financiers de l’Union a pu être mise en place, car elle requiert une majorité qualifiée au Conseil de l’Union européenne. Il s’agira donc d’une solution plus simple à mettre en œuvre. De plus, la pression budgétaire et financière a toujours un impact sur les comportements.

Nous travaillons beaucoup sur la question des subventions étrangères, à travers notamment des outils comme l'Office européen de la lutte antifraude (OLAF). En outre, le Parquet européen conclura de plus en plus d'accords avec des pays tiers pour suivre la gestion des programmes financiers. Il est vrai toutefois que les moyens d'action varient selon que l'on se trouve en dehors ou à l'intérieur de l'Union.

Les États membres ont été soucieux de bénéficier de financements dans le cadre de la numérisation des services publics en général, et de la justice en particulier. D'après les dernières évaluations, 1,6 milliard d'euros sont prévus dans les plans nationaux sur cette question. Nous déployons en outre des formations, visant à former les praticiens du droit au droit européen et aux nouveaux outils technologiques, et mettons en place des outils transfrontaliers comme e-Justice Communication via Online Data Exchange (e-CODEX). De plus, trois propositions législatives tendant à renforcer les échanges dans ce domaine seront soumises au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne. De manière générale, nous devons développer la numérisation sur le plan national comme à l'échelle européenne, à travers des plateformes ou via de nouveaux investissements.

S'agissant du devoir de vigilance des entreprises, il existe très peu de textes en Europe. Nous proposons une initiative horizontale couvrant l'ensemble des secteurs sur l'ensemble du continent. Un important travail de sensibilisation est requis pour convaincre tous les États membres d'aller dans cette voie. Les études d'impact que nous avons menées ont entraîné effectivement un certain retard dans l'élaboration du projet de directive. Nous essayons d'être prêts pour le premier Conseil « compétitivité » de la présidence française, la proposition devant être adoptée par la Commission en février 2022.

Il existe évidemment des points de vue différents sur ce sujet. L'essentiel est de parvenir à une solution ambitieuse sur la capacité des entreprises à prendre en compte les risques que nous connaissons pour l'environnement et les droits humains. Cette initiative doit d'ailleurs rester concomitante de celle de Nicolas Schmit portant sur le travail décent.

Dans le cadre de la proposition de la Commission d'utiliser le paragraphe 3 de l'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant les possibilités de dérogation aux dispositifs existants en matière d'asile, nous avons bien rappelé que le droit d'asile était garanti, qu'il n'y aurait pas de refoulement et que la Charte des droits fondamentaux devait être respectée.

Je rappelle toutefois qu'il ne s'agit pas d'une crise migratoire classique, mais d'un trafic d'êtres humains organisé par un dictateur pour faire pression sur l'Union européenne, en réponse aux sanctions que nous avons imposées au régime de Minsk. La Commission s'est efforcée de stopper ce flux, en menaçant notamment les compagnies aériennes qui y participaient de ne plus pouvoir opérer sur le territoire de l'Union. Nous continuerons à œuvrer en ce sens, tout en restant vigilants sur la situation des personnes victimes de ce trafic. Il faut s'assurer notamment de garder un accès ouvert aux frontières, notamment de la Pologne, aux organisations humanitaires et aux journalistes.

Mme Gisèle Jourda. – Je souhaite évoquer le partenariat oriental et les contrats d'association souscrits avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, qui souhaitaient entrer dans l'Union, mais dont l'adhésion n'a pas été jugée prioritaire.

Pour m'être rendue dans certains pays du Partenariat oriental, au nom de la commission des affaires européennes, je puis dire que, en règle générale, les normes relatives

à l'État de droit requises par les contrats d'association sont respectées. Cependant, force est de constater que les réformes de la justice s'y traduisent par des régressions démocratiques – je pense notamment à la Géorgie.

Quand on voit comment la Chine ou la Russie ont repris pied dans la région, jusqu'à compromettre le poids de la puissance européenne, il faut plus que jamais que nous soignons la politique de voisinage, essentielle pour nos équilibres géostratégiques.

Au sein de la commission des affaires européennes, je suis également chargée, avec mes collègues Pascal Allizard et André Gattolin, de suivre les relations avec la Chine. Après un premier rapport sur les nouvelles routes de la soie, il y a quatre ans, nous avons, en septembre dernier, rendu un rapport sur la puissance chinoise en Europe, parce qu'il nous semblait important de faire le point. Si notre premier rapport avait reçu un accueil très silencieux de l'Europe, le second a bénéficié d'une plus large audience, ce dont nous sommes satisfaits.

Ce dernier s'articule autour de quatre axes : comment faire face aux moyens mis en œuvre par la Chine pour déployer sa puissance en Europe ? Comment réagir à l'avance technologique prise par ce pays ? Comment trouver le chemin d'une relation commerciale équitable avec lui ? Enfin, comment définir une stratégie géopolitique répondant aux enjeux du XXI^e siècle chinois ?

Dans le monde actuel, instable et dangereux, l'Union européenne voit la Chine multiplier les marqueurs de puissance, au point de devenir probablement plus vite qu'escompté la prochaine puissance mondiale. Dans le même temps, elle assiste à la poursuite de la politique égoïste américaine, plus soucieuse de l'America First que de la stabilité mondiale. L'Union européenne doit s'affirmer comme la puissance stratégique et stabilisatrice qu'elle doit être. Pour cela, elle doit notamment développer son régime de sanctions politiques et économiques et envisager cet outil de puissance géo-économique sous toutes ses facettes : les sanctions, le droit extraterritorial européen, le contrôle des exportations, notamment pour ce qui concerne les technologies de rupture, la lutte contre la corruption et le contrôle des investissements.

Monsieur le commissaire, vous avez récemment donné à la justice européenne une dimension d'autorité et d'efficacité, attendue depuis de nombreuses années, par votre fermeté envers la Pologne. Que pensez-vous du développement des sanctions politiques et économiques que je viens d'évoquer pour servir la puissance géo-économique européenne ?

Mme Marta de Cidrac. – Je suis très heureuse que cette audition ait lieu aujourd'hui, parce qu'il se trouve que le groupe d'amitié France-Balkans occidentaux, que je préside, a reçu ce matin Mme Majlinda Bregu, secrétaire générale du Conseil de coopération régionale pour les Balkans, lequel a tenu sa conférence annuelle hier à Paris. L'État de droit fait bien évidemment partie des sujets qui ont été évoqués à l'occasion de la conférence.

Vous avez parlé de votre préférence pour les ponts plutôt que pour les murs. Je partage pleinement cette idée.

Comment la Commission européenne travaille-t-elle avec le Conseil de coopération régionale pour les Balkans ? Quel est votre regard sur l'élargissement aux pays de cette zone ? Au sein de la commission des affaires européennes, Didier Marie et moi-même avons reçu pour mission d'organiser un certain nombre d'auditions sur ce sujet.

M. André Gattolin. – Monsieur le commissaire, c’est toujours pour moi un très grand bonheur d’écouter vos réponses limpides et précises.

Je veux souligner la pertinence de votre réflexion concernant la Biélorussie. Lorsque voilà trois mois j’ai dit au Conseil de l’Europe qu’il fallait vraisemblablement créer un crime de « traite humaine de masse », on m’a regardé un peu de travers...

Je veux revenir sur la gestion de l’État de droit en Europe, dont on sent bien que ce n’est pas la base fondamentale de l’adhésion européenne. L’Union européenne s’appuie beaucoup sur les institutions du Conseil de l’Europe, sur la Commission de Venise et sur la Cour européenne des droits de l’homme.

Je me suis beaucoup préoccupé du respect d’un droit à mon sens fondamental : celui de la liberté académique. L’Europe s’est aussi construite autour de ses universités, de leur autonomie, de la liberté de recherche et de la liberté de pensée. Or, en ce domaine, on a l’impression que les instruments juridiques dont dispose l’Union sont assez faibles. Au-delà de l’article 13 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, on a beaucoup de mal, comme je le disais encore hier au parlementaire européen Christian Heller, à faire entrer cette notion dans les textes et traités.

Or, quand il a fallu juger de la fermeture de l’université d’Europe centrale en Hongrie, la CJUE a dû recourir à un succédané d’accord du GATT, quand le Conseil de l’Europe, dans sa gêne, a évoqué un simple avatar de la liberté d’expression, alors qu’il s’agit de bien autre chose.

Je déposerai très prochainement, devant la commission des affaires européennes, une proposition de résolution pour une véritable reconnaissance et mise en œuvre de la liberté académique au niveau européen. Si l’Europe, à travers le plan Horizon Europe, a le premier plan de financement public de la recherche au monde, il a fallu livrer une bataille incroyable pour faire entrer, dans le règlement, la notion de « liberté académique ». Il y va de la protection de nos valeurs européennes et de la nature de la construction démocratique que nous voulons.

M. Didier Reynders. – Notre travail sur l’État de droit à travers le rapport annuel, vise bien entendu à vérifier la situation dans les 27 États membres. Il vise aussi à asseoir notre crédibilité lorsque nous débattons, en dehors du territoire de l’Union, de l’État de droit, de la démocratie, des droits fondamentaux.

J’ai récemment participé à la « Nuit du droit » au Conseil constitutionnel, aux côtés de la candidate à l’élection présidentielle en Biélorussie et du Dr. Mukwege, prix Nobel de la paix qui répare les femmes dans l’est du Congo. Je devais moi-même évoquer l’État de droit dans l’Union. Bien évidemment, par comparaison, le premier réflexe pourrait être de dire que tout va très bien chez nous ! Cependant, nous devons demeurer vigilants sur le respect de l’État de droit. Si les « pères fondateurs de l’Union européenne » avaient déjà conçu la construction européenne autour des valeurs, nous avons fort probablement trop souvent considéré que c’était un acquis, que les régressions n’étaient pas possibles et qu’un État qui entrerait dans l’Union respectait ces valeurs. Or on a malheureusement vu, ces dernières années, que la régression était tout à fait possible.

J’étais vendredi dernier encore à Ljubljana avec les ministres de la justice des six pays candidats des Balkans. Il est évident que nous disposons, dans notre stratégie relative à

ces pays, de toute une série d'instruments : investissements, travaux avec un certain nombre d'organes chargés de suivre la situation... Quoi qu'il en soit, l'État de droit sera déterminant dans les discussions avec ces pays : nous voulons être certains que, si un jour ces pays entrent dans l'Union, ce soit avec un niveau de respect des valeurs fondatrices de l'Union européenne comparable à celui qui est demandé aux États membres. Nous ne voulons pas avoir à remettre en place des mécanismes comme le mécanisme de coopération et de vérification (CVM) pour la Bulgarie et la Roumanie, ou à connaître de nouveaux retours en arrière.

Comme je l'ai expliqué, les réformes en matière de justice sont des éléments importants. Concernant le Partenariat oriental, un certain nombre d'États, comme la Géorgie ou la Moldavie, ont engagé des réformes encourageantes. Ils doivent les poursuivre et les mettre en œuvre effectivement pour se rapprocher des standards européens. Nous devons entreprendre la même démarche dans le cadre de la politique de voisinage. Je ne dirai pas que nous avons la même démarche à l'égard de la Chine, mais, j'y insiste, si l'on veut être crédible dans les débats sur la démocratie, les droits de l'Homme et l'État de droit à travers le monde, nous devons d'abord démontrer que nous faisons le travail « à la maison ». Cela ne nous empêche pas de prendre un certain nombre de mesures concrètes relatives à la Chine ou de mener notre propre réflexion sur la place de l'Europe dans le monde.

En matière commerciale, lorsque la commissaire Cecilia Malmström était chargée de cette matière, nous avons mis en place des outils de protection contre des investissements dans des secteurs stratégiques. Cela explique le débat important que nous avons eu avec nos collègues américains sur certains investissements chinois, notamment sur la 5G : en effet, peut-on accepter des investissements dans nos secteurs stratégiques sans vérification, sans protection ?

Vous savez que des sanctions politiques ont déjà été décidées à l'égard de certains responsables russes, dans l'affaire Navalny, mais aussi à l'égard de responsables chinois, s'agissant du travail forcé des Ouïghours au Xinjiang. Ces dernières ont provoqué des sanctions en retour, y compris à l'égard de parlementaires en Europe, lesquelles bloquent d'ailleurs la discussion sur le projet d'accord euro-chinois sur les investissements. On ne peut donc pas dire que nous ne réagissons pas, mais la spécificité européenne consiste à essayer de passer par la voie du dialogue, avec, de temps en temps, des réactions qui doivent être plus fortes.

Nous venons de débattre, au sein de la Commission, sur la façon, pour l'Union européenne, d'être présente dans le monde. Nous essayons très souvent de faire en sorte que les actions de l'Europe et celles des États membres soient regroupées – c'est ce que l'on appelle la « *Team Europe* », l'équipe européenne. Cependant, à certains endroits du monde, des drapeaux nationaux passent parfois devant le drapeau européen, et nos entreprises sont parfois en compétition sur les marchés internationaux.

Au début de la pandémie, nous nous sommes rendus à Addis-Abeba pour rencontrer la Commission de l'Union africaine. Je peux vous dire que l'Union européenne investit beaucoup plus que la Chine en Afrique, en particulier dans cette partie de l'Afrique. Or, s'il y avait des publicités sur les investissements chinois un peu partout dans la ville, la visibilité européenne était beaucoup moins forte... Il y a peut-être là une réflexion à avoir. Ma collègue Jutta Urpilainen travaille beaucoup sur ce volet du développement.

De temps en temps, nous parvenons à collaborer avec les Chinois. Dans le dernier dialogue entre l'Union européenne et la Chine, mon département a mis en avant l'idée de la

sécurité des produits et d'un plan d'action commun, parce que 70 % des produits non sûrs dans l'Union européenne viennent de l'extérieur de celle-ci. Nous avons pu avancer avec la Chine sur un plan d'action sur la sécurité des produits. Je pense que c'est lié à un effet réputationnel – si des produits ne sont pas sûrs, ils seront de plus en plus rejetés par les consommateurs –, mais peut-être aussi à l'émergence d'une classe moyenne en Chine, qui souhaite elle aussi une évolution. Au reste, il ne vous surprendra pas que la Chine ait demandé une réciprocité... Il faut prendre conscience que la relation avec ce pays a changé.

Concernant la liberté académique, je peux également citer l'exemple de la loi hongroise de protection des mineurs, que nous considérons comme discriminatoire à l'égard de la communauté LGBTIQ. La précédente Commission européenne avait déjà pu obtenir une condamnation de la Hongrie en matière notamment de liberté académique. Aux termes de la charte européenne des droits fondamentaux, pour être invoquée, la discrimination doit être caractérisée par le droit européen, et vous savez comme moi que l'Union n'a pas une grande compétence en matière d'éducation... Nous avons donc dû chercher des critères de rattachement dans les règles européennes pour poursuivre la Hongrie. Avec mon collègue Thierry Breton, nous avons considéré que nous pouvions agir sur le fondement de l'atteinte à la libre circulation des livres ainsi que du traitement réservé aux services audiovisuels. Nous pouvions dès lors introduire un avis motivé auprès de la Cour de justice.

Certaines violations créent une sorte de malaise intuitif, mais nous sommes bien obligés de constater le caractère purement national de certaines problématiques lorsque nous ne parvenons pas à les raccrocher à une compétence européenne. Ainsi, pour réagir politiquement à une régression du droit à l'avortement en Pologne, nous devons démontrer que cette réaction se fonde sur le droit européen. Même si on nous le reproche régulièrement, nous sommes tout autant attachés au respect de la primauté du droit européen et des décisions de la Cour qu'à celui des compétences spécifiques des États membres qui ne nous ont pas été transférées.

À cet égard, je comprends votre préoccupation concernant la liberté académique, mais, pour l'instant, nous sommes un peu démunis, l'éducation en tant que telle n'étant pas la première des compétences de l'Union européenne.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Merci beaucoup, monsieur le commissaire, de vos réponses précises. Vous êtes toujours le bienvenu au Sénat.

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 8 décembre 2021

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

Numérique

Marché intérieur des services numériques (législation sur les services numériques) - *Digital Services Act (DSA)*

Rapport, proposition de résolution européenne et avis politique

M. Jean-François Rapin, président. – Nous abordons aujourd’hui deux sujets qui sont d’importance majeure, car ils contribuent à restaurer l’autonomie stratégique de l’Union européenne dans sa dimension économique : d’une part, en matière de services numériques, d’autre part en matière d’équité concurrentielle sur le marché intérieur.

Sur le volet numérique, nous savons l’ambition affichée par la Commission européenne pour permettre à l’Union européenne d’accomplir sa transition numérique. Le commissaire Thierry Breton, que nous avons auditionné il y a un mois, et, pour plusieurs d’entre nous, rencontré jeudi dernier à Bruxelles, nous l’a confirmé : une prise de conscience de la Commission, mais aussi des États membres, a enfin lieu, concernant notre dépendance envers les Gafam et les dangers associés à leur position dominante sur le marché européen – dangers à la fois pour notre souveraineté, pour nos entreprises innovantes, pour nos données et pour nos consommateurs. Cette prise de conscience a conduit à deux propositions de règlements fin 2020 : l’une sur les marchés numériques, le *Digital Markets Act (DMA)*, et l’autre sur les services numériques, le *Digital Services Act (DSA)*. Nous avons déjà adopté il y a deux mois une proposition de résolution sur la première.

Aujourd’hui, nos rapporteuses Florence BlatrixContat et Catherine Morin-Desailly nous en proposent une sur la seconde. Un accord a été trouvé au Conseil sur ce texte, mais il est encore en discussion au Parlement européen, qui soutient des exigences plus fermes à l’égard des plateformes.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Vous l’avez rappelé, la régulation des plateformes numériques est l’un des défis majeurs d’aujourd’hui. Ces dernières occupent une place primordiale dans les modes de consommation, l’accès à l’information et les relations sociales ; elles sont même devenues des lieux incontournables pour le débat public. Cet usage généralisé des services numériques est une source majeure de risques, avec la prolifération, sur internet, de propos haineux, de désinformation, de produits contrefaits ou dangereux et d’activités illicites.

Face à cette nouvelle situation, le cadre de responsabilité des fournisseurs de services numériques établi par la directive sur le commerce électronique de 2000, dite « e-commerce », n’est plus suffisant. Malgré des progrès technologiques considérables, les plateformes n’ont pas réussi à démontrer leur capacité et leur volonté de trouver les solutions pour affronter ces enjeux. En fait, elles ont même démontré le contraire, comme l’a mis en évidence la lanceuse d’alerte Frances Haugen, le 10 novembre dernier, lors de son audition devant notre commission, en commun avec la commission de la culture.

Nous avons longtemps déploré les attermoissements au niveau européen sur ce sujet, sur lequel Sénat demande depuis longtemps une intervention. Cependant, sous la présidence de Mme von der Leyen, la Commission européenne a fini par faire de la régulation des plateformes une de ses priorités. Le 15 décembre 2020, elle a ainsi présenté deux propositions de règlement pour revoir les règles du marché unique numérique.

Avec notre collègue Florence Blatrix Contat, nous vous avons présenté, le 7 octobre dernier, nos observations et nos recommandations sur le DMA, qui encadre les comportements anticoncurrentiels des grands acteurs du numérique. Nous allons aujourd'hui vous faire part de notre réflexion sur le DSA, qui définit les responsabilités des acteurs du numérique quant aux contenus qu'ils diffusent.

Nous avons eu maintes fois l'occasion de débattre de ces questions, qui nous préoccupent depuis longtemps, dans l'hémicycle, par exemple à propos de la loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, couramment appelée loi « infox », en 2018, lors des débats sur la proposition de loi de la députée Laetitia Avia, en 2020, ou, plus récemment, à propos du volet numérique du projet de loi sur le respect des principes républicains.

Je me réjouis donc que ce sujet, par nature transfrontière, soit enfin traité au niveau européen. Pour imposer nos règles aux Gafam, nous avons besoin de la masse critique que représentent nos 450 millions de consommateurs.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – La proposition de DSA vise à créer un environnement en ligne plus sûr et plus responsable : elle introduit, pour les fournisseurs de services en ligne, de nouvelles obligations de modération des contenus, ainsi que des obligations de vigilance, notamment en matière de transparence. Ces obligations seront graduées en fonction de la taille et de la nature des opérateurs, suivant une approche basée sur le risque.

Concrètement, un mécanisme numérique de notification et action, harmonisé à l'échelle européenne, permettra d'engager plus facilement la responsabilité des hébergeurs. Toutefois le principe de leur responsabilité limitée, hérité de la directive « e-commerce », n'est pas remis en cause. Les activités de modération, y compris algorithmiques, feront l'objet de rapports de transparence. Des mesures spécifiques concernant la transparence en matière de publicité ciblée concerneront l'ensemble des plateformes.

En outre, les plateformes en ligne qui touchent plus de 10 % de la population européenne seront soumises à des obligations renforcées, en vue de prévenir les risques systémiques posés par l'utilisation de leurs services : auto-évaluation des risques, mesures d'atténuation, audits indépendants de leurs systèmes de gestion des risques, mais aussi large ouverture de leurs données et de leurs algorithmes aux autorités de régulation et à la communauté académique.

Ces avancées vont dans le bon sens. Cependant, après plus d'une vingtaine d'auditions, nous sommes convaincues que de nombreux points méritent d'être précisés, complétés et renforcés : vous pourrez en trouver le détail dans notre rapport.

Nous souhaitons insister aujourd'hui sur trois d'entre eux. En premier lieu, le renforcement de la lutte contre les contenus illicites et préjudiciables en ligne doit s'accompagner de garanties fortes pour préserver la liberté d'expression.

Par pragmatisme, le règlement confie en première approche aux plateformes, donc à des acteurs privés, la modération de l'énorme masse de contenus qui transitent sur leurs services. Il faut donc a minima s'assurer qu'elles mettent en œuvre des moyens à la hauteur des enjeux, qui leur permettent d'effectuer cette modération d'une manière efficace, et qui correspondent aux objectifs du règlement. Aussi faut-il exiger que figurent dans les rapports de transparence des indications chiffrées sur les moyens humains et technologiques que les plateformes consacrent à la modération, avec une ventilation par pays et par langue.

En outre, il serait souhaitable de tenir compte des caractéristiques propres à l'espace en ligne, différent de l'espace public du monde réel, car déformé par l'amplification algorithmique. La lutte contre les propos illicites eux-mêmes devrait donc s'accompagner de mesures visant à lutter spécifiquement contre leur viralité. En d'autres termes, il faut encadrer les modalités de diffusion – ce que les Anglo-saxons appellent *freedom of reach* – plutôt que les contenus eux-mêmes – *freedom of speech*. Nous proposons donc que les plateformes puissent, par exemple, réduire la visibilité d'un contenu qui n'est pas manifestement illicite, le temps de procéder à des vérifications.

Il nous semble également crucial, face à la menace que représente la désinformation, que les risques d'atteinte au pluralisme des médias soient mieux pris en compte. Ces risques devraient être spécifiquement examinés par les grandes plateformes lors de leur examen annuel des risques systémiques. En outre, les plateformes devraient assurer une visibilité renforcée des informations émanant de sources fiables, notamment journalistiques.

Le deuxième point est la nécessité d'aller jusqu'au bout de l'approche par le risque qu'a retenue la Commission. Dans cette optique, nous recommandons que les critères d'audience soient mieux pris en compte pour déterminer le régime d'obligations des différents opérateurs. Les autorités de régulation devraient ainsi pouvoir, par exemple, soumettre à des obligations renforcées les plateformes très populaires parmi les enfants. D'une manière générale, la protection des enfants nous semble un angle mort du texte, ce qui est particulièrement dommageable lorsqu'on voit, par exemple, les ravages du harcèlement scolaire en ligne, que l'actualité nous rappelle souvent.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Le troisième point, qui est le plus structurant, est la nécessité de mieux prendre en compte le fonctionnement même des plateformes en ligne, et le modèle économique sous-jacent. Ce dernier, nous le savons, repose sur l'accumulation de très grandes masses de données, en particulier personnelles, qui sont ensuite exploitées par des algorithmes de recommandation des contenus et d'adressage de la publicité : il s'agit de maximiser le temps passé par l'utilisateur sur les plateformes et, en conséquence, les revenus de ces dernières. Ce système aboutit inévitablement à favoriser les contenus les plus clivants et les plus contestables, qui provoquent le plus de réactions, mais qui enferment aussi les utilisateurs dans des bulles de contenus. Leurs comportements, qu'ils soient commerciaux, sociaux ou politiques, s'en trouvent modifiés.

Il est donc crucial, en premier lieu, que les utilisateurs retrouvent leur autonomie dans l'espace en ligne. Cela passe par la maîtrise de leurs données. Nous rappelons à cet égard qu'une application stricte du règlement général sur la protection des données (RGPD) permettrait déjà de limiter certaines pratiques abusives en matière de ciblage. Cela n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

Le projet de la Commission prévoit d'informer les utilisateurs des données utilisées et des paramètres de ciblage publicitaire et d'adressage des contenus. Ces derniers pourraient également être modifiés et désactivés. Nous souhaitons aller plus loin, avec une désactivation par défaut de ces fonctions, et la possibilité à tout moment de les désactiver aisément. C'est particulièrement indispensable pour les mineurs. Les utilisateurs devraient en outre être informés de toute modification substantielle des algorithmes d'ordonnancement des contenus.

Deuxième élément : les algorithmes utilisés par les plateformes ne doivent plus être une boîte noire. Ce point crucial a été confirmé par de nombreuses personnes que nous avons auditionnées. Le DSA propose d'importantes avancées en matière d'accès aux données pour les autorités de régulation et pour les chercheurs. Les critères et les motifs d'accès devraient cependant être élargis, pour permettre la participation de chercheurs indépendants – et pas seulement ceux qui sont chapeautés par les plateformes –, et la détection et l'évaluation de tous types de risques.

Surtout, compte tenu de leur caractère incontournable – on pourrait presque parler, en utilisant un anglicisme, de « facilité publique » –, les grands acteurs du numérique ne devraient pas pouvoir opposer le secret des affaires aux autorités de régulation et aux chercheurs agréés par les autorités. En revanche, des mécanismes pour éviter la divulgation de ces informations confidentielles pourraient bien sûr être mis en place.

En outre, les représentants que nous avons auditionnés du Pôle d'expertise de la régulation numérique (PEReN), récemment mis en place par le Gouvernement, nous ont indiqué l'importance de prévoir la possibilité de tester les algorithmes « en transparence faible » : il s'agit de lancer un grand nombre de requêtes puis d'analyser les réactions de l'algorithme, pour en déduire ses principales caractéristiques. Ce processus est en effet beaucoup moins coûteux qu'une analyse exhaustive des données.

Dans tous les cas, gardons à l'esprit qu'il ne s'agit pas uniquement de vérifier comment les algorithmes influent sur tel ou tel risque spécifique : le fonctionnement même des plateformes et leur modèle économique, donc celui des algorithmes, constituent le principal risque systémique, et elles doivent en répondre. En effet, en sélectionnant et en classant les contenus, puis en en déterminant la présentation et en augmentant la visibilité de certains d'entre eux au détriment d'autres, les plateformes, par le biais de leurs algorithmes, jouent bien un rôle actif qui peut s'apparenter à celui d'un éditeur.

C'est pourquoi nous souhaitons une véritable réforme du régime européen de responsabilité des hébergeurs, pour créer un régime de responsabilité renforcée pour les plateformes qui utilisent des algorithmes d'ordonnancement des contenus. Je rappelle d'ailleurs que le Sénat l'avait déjà appelée de ses vœux dans une résolution de 2018, sans succès. De ce point de vue, le DSA manque cruellement d'ambition.

Les algorithmes devraient également respecter un socle de normes éthiques intégrées dès l'étape du développement, selon les principes de legacy et de safety by design. Je ne sais pas si ces dispositions doivent plutôt trouver leur place dans le DSA ou dans la future législation de l'Union sur l'intelligence artificielle, actuellement en discussion, mais il est certain qu'au vu des risques induits, les algorithmes utilisés par les grandes plateformes en ligne devraient faire l'objet d'un contrôle strict, qui pourrait par exemple prendre la forme d'audits réguliers obligatoires.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Même si le texte ne concrétise pas toutes les ambitions affichées, les progrès sont indéniables. Les amendes qui pourront être infligées aux opérateurs en cas d’infraction au règlement, jusqu’à 6 % de leur chiffre d’affaires mondial, sont d’ailleurs dissuasives.

J’ajoute qu’aux termes du règlement, la Commission européenne aura le pouvoir, subsidiairement par rapport aux autorités de régulation nationale, d’enquêter sur les très grandes plateformes et de leur infliger elle-même des sanctions. C’est une très bonne chose au regard du manque d’empressement de certaines autorités nationales à traiter des plaintes concernant, par exemple, la protection des données personnelles, notamment l’Irlande. Nous serions d’ailleurs favorables à ce que la Commission dispose de la juridiction exclusive sur ces très grandes plateformes comme le prévoit, du reste, le dernier compromis au Conseil.

Il y a une prise de conscience, au niveau mondial, de la nécessité de réformer le régime de responsabilité des plateformes : même les États-Unis, après des années de laisser-faire, envisagent sérieusement de resserrer le champ d’application du fameux article 230 du Communications Decency Act, qui accorde aux plateformes une immunité quasi totale pour les contenus publiés par leurs utilisateurs.

Dans ce contexte, alors que les États-Unis deviennent plus ambitieux, il est essentiel que l’Europe légifère la première, selon ses valeurs et ses principes, pour fixer un « étalon-or » mondial, selon l’expression de Frances Haugen devant le Parlement européen. Ainsi, nous serons capables d’inspirer d’autres pays. Même si les trilogues qui devraient s’engager en janvier s’annoncent difficiles, nous espérons toujours une adoption du DSA sous présidence française de l’Union européenne, au premier semestre 2022.

Je voudrais pour finir souligner qu’il faut absolument assurer la robustesse et l’adaptabilité du DSA face aux évolutions prévisibles des technologies et aux nouveaux services numériques – je pense en particulier aux univers virtuels, les fameux « métavers » évoqués par Mark Zuckerberg. En effet, il aura fallu vingt ans pour rouvrir la directive « e-commerce », et l’Union ne remettra probablement pas la réglementation numérique sur le métier avant de nombreuses années. Soyons donc ambitieux pour ce texte.

M. Pierre Laurent. – Je rejoins pleinement vos préconisations. Sur les modalités de contrôle, dans le texte de la proposition de résolution, de quel comité est-il question, s’agissant du partage du pouvoir de sanction de la Commission européenne ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Il s’agit du comité réunissant les coordinateurs pour les services numériques de chaque Etat membre, qui seront chargés de l’application et du contrôle du règlement.

M. Ludovic Haye. – Je salue l’excellent travail de nos collègues. Les axes de progression sont réels et vos propositions permettront de protéger les consommateurs et les enfants, souvent les premières victimes de cette addiction aux écrans.

Aujourd’hui, des cadres existent déjà contre ces addictions et ces dérapages. Cependant, les parents ne respectent pas toujours, par exemple, la préconisation de non-exposition avant 13 ans. Comment les faire appliquer ?

Par ailleurs, comme vous, je pense que le DSA manque d’ambition, mais il est vrai que ce n’est qu’en portant ce sujet au niveau européen que nous pourrions avancer.

Enfin, je suis plus dubitatif sur les algorithmes, qui sont à la base du développement des Gafam. Même si je souhaite comme vous la transparence des algorithmes, ne risque-t-on pas une fin de non-recevoir, sous prétexte de protéger les secrets de fabrication, au même titre par exemple que la recette du Coca-Cola ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Vous parlez de plusieurs régulateurs : qui sera le gendarme ? Quels moyens sont prévus pour assurer le contrôle effectif des régulateurs ? L'Europe les accompagnera-t-elle ?

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Nous fixons des garde-fous pour les mineurs. La législation et les campagnes nationales d'information seront les plus efficaces.

Sur les algorithmes, nous devons au moins afficher une volonté, sans quoi nous n'aboutirons pas, et nous devons aboutir : Frances Haugen nous a clairement dit que Facebook pouvait modifier les algorithmes.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Rien ne remplace l'éducation donnée par les parents. On ne peut pas mettre un gendarme dans chaque famille ! Il faut acculturer les parents aux dangers d'internet et de ses plateformes comme Facebook, Youtube Instagram ou le chinois TikTok... Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), qui réalise des campagnes d'information, a un rôle particulier à jouer, mais il manque de moyens pour informer le jeune public, comme j'en avais déjà fait état lors de l'examen de ma proposition de loi visant à lutter contre l'exposition précoce des enfants aux écrans.

Ce que nous proposons sur les algorithmes, c'est que les plateformes, en tant qu'espaces publics, se conforment à des règles. Les chercheurs que nous avons auditionnés nous ont confirmé, comme Frances Haugen, que les plateformes utilisent sciemment les algorithmes pour faire du profit au détriment de la sécurité, notamment des enfants. Il faut donc leur imposer des audits externes réguliers en se basant sur cette qualité d'espace public.

C'est aussi le but des principes de safety et legacy by design, qui reviennent à dire que, pour tout déploiement d'un produit, d'une plateforme ou d'une évolution, une enquête préalable doit évaluer les risques potentiels, comme on le fait pour les médicaments. S'il faut vingt20 ans pour rouvrir le règlement, nous n'y arriverons jamais ! Il faut donc anticiper.

Sur la première question de Jean-Michel Houllégatte, le cadre européen est complémentaire du cadre national. Nous avons dans la loi française une définition des contenus illicites, que le règlement ne modifie pas. De même, il sera toujours possible de porter plainte pour diffamation, par exemple, ainsi que le prévoit la loi en France. Le règlement renforce aussi les autorités de régulation – ce sera sans doute l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) en France qui aura le rôle de coordinateur pour les services numériques. Les autorités nationales de régulation veilleront par exemple à ce que les plateformes mettent en œuvre les moyens demandés par le règlement pour retirer les contenus nécessaires. Ces régulateurs se coordonneront au niveau européen.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Sur les moyens, l'Union européenne va-t-elle aider les régulateurs ? Le maillon faible me semble l'Irlande, qui héberge les plateformes sans avoir la capacité de les contrôler.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – C'est pourquoi nous voulons sortir du seul cadre national, en donnant à la Commission davantage de moyens pour agir sur les grandes plateformes. Il faudra certainement plus que les 50 personnes actuellement prévues par la Commission pour assurer le contrôle du règlement.

Pour revenir sur la question des mineurs, une législation nationale sera sans doute nécessaire. Aux États-Unis, certains enfants portent plainte contre leurs parents pour avoir exposé des images d'eux alors qu'ils étaient mineurs.

M. Ludovic Haye. – On parle souvent d'internet comme d'une autoroute de l'information. Or, pour conduire un véhicule, il faut un permis. De même, pour naviguer sur internet, un certain nombre d'informations sont nécessaires. Certaines écoles font passer un permis internet. Sans qu'il faille le rendre obligatoire, cela me semble un service à rendre aux enfants.

Les cookies sont aux algorithmes ce que l'eau est aux moulins. On atteint désormais des démarches liberticides : certains sites refusent l'accès sans acceptation de la fenêtre pop-up proposant les cookies. Je tenais à le signaler.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Cette proposition de législation européenne est une étape à saluer, même si on ne sait pas vraiment les résultats qu'elle permettra d'obtenir et que, comme nous l'ont indiqué beaucoup de personnes auditionnées, il s'agit sans doute d'une occasion manquée. Mais avec nos propositions de résolution, très ambitieuses, nous voulons poser les termes du débat pour la suite.

La puissance des géants du net est telle qu'il est compliqué de légiférer. Le secteur de la presse se trouve démuné et anxieux pour son avenir : Google se repose sur des accords au cas par cas, mais n'applique pas la législation européenne ou française, par exemple celle relative aux droits voisins.

M. Didier Marie. – Je pose la question du poids du lobbying des Gafam dans l'élaboration des textes. La Commission résiste-t-elle, ou bien doit-elle composer ?

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Dans notre travail, nous n'avons guère été soumises au lobbying. Le sujet est brûlant et les autorités européennes veulent avancer sur le sujet. Le Conseil a abouti à un accord ambitieux, le Parlement est volontaire.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Le poids du lobbying reste cependant très inquiétant. L'avocat spécialisé qui, jusqu'à il y a peu, défendait les éditeurs de presse les a abandonnés après avoir été acheté par Google.

Le président de la Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF) confiait les difficultés à trouver, à Bruxelles, des avocats spécialistes qui ne soient pas affiliés aux Gafam. Nous observons là une vraie technique d'infiltration de leur part.

M. André Gattolin. – À Bruxelles, les 30 cabinets privés spécialisés en droit du numérique sont presque tous en contrat avec Google, Facebook ou d'autres opérateurs de même envergure. Les institutions européennes ne trouvent donc pas les ressources juridiques dont elles ont besoin.

La commission des affaires européennes autorise, à l'unanimité, 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.

Marché intérieur, finances, fiscalité

Subventions étrangères dans le marché intérieur

Communication et proposition de résolution européenne

M. Jean-François Rapin, président. – Sur le volet du marché intérieur, restaurer l'autonomie stratégique de l'Union européenne suppose de mieux protéger nos entreprises de la concurrence déloyale que leur font des entreprises étrangères bénéficiant de subventions octroyées par des pays tiers. Il est en effet insupportable de voir cohabiter nos règles strictes en matière d'aides d'État ou de concurrence, avec l'absence de toute règle pour encadrer les interventions des entreprises étrangères sur notre marché intérieur. Le constat est partagé depuis plusieurs années.

Là encore, nous pouvons saluer le grand pas que représente donc le règlement que propose la Commission pour établir des conditions de concurrence égales pour tous en ce qui concerne les subventions étrangères.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Je suis heureuse de présenter devant vous, pour la première fois, le résultat de mes travaux réalisés dans cette commission, que j'ai eu la chance de pouvoir faire avec un collègue bien plus expérimenté que moi !

Le 5 mai dernier, la Commission européenne a présenté un instrument destiné à identifier, à contrôler et à réduire les effets sur la concurrence, dans le marché intérieur, des subventions octroyées par des pays tiers à des entreprises intervenant sur ce marché. Il peut s'agir de contributions financières, d'abandons de recettes exigibles ou encore de fournitures de biens ou de services. En l'état, ces subventions, dites étrangères, ne peuvent pas être appréhendées dans le cadre du droit européen de la concurrence.

Or, ces subventions, quelle qu'en soit la forme, sont de nature à donner à leurs bénéficiaires un avantage concurrentiel sur le marché intérieur, au détriment des entreprises européennes et en méconnaissance de principe de libre concurrence.

Le texte sur lequel nous avons travaillé est donc bienvenu, dans la mesure où il a vocation à combler cette lacune dénoncée à plusieurs reprises tant par le Conseil européen que par le Parlement européen. Les Pays-Bas ont d'ailleurs consacré un *non paper* à cette problématique en décembre 2019. La France, l'Allemagne, l'Italie et la Pologne sont revenues sur cette question dans leur demande de révision des règles européennes de concurrence en mars 2020. Nous avons alors auditionné le ministre chargé du commerce extérieur qui ne nous a pas répondu sur ce point.

La Commission a finalement publié, en juin 2020, un livre blanc relatif à l'établissement de conditions de concurrence égales pour tous en ce qui concerne les subventions étrangères, qui confirme l'existence de cette lacune et prévoit la mise en place d'un cadre juridique approprié, sur les modalités duquel la Commission a ensuite lancé une consultation.

La proposition de règlement qui en a résulté n'est pas fondée sur la politique européenne de concurrence, mais sur deux autres compétences européennes : la politique commerciale commune, qui relève de l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et le bon fonctionnement du marché intérieur, objet de l'article 117. L'objectif affiché est de réduire les effets distorsifs de ces subventions sur le marché européen et donc de conforter l'autonomie stratégique ouverte de l'Union européenne. C'est pour cela que la Commission européenne a annoncé, en février dernier, la publication prochaine de cette proposition de règlement, à l'occasion de sa communication sur une « politique commerciale ouverte, durable et ferme pour l'Union européenne ». Le dispositif a été ensuite présenté début mai, dans le cadre de la nouvelle stratégie industrielle actualisée pour tirer les enseignements de la crise sanitaire.

Les services de la Commission ne nous ont pas communiqué d'évaluations précises des montants en cause et des impacts de ces subventions. Pour autant, il apparaît clairement que certains États tiers ont appuyé de cette manière leurs stratégies d'implantation sur le marché intérieur. La mise en œuvre de plans de relance parfois massifs, pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire, est en outre de nature à générer de nouvelles distorsions de concurrence pénalisantes pour les opérateurs européens, dans l'industrie et les services.

Une approche internationale eût sans doute été préférable, en particulier dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais la longueur potentielle du processus de négociation, comme on a pu le voir sur la taxation du numérique, justifie la mise en place unilatérale, sans plus attendre, d'un dispositif de contrôle sur les opérateurs intervenant sur le marché intérieur.

M. Didier Marie, rapporteur. – Le dispositif proposé par la Commission repose sur la définition des subventions étrangères visées, réputées exister lorsqu'une contribution financière octroyée par un pays tiers ou l'une de ses entités publiques, voire dans certains cas privées, confère un avantage spécifique à une entreprise exerçant une activité économique dans le marché intérieur.

Des indicateurs de mesure de l'effet distorsif dans le marché intérieur sont ensuite énumérés de façon non limitative et certains types de subventions sont expressément visés. La quantification des effets de ces subventions permettra d'en nourrir une appréciation objective sans créer de discrimination, en conformité avec les règles de l'OMC.

La Commission jouerait un rôle quasi exclusif dans la mise en œuvre du dispositif, même si elle peut utiliser des informations transmises par un État membre ou une autorité nationale de concurrence ou encore figurant dans des plaintes de concurrents. Cette compétence de principe est cohérente avec celle qui lui est attribuée en matière de contrôle des aides d'État et permet une application uniforme dans le marché intérieur.

Il serait toutefois dommage que la Commission ne tienne pas informées les autorités nationales de concurrence et ne fasse pas appel à des agents nationaux pour des inspections ou pour assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures correctrices ou des engagements approuvés. Ce serait d'autant plus dommageable que, comme l'a montré notre entretien avec les services de la Commission, ceux-ci ne disposeront pas de moyens considérables pour exercer cette nouvelle mission.

Chargée d'identifier ces subventions et leurs effets négatifs, la Commission doit aussi prendre en compte leurs effets positifs sur le développement économique de l'activité concernée. Cette approche nous paraît pertinente, dès lors qu'il serait précisé que le développement de l'activité en question doit être conforme aux objectifs des politiques européennes, par exemple en matière environnementale, climatique ou numérique.

La Commission prend également en compte la nature et le niveau des mesures réparatrices qu'elle peut décider ou des engagements qu'elle peut accepter. Leurs modalités possibles, largement reprises du droit de la concurrence, sont décrites dans le texte. Il nous semble nécessaire à cet égard de mettre l'accent sur la réussite d'un suivi attentif de la mise en œuvre de ces mesures, assorti de moyens coercitifs. Encore faut-il que la Commission organise ce suivi et y affecte des moyens techniques et humains adaptés.

Au-delà de ces définitions de portée générale, la proposition de règlement comporte trois modules.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Le premier module consiste en un examen par la Commission, à sa seule initiative, des subventions étrangères présumées générer des distorsions de concurrence dans le marché intérieur. Contrairement aux aides d'État, il n'est en effet pas possible d'imposer une notification préalable. Plusieurs étapes sont prévues. La première est un examen préliminaire suivi, le cas échéant, d'une enquête approfondie, pour laquelle la Commission dispose d'un ensemble de pouvoirs : prononcé de mesures provisoires, demandes de renseignements, inspections dans l'Union, voire hors de celle-ci. Si l'entreprise concernée ne coopère pas, l'existence d'un avantage financier peut être présumée et des amendes et astreintes décidées.

Ce dispositif ne peut être mis en œuvre qu'à l'égard de subventions excédant 5 millions d'euros sur les trois dernières années. Ce montant est particulièrement élevé si on le compare à celui retenu en matière d'aides d'État pour l'obligation de notification à la Commission. Les services de la Commission nous ont indiqué qu'ils souhaitaient privilégier dans un premier temps l'examen des subventions les plus importantes, ce qui rejoint le manque de moyens évoqué par Didier Marie. La pertinence de ce seuil devra à tout le moins être examinée dans le rapport d'application du règlement que la Commission doit établir au bout de 5 ans.

Le deuxième module concerne les projets de concentration ou de prise de contrôle. S'agissant d'un contrôle préalable, les subventions étrangères doivent être notifiées à la Commission. Là encore, les seuils proposés sont très élevés, avec une contribution financière de plus de 50 millions d'euros et un chiffre d'affaires supérieur à 500 millions d'euros pour au moins l'une des entreprises concernées. Ces critères sont cumulatifs. La Commission met de nouveau en avant le manque de moyens.

Toutefois, elle se réserve la faculté de demander une notification en deçà de ces seuils. Il nous semble qu'une attention particulière devrait être apportée, dans ce cadre, aux PME innovantes, par exemple dans des technologies émergentes. Là encore, le rapport sur l'application du règlement devra évaluer la pertinence des seuils.

Il conviendra en outre de veiller à l'articulation de ce dispositif avec le contrôle des concentrations de droit commun, qui examine l'effet de l'opération sur la concurrence dans le marché dit pertinent, et qui peut relever de la compétence d'une autorité nationale de concurrence.

M. Didier Marie, rapporteur. – Le troisième module concerne les procédures de passation de marchés publics. Ce volet est d'autant plus important que les appels d'offres européens sont beaucoup plus ouverts que ceux des autres marchés. Il faut donc veiller à ce que des entreprises bénéficiant de subventions étrangères, qui leur donnent un avantage concurrentiel, puissent être écartées.

La proposition de règlement prévoit une obligation de notification des subventions étrangères dont le candidat ou ses principaux fournisseurs et sous-traitants ont été bénéficiaires au cours des trois dernières années, dès lors que leur montant dépasse 250 millions d'euros. Là encore, ce seuil nous apparaît trop élevé. Comme nous l'a indiqué le directeur français des achats de l'État, il ne vise que les marchés de travaux. Il devra donc à tout le moins être procédé à une évaluation de la pertinence de ce seuil dans le rapport à 5 ans.

La notification doit être effectuée non pas à la Commission, mais au pouvoir adjudicateur, lequel la transmet sans délai à la Commission. Celle-ci peut alors procéder à un examen préliminaire, éventuellement suivi d'une enquête. Le marché ne peut être attribué tant qu'elle n'a pas statué, dans la limite de 200 jours. Ce délai soulève des difficultés dans la mesure où il risque de retarder l'attribution du marché, au préjudice du bon fonctionnement du service public, particulièrement en cas d'urgence. Je pense notamment aux problématiques de santé que nous rencontrons aujourd'hui.

En l'absence de déclaration de subventions étrangères ou en cas de fourniture de renseignements inexacts, des mesures peuvent être prises par la Commission. Il nous semble à tout le moins que les amendes devraient avoir un montant significatif, en tout cas supérieur au dommage causé.

La France soutient le principe de ce dispositif. Le Parlement européen également, comme nous l'a indiqué le rapporteur au fonds de la commission du commerce international (INTA), Christophe Hansen. Celui-ci nous a toutefois indiqué qu'il était particulièrement sensibilisé à la question des seuils très élevés retenus dans le texte de la Commission. Le commissaire Thierry Breton m'a confirmé que cette question était toujours en discussion. Nous espérons que notre proposition contribuera à réviser ces niveaux.

Eu égard aux enjeux, il apparaît que l'avancée de l'examen de ce texte, voire son adoption sous présidence française, est hautement souhaitable.

M. André Gattolin. – Je félicite les deux rapporteurs : le texte est récent et était quelque peu passé inaperçu. En juillet, le secrétaire d'État chargé des affaires européennes, lorsque je l'avais interrogé dessus, n'en était ainsi pas informé...

Il faut connaître sa genèse : l'instrument de filtrage des investissements extra-européens dans les domaines stratégiques a été mis en place selon des modalités qui laissent à désirer : la Commission émet une préconisation à l'État membre, mais c'est ce dernier qui autorise ou non la vente. Or, le pays visé était la Chine, ce qui n'est pas clair dans la déclaration du 5 mai par laquelle la Commission a présenté ce nouveau texte consacré aux subventions étrangères : un rapport de la Cour des comptes européenne de 2020 explicite clairement la question des aides publiques chinoises en Europe.

En effet, la Chine a bien compris qu'il ne s'agit plus de racheter des entreprises, à un coût souvent élevé. Appelons un chat un chat : elle passe plutôt par des entreprises prétendument privées comme Huawei ou ZTE. Lors de l'audition du commissaire

Didier Reynders, nous avons entendu que nous étions, par construction du droit européen, obligés parfois de passer par des détours de textes existants. Par exemple, j'évoquais hier l'utilisation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour défendre l'autonomie des universités. Or, sans dédire les services de la Commission européenne, les enjeux de préservation et de contrôle de nos capacités productives sont stratégiques et pourraient relever du service européen pour l'action extérieure (SEAE) et d'une task force dédiée.

Ce texte reste une avancée, mais le niveau trop élevé des seuils est évident, même si la Commission commence déjà à se dédouaner en faisant état de ses trop faibles moyens. Cependant, des organisations non gouvernementales (ONG) européennes, dont c'est la spécialité, s'y attellent déjà. J'ai ainsi pu auditionner une ONG néerlandaise qui débusque notamment les rachats de la Chine en Europe. Elle peut déterminer le taux réel de détention par des acteurs chinois, y compris par des structures en gigogne. Les compétences existent en Europe, la Commission doit apprendre à les utiliser.

Ce texte est mieux que rien. Il marque une prise de conscience et évite le déport d'investissements directs vers des subventions d'État, mais je redoute le manque de moyens. Le SEAE a une task force qui travaille sur ces questions et qui ne demande qu'à s'élargir.

Je voterai bien sûr votre proposition de résolution, mais l'Europe, quoi qu'elle en dise, ne sait pas se doter des moyens juridiques et matériels à la hauteur.

Mme Laurence Harribey. – Il était temps que ce sujet soit traité : enfin !

Il est dramatique que l'approche de la concurrence soit intra-européenne au lieu d'être ouverte sur l'international. Le contexte oblige l'Europe à s'intéresser à cette dimension, et je félicite les rapporteurs pour leur réactivité sur ce texte fondamental pour notre industrie.

Alors que la politique de concurrence est une compétence exclusive de l'Union européenne, il y a une contradiction à se saisir du sujet sans aller jusqu'au bout. Avec ces seuils et les moyens prévus, la Commission donne l'impression de se dédouaner sans avoir de réels moyens d'agir. La coopération intergouvernementale, la création d'une task force et l'association d'acteurs non étatiques permettraient de mutualiser des moyens : il faut faire preuve d'innovations méthodologiques pour répondre à cet enjeu.

On a l'impression d'un coup d'épée dans l'eau : la résolution pourrait se montrer plus pressante.

M. André Reichardt. – Oui, enfin ! Cependant, soyons sérieux : avec de tels seuils, autant ne rien faire. L'explication du manque de moyens ne passe pas. C'est la porte ouverte à toutes les dérives de la part d'entreprises qui diviseront les interventions entre leurs filiales pour rester sous les seuils.

Soit on travaille sérieusement, soit on ne le fait pas du tout. In fine, c'est la collectivité locale qui devra choisir pour ses marchés publics et, comme nous le savons bien, elle choisira souvent le moins-disant, faute d'intervention en amont. Cela me semble grave et il faudrait muscler cette proposition de résolution.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je remercie à mon tour les rapporteurs pour leur travail.

La procédure relative aux marchés publics me semble particulièrement longue. Après la notification des subventions perçues au cours des trois années précédentes, l'autorité adjudicatrice transmet des informations à la Commission, qui a soixante jours pour enquêter, puis de nouveau 6 mois en cas d'investigation complémentaire, et après peut casser le marché.

Ne pourrait-on pas prévoir un agrément d'entreprise soumissionnaire de marché en amont plutôt qu'une telle procédure dilatoire ?

M. Didier Marie, rapporteur. – Nous pouvons nous satisfaire de l'arrivée de cette proposition de règlement, au regard de la naïveté confondante dont a pu faire preuve l'Union européenne pendant de trop nombreuses années.

Ce dispositif vient compléter les instruments de défense commerciale mis en œuvre précédemment, notamment le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne, qui ont constitué les premières pierres de la préservation de l'intégrité économique de l'Union. Il restait toutefois des lacunes, que ce règlement vient combler.

Nous partageons néanmoins ce qui a été dit. S'agissant de la capacité de la Commission à analyser les subventions, nous reprenons à l'alinéa 26 de la résolution ce que dit la Commission elle-même, à savoir qu'elle peut agir sur la base d'informations, quelle qu'en soit la nature. Une ONG ou toute autre structure peut donc lui transmettre des informations dont elle a connaissance sur la subvention de telle ou telle opération par tel ou tel pays étranger. En l'absence de notification de cette subvention par l'entreprise concernée, la procédure de rétorsion peut s'enclencher.

Les seuils de 5 millions d'euros et de 25 millions d'euros sont effectivement trop élevés. Ainsi, dans le règlement de minimis le seuil de déclenchement de l'obligation de notification est fixé à 200 000 euros alors que dans la proposition de règlement il est à 5 millions d'euros. Si la Commission peut avoir les moyens de contrôler les interventions des États membres à partir d'un tel seuil, une marge de manœuvre doit pouvoir exister entre 200 000 euros et 5 millions d'euros.

Le commissaire Thierry Breton et les fonctionnaires européens ne semblent pas considérer que ce seuil est intangible.

Par ailleurs, la question des effets positifs est également importante.

La Commission se laisse la possibilité d'accepter des subventions étrangères dès lors qu'elles ont des effets positifs sur l'activité économique au sein de l'Union européenne. Nous avons voulu encadrer ce point, pour qu'il soit lié aux priorités politiques de l'Union. En effet, en l'état, il risquerait d'être ouvert à tout vent et à toutes spéculations. Une avancée est donc nécessaire sur cette question.

Enfin, les moyens de contrôle sont insuffisants. À l'alinéa 28 de la résolution, en page 5, nous insistons fortement pour que la Commission puisse mandater, plus largement que le prévoit le texte, des autorités nationales pour appuyer la mise en œuvre du dispositif.

La proposition de résolution européenne est ainsi adoptée et est [disponible en ligne sur le site internet du Sénat](#).

M. Jean-François Rapin, président. – Je souhaite rendre hommage à Catherine Fournier, qui était membre de notre commission. C'était une très grande dame. Le Pas-de-Calais comme le Sénat perdent un véritable pilier et moi une amie. Elle avait en effet fait sa place en peu de temps au sein de notre commission. Honneur à sa mémoire.

Jeudi 9 décembre 2021

- Présidence de M. Alain Cadec, vice-président -

Politique étrangère et de défense

La réponse européenne au développement de la puissance chinoise

Communication

M. Alain Cadec, président. – Je vous prie d’excuser l’absence du président Rapin, qui est en déplacement en Grèce avec le président Larcher. Il m’a chargé de le suppléer.

Même si notre commission est souvent mobilisée par les projets de législation européenne, elle est aussi attentive aux relations extérieures de l’Union européenne et à son affirmation sur la scène internationale. Il est légitime de douter de la cohésion européenne en interne, mais les grands acteurs internationaux de notre monde multipolaire ne doivent pas douter que la puissance européenne représente un défi à leur propre volonté de puissance. Nous sommes précisément réunis ce matin pour examiner les influences extérieures que l’Europe peut subir ou dont elle peut être la cible.

Quelle réponse européenne apporter au développement de la puissance chinoise ? Tel est le sens de la communication de Pascal Allizard et Gisèle Jourda, auteurs d’un rapport important sur la puissance chinoise, au nom de la commission des affaires étrangères. Je les remercie de nous faire part de leur analyse.

Quel renforcement de la liberté académique en Europe, face aux coups de boutoir qu’elle reçoit de la part de certaines puissances étrangères, voire en son sein même ? Tel sera l’objet de la proposition de résolution et de l’avis politique que nous présentera ensuite André Gattolin, dans le prolongement du rapport qu’il a publié en septembre au nom de la mission d’information sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences.

Concernant la réponse européenne au développement de la puissance chinoise, illustré par les gigantesques investissements des nouvelles routes de la soie, la Commission européenne et le Haut Représentant de l’Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell, ont présenté il y a tout juste une semaine, le 1er décembre dernier, la nouvelle stratégie européenne, dénommée Global Gateway, ou « passerelle globale ». Elle a été annoncée à la mi-septembre par la présidente de la Commission lors de son Discours sur l’état de l’Union devant le Parlement européen. Mme von der Leyen avait alors lancé cette initiative, dite de « connectivité », destinée « au monde entier ». Il s’agit bien des relations, au sens physique – les infrastructures –, mais aussi au sens commercial – les échanges – de l’Union européenne avec le reste du monde.

Dans son discours, la présidente de la Commission avait invité l’Europe « à repenser son modèle pour [se] connecter [avec] le monde », ajoutant : « nous sommes très bons pour financer des routes. Mais cela n’a pas de sens que l’Europe construise une route

parfaite entre une mine de cuivre sous propriété chinoise et un port également sous propriété chinoise. » Nous sommes bien au cœur du sujet qui nous occupe aujourd'hui. D'où l'initiative actuelle de la Commission, dotée de 300 milliards d'euros d'investissements entre 2021 et 2027. Je suis certain que les rapporteurs nous en diront plus sur cette nouvelle stratégie européenne.

Mme Gisèle Jourda. – Merci de nous donner l'occasion, à la veille de la présidence française de l'Union européenne (PFUE), d'échanger sur la réponse de l'Union européenne au développement de la puissance chinoise. Nous nous inspirons des principales conclusions de notre récent rapport d'information, présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées en octobre dernier, intitulé La France peut-elle contribuer au réveil européen dans un XXI^e siècle chinois ? Nous l'avons réalisé non seulement à quatre mains, mais avec l'apport de nos collègues André Gattolin, Édouard Courtial et Jean-Noël Guérini.

Nous sommes partis du constat que, depuis notre précédent rapport sur les nouvelles routes de la soie, datant de 2017-2018, l'influence chinoise – économique, politique, mais aussi culturelle au sens large, ce que l'on appelle le soft power – a progressé partout en Europe.

En revanche, la prise de conscience européenne a émergé lentement, et récemment, mais, semble-t-il, sûrement. Nous avons été stupéfaits, lors de la rédaction de notre précédent rapport : nous avons interrogé les représentants de l'Union européenne sur le sujet... silence radio ; c'était presque une fin de non-recevoir ! À l'issue de ce second rapport, trois ans plus tard, le sursaut et la prise de conscience ont eu lieu.

Le concept chinois des nouvelles routes de la soie, récemment dénommé Belt and Road Initiative, pour décrire la ceinture d'infrastructures et la route reliant la Chine au reste du monde, est un concept mondial ambitieux. Il s'agit de bâtir, depuis la Chine jusqu'à l'Europe, l'Afrique et l'Amérique latine, des routes commerciales terrestres, ferroviaires, maritimes et numériques, mobilisant des centaines de milliards de dollars d'investissements sur plusieurs décennies.

En Chine, l'économie n'est jamais loin de la politique. Nous avons mis en lumière, dans notre précédent rapport, cette ambiguïté entre la proposition économique, qui n'est d'ailleurs pas sans risques, et celle, plus politique, d'offre alternative au modèle occidental.

Ce projet extrêmement ambitieux a rencontré les attentes de nombreux territoires qui peinaient à trouver des financements, tant dans des zones en développement – Afrique, Asie centrale – que dans des pays plus avancés, notamment en Europe centrale, orientale et méridionale, qui devaient rattraper rapidement un déficit d'infrastructures, en dépit des crédits européens.

Quant aux moyens, les autorités chinoises ont été capables d'actionner à la fois le secteur public et le secteur privé, grâce à un pilotage politique par l'État et à leur puissance financière considérable. Selon certaines estimations, les investissements chinois cumulés des routes de la soie dépasseraient 1 200 milliards de dollars d'ici à 2027.

Ce projet global est donc bien un défi pour l'Europe et pour sa place dans le monde.

Dans les pays d'Europe centrale, orientale et méridionale, la présence chinoise s'est affirmée dans l'économie, ainsi qu'en matière politique, par l'instauration d'un dialogue de haut niveau, au format dit « 16+1 ».

La Chine a su parfaitement saisir le déséquilibre en infrastructures entre les pays de l'ouest et ceux de l'est et du sud de l'Europe. Cependant, ces derniers ont surtout reçu des promesses d'infrastructures assorties de prêts à rembourser avec intérêts. La Chine a aussi constitué un véritable réseau d'organisations influentes à Bruxelles, qui agissent comme autant de leviers venant soutenir ses efforts diplomatiques et sa stratégie de soft power.

M. Pascal Allizard. – La situation a largement évolué par rapport au schéma initial. La politique des nouvelles routes de la soie connaît des ratés : en témoignent des projets d'investissement qui tardent à se concrétiser ou encore le niveau d'endettement paroxystique du Monténégro. Pour autant, les succès chinois sont indéniables. Ainsi, en 2021, il n'est plus question, comme en 2017, de se demander si les nouvelles routes de la soie se mettront ou non en place – elles se développent ! – ni si les ambitions affichées par la Chine sont réalistes. Elle est en passe de devenir l'une des principales puissances mondiales.

En 2021, en revanche, il est toujours pertinent de se poser la question de la réaction de l'Union européenne, de ses États membres et des autres pays européens face à l'affirmation de la puissance chinoise, importante, protéiforme, parfois visible, parfois discrète, voire masquée. La pandémie de coronavirus a mis en exergue l'interdépendance de nos économies ouvertes à l'égard du marché chinois et les modes plus assertifs d'affirmation de la puissance chinoise, tels que la diplomatie des masques ou celle des « loups combattants ».

Voici quels sont les nouveaux enjeux et nos principales recommandations.

L'Union, nain politique, a d'abord considéré la Chine sous l'aspect économique, comme porteuse d'opportunités de développement des affaires. Mais elle s'est vite heurtée au déséquilibre des échanges, au non-respect de la propriété intellectuelle, aux normes sociales et environnementales plus avantageuses en Chine.

Elle a dès lors cherché les voies d'un accord global sur les investissements (AGI) permettant une meilleure prise en compte de ses intérêts et une plus grande réciprocité des échanges.

Dès 2019, cependant, la Commission européenne et la Haute Représentante montraient une réelle prise de conscience : la Chine est désormais vue à la fois comme un partenaire de coopération, dont les objectifs concordent largement avec ceux de l'Union européenne, un partenaire de négociation, avec lequel l'Union européenne doit parvenir à un équilibre d'intérêts, mais aussi un concurrent économique, qui cherche la supériorité technologique, et même un rival systémique, qui promeut d'autres modèles de gouvernance.

Au printemps 2021, alors que l'AGI concluait sept années de négociations, la réponse chinoise aux sanctions prises dans le cadre du régime mondial de sanctions de l'Union européenne en matière de droits de l'homme a profondément choqué, notamment au Parlement européen, qui a bloqué la ratification de l'accord. Le fait que des parlementaires et des chercheurs européens aient aussi été visés par des mesures de rétorsion a déclenché une réponse ferme.

Le changement en 2021 est donc réel, mais l'émergence de la réponse européenne a été lente.

Mme Gisèle Jourda. – Je vais vous présenter nos principales recommandations. Nous nous concentrerons ici sur l'essentiel, en renvoyant au rapport précité pour le détail de nos 14 recommandations, qui s'articulent autour de quatre axes.

Le premier axe est de faire face aux moyens mis en œuvre par la Chine pour déployer sa puissance en Europe. Nous avons formulé cinq recommandations.

Premièrement, pour l'Union européenne, les investissements directs à l'étranger (IDE) de la Chine représentent 294 milliards de dollars entre 2005 et 2019. Ils se concentrent dans des domaines stratégiques : 54 % concernent les secteurs de l'énergie et des transports. La Cour des comptes européenne a alerté dans un rapport de 2020 sur la nécessité pour l'Union de répondre à la stratégie d'investissement étatique de la Chine, recommandation à laquelle nous souscrivons. L'Union européenne et la France doivent encourager les efforts entrepris pour recenser le plus exactement possible les investissements et les prêts chinois. Nous devons inciter la Chine à appliquer les règles du Club de Paris, afin d'éviter que les pays qui contractent des prêts auprès des banques chinoises ne tombent dans le piège de la dette et ne soient obligés de céder leur souveraineté sur de grandes infrastructures stratégiques.

Notre deuxième recommandation part du constat que la Chine a su investir les instances internationales pour devenir une puissance normative dans le domaine numérique, mais aussi, ce qui se sait moins, dans le domaine alimentaire. Nous recommandons donc que l'Union européenne et la France y prêtent une attention soutenue. Pour cela, il faut accroître les moyens humains et financiers afin de renforcer notre présence dans les instances internationales de normalisation, y compris les plus techniques.

La pénétration du marché européen s'appuie sur une extraordinaire économie de la contrefaçon, favorisée par le développement du commerce électronique. Notre troisième recommandation vise la défense de la propriété intellectuelle, des brevets, des processus de production et des savoir-faire.

J'en arrive à notre recommandation sur le format « 16+1 ». Il est en perte de vitesse ; on voit la Lituanie quitter le format et s'exposer à de fortes menaces commerciales. L'intérêt du format est moins évident, mais le coût pour en sortir se veut clairement dissuasif. Il importe que les États membres de l'Union européenne qui y participent restent attentifs au plein respect des normes communautaires. Des positions communautaires au sein du format devraient être définies, avec le concours de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), afin de défendre au mieux les intérêts des États membres et d'éviter que la cohérence communautaire ne soit prise en défaut.

Depuis quelques années, l'influence se confond avec l'ingérence, selon la vieille pratique dite du « front uni ». Pour y répondre, il nous apparaît urgent de renforcer les services de l'État et de l'Union européenne, tels que le SEAE, afin qu'ils puissent mieux identifier ces modes d'action sur le territoire européen et déceler les campagnes d'influence et de désinformation. Les prescriptions de ces services doivent être suivies, tant au niveau de l'État que des collectivités territoriales, mais aussi de toutes les institutions publiques, notamment les universités, sur lesquelles notre collègue André Gattolin a rendu un rapport éclairant.

M. Pascal Allizard. – Le deuxième axe est de réagir à l’avance technologique prise ou en passe d’être prise par la Chine.

Nous estimons que la législation française mise en place sur la 5G est adaptée. Il convient toutefois de rester attentif à l’évolution des risques sur l’ensemble du territoire européen. Tous les pays n’ont pas le même niveau d’expertise sur ces questions. La capacité de la France et de l’Europe à soutenir l’émergence d’acteurs alternatifs aux grands équipementiers non européens de cet écosystème est l’une des conditions sine qua non pour garantir notre souveraineté.

Notre septième recommandation concerne les batteries. Le règlement européen en préparation doit faire en sorte que nous résorbions le retard européen dans le domaine de la production de batteries en Europe et que nous édictions les mêmes obligations environnementales, élevées, à l’égard des batteries importées.

La huitième recommandation porte sur le domaine spatial, enjeu de souveraineté majeur. La France et l’Union européenne doivent agir pour préserver notre place dans ce domaine.

J’en viens à la digitalisation et l’internationalisation de la monnaie chinoise, qui doivent faire l’objet d’une attention particulière. La Chine vise à proposer une alternative au système de paiements bancaires internationaux Swift. La digitalisation et l’internationalisation du yuan et de l’euro sont des sujets encore sous-estimés du développement financier et économique mondial de court terme. Il y a là, à notre sens, un impensé regrettable au regard des enjeux, et nous recommandons d’encourager l’Union européenne à prendre à bras-le-corps les sujets de la digitalisation de l’euro et de son rôle dans le système monétaire international. L’Union européenne ne doit pas prendre plus de retard dans ce domaine.

J’ai assisté à un petit-déjeuner hier avec le diplomate Alexandre Orlov, qui expliquait que, entre autres sanctions, les Américains envisageaient d’exclure les Russes du système Swift. La réponse russe consiste à dire qu’ils intégreront le système chinois, rendant de facto la sanction inopérante.

Le troisième axe consiste à définir une stratégie géopolitique européenne tenant compte de l’accession prochaine de la Chine au statut de première puissance mondiale.

S’agissant de la boussole stratégique européenne et de la stratégie européenne dans l’Indopacifique, nous recommandons que la France joue un rôle moteur, lorsqu’elle assumera la présidence du Conseil de l’Union européenne. L’Organisation du traité de l’Atlantique Nord (OTAN) doit être rééquilibrée politiquement et ne doit pas s’organiser uniquement autour de la rivalité sino-américaine, mais bien pourvoir à la défense euro-atlantique.

Enfin, l’Union européenne doit s’affirmer comme une puissance géostratégique stabilisatrice. Pour cela, elle doit étudier les moyens de développer son régime de sanctions politiques comme économiques et envisager cet outil de puissance sous toutes ses facettes : sanctions, droit extraterritorial européen, contrôle des exportations, notamment pour ce qui concerne les technologies de rupture, la lutte contre la corruption et le contrôle des investissements. Nous sommes extrêmement fermes sur ce point.

L'Union européenne comme la France doivent également continuer de mener un dialogue de haut niveau lucide et exigeant avec la Chine, sur les sujets qui constituent désormais les lignes rouges de la politique étrangère chinoise : le Tibet, Hong Kong, Taïwan, le traitement des minorités musulmanes du Xinjiang, la liberté de navigation, y compris en mer de Chine, les droits de l'homme. Il est indispensable que les États membres de l'Union européenne veillent à leur unité sur ces sujets.

Last but not least, le quatrième axe est de trouver le chemin d'une relation commerciale équitable avec la Chine.

Des efforts doivent être déployés pour mieux l'arrimer aux bonnes pratiques de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Je ne ferai qu'évoquer le sujet pourtant majeur du statut de pays en développement dont la Chine continue de bénéficier à l'OMC, alors qu'elle n'en a manifestement plus les attributs. Au-delà, il nous paraît nécessaire de soutenir l'adhésion de la Chine à l'accord plurilatéral sur les marchés publics de l'OMC, sous réserve que ne soient pas exclus de son champ d'application les provinces et les universités chinoises ni les projets développés dans le cadre de la politique chinoise des nouvelles routes de la soie.

L'AGI étant gelé, nous devons, sans céder en rien sur la défense des droits de l'homme, parvenir à mettre en œuvre des relations commerciales équitables, équilibrées et transparentes. Nous recommandons d'examiner comment s'appliqueront aux entreprises européennes les lois chinoises sur le contrôle des exportations et sur la cybersécurité, et, le cas échéant, de porter ces questions devant les instances multilatérales.

Enfin, il est nécessaire de renforcer la transparence des marchés chinois, afin d'établir un environnement prévisible pour les entreprises européennes.

La naïveté n'est plus de mise face à la puissance chinoise en Europe. Nous avons constaté la mobilisation de nos interlocuteurs européens, à tous les niveaux.

Mme Gisèle Jourda. – La France a un rôle déterminant à jouer, elle qui plaide pour le renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union européenne depuis longtemps.

Sa présidence de l'Union européenne au premier semestre 2022 devra donner à l'Union l'impulsion nécessaire pour prendre en compte, dans sa boussole stratégique et sa stratégie indopacifique, les réalités que nous venons de rappeler.

Nous devons maintenir les coopérations et le dialogue avec la Chine, afin de progresser avec elle sur la protection de l'environnement : l'Europe ne peut se désintéresser de la fragilité de l'Indopacifique face au dérèglement climatique, à la montée des eaux et à la raréfaction de la ressource halieutique. La France, puissance européenne dans cette zone stratégique, est particulièrement concernée par ces dangers, parce qu'elle y possède des territoires et la deuxième zone économique exclusive (ZEE) mondiale en superficie. La délégation aux outre-mer se penche actuellement sur la question de la place de nos ports dans ces régions. Je vous recommande de suivre ces travaux, qui révèlent des réalités insoupçonnées.

Il nous faudra enfin mener un dialogue exigeant en termes de défense des droits de l'homme avec la Chine.

La PFUE intervient dans un moment de bouleversement géostratégique et devra permettre à l'Europe d'en sortir renforcée.

En conclusion, j'évoquerai l'initiative européenne dite Global Gateway.

La pandémie n'a pas permis à la Chine d'améliorer son image. Celle-ci s'est aussi dégradée dans le cadre des projets liés aux routes de la soie, jugés souvent peu respectueux des questions sociales et environnementales et des règles de transparence dans les appels d'offres, et engendrant de la corruption et du surendettement payé très cher, contre cession d'infrastructures vitales.

L'Europe ne peut se trouver marginalisée face aux deux grands axes Chine-Russie, d'une part, et États-Unis et ses alliés anglo-saxons, d'autre part.

Dans ce contexte, vient à point nommé l'initiative dite Global Gateway – bien qu'elle ne soit pas traduite officiellement, on pourrait la traduire par « porte ouverte sur le monde » plutôt que par « portail global » ou « passerelle globale » – que vient de présenter la Commission européenne la semaine dernière, après que sa présidente l'eut annoncée dans son Discours sur l'état de l'Union en septembre dernier : l'Europe veut « créer des liens, pas des dépendances ! », affirmait Mme von der Leyen.

Il s'agit d'un programme d'investissements massifs, au niveau mondial, dans les infrastructures physiques durables – câbles en fibre optique, réseaux numériques, de transport et d'énergies propres –, mais aussi dans l'éducation et la recherche, pour plus de 300 milliards d'euros entre 2021 et 2027. Il vise à construire, en pleine concertation avec les pays partenaires, un environnement garantissant des conditions de concurrence équitables, dans le respect de normes sociales, environnementales, éthiques, de propriété intellectuelle et d'accès aux marchés publics.

Son financement puisera à de multiples sources : il sera abondé par de nouveaux instruments financiers, comme l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, dit NDICI-Global Europe, adopté en juin 2021 et doté de 79 milliards d'euros ; le Fonds européen pour le développement durable plus (FEDD+) mettra à disposition jusqu'à 135 milliards d'euros au titre de la garantie pour l'action extérieure de l'Union. En outre, l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), doté de plus de 14 milliards d'euros, ainsi qu'Interreg, InvestEU et le programme de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation Horizon Europe mobiliseront les capacités d'investissement, avec le soutien de la Banque européenne d'investissement (BEI), de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et, ajoute la Commission, du secteur privé. On ne peut manquer de relever que ces divers instruments financiers sont déjà appelés à être mobilisés dans le cadre d'autres programmes, ce qui relativise la portée de l'annonce européenne de Global Gateway.

Cette initiative sera « mutuellement renforcée », selon la Commission, par l'initiative américaine Build Back Better World, conformément aux engagements pris main dans la main avec l'Union européenne par les États-Unis lors de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques de 2021 (COP26).

M. Pascal Allizard. – Si elle ne mentionne nulle part expressément la Chine, cette initiative traduit assurément une vision du monde différente de celle des routes de la soie chinoises et structure, à l'évidence, une véritable réponse institutionnelle européenne.

« Valeurs démocratiques et normes élevées », « bonne gouvernance et transparence », « partenariats égaux », « vert et propre », « axée sur la sécurité », « catalyser les investissements du secteur privé » : tels sont les grands axes proclamés par la communication conjointe de la Commission et du Haut Représentant du 1^{er} décembre.

Cette initiative est accueillie avec intérêt par de nombreux pays partenaires ou voisins de l'Union européenne. Rien ne dit qu'ils ne chercheront pas à combiner les avantages que représente cette initiative avec ceux que peuvent encore présenter pour eux les propositions chinoises, dans une recherche d'équilibre entre leurs relations avec l'Union européenne et leurs relations avec la Chine. Nos travaux sur le partenariat oriental le démontrent régulièrement. Rien ne dit non plus que les entreprises chinoises ne pourraient pas participer à des consortiums dirigés par des entreprises européennes dans ces pays. Les normes élevées exigées par l'Europe pourraient faire hésiter certains pays qui souhaitent mener à bien des projets jugés vitaux pour eux à court terme, « quoi qu'il en coûte » à plus long terme.

Dans tous les cas, il sera intéressant d'observer la mise en œuvre de cette réponse, de mesurer son impact, d'y participer – la France sera partie prenante à son application au prochain semestre – et d'analyser l'attitude de la Chine.

Bref, nous sommes sans doute au début d'une nouvelle ère, qu'il conviendra de suivre avec une particulière vigilance dans les prochains mois.

M. André Reichardt. – Ce réveil de l'Union européenne est un peu tardif. Je félicite nos rapporteurs pour l'ensemble de leurs propositions.

Une recommandation pourrait être renforcée. Nous pourrions aussi être présents dans d'autres continents, notamment en Afrique, que la Chine voit comme une priorité. La France y perd pied, alors qu'elle était aux avant-postes des relations diplomatiques et économiques avec les pays africains. J'ai rendu visite à mes collègues parlementaires dans un pays de l'Afrique de l'Ouest. Dans le hall d'entrée du Parlement, flambant neuf et gigantesque, bien plus grand que le Palais Bourbon et le Palais du Luxembourg réunis, trônait un panneau de dix mètres sur dix, représentant Xi Jinping et le président de ce pays se serrant la main. Les nouveaux locaux du Parlement avaient été intégralement financés par la Chine... je vous laisse imaginer les contreparties. Par exemple, en matière d'accès aux terres rares, la pression chinoise est très importante. Les pays de l'Union européenne s'affrontent encore dans ces pays d'Afrique, tandis que la Chine investit massivement. Nous ne pourrions pas rivaliser si nous ne sommes pas unis.

Je suis aussi préoccupé par la réponse de certains pays, dont la France, aux sollicitations chinoises en matière d'investissements. Manifestement, les États membres n'ont pas compris l'exigence qu'il y a à jouer groupés. Les Chinois investissent pour récupérer des entreprises en difficulté et rapporter les procédés scientifiques chez eux, non pour créer des entreprises. L'Union européenne est en décalage complet : elle doit donner une autre réponse à la volonté de développement économique hégémonique de la puissance chinoise.

M. Pascal Allizard. – Voilà qui conforte nos propos. Nous avons évoqué l'Afrique, ainsi que l'Amérique latine, au début de notre intervention. En 2017-2018, le premier contrat de pétrole entre la Chine et le Venezuela a été libellé en yuan, indexé sur l'or et rendu convertible dans les trois principales banques chinoises. L'accord n'a pas bien

fonctionné, mais il s'agissait d'un prototype. Le jeu entre le dollar et le yuan est dangereux, et l'Europe doit se positionner.

Ramenons les volumes à leurs justes proportions. Les routes de la soie représentent 1 200 milliards de dollars, dont 294 dans l'Union européenne. L'initiative Global Gateway représente 300 milliards. L'Union européenne investit dans le monde entier la même somme que la Chine en Europe. Certes, ces fonds existent, mais ils sont préexistants et sont simplement redéployés.

Mme Gisèle Jourda. – Nous devons rester vigilants et bien mesurer la puissance de ses investissements ; nous devons évaluer l'impact réel de l'ensemble de ces fonds.

M. Daniel Gremillet. – C'est la première fois, et je m'en réjouis, que nous évoquons la puissance chinoise dans le domaine agroalimentaire. J'étais en Nouvelle-Zélande lorsque le Gouvernement débattait pour savoir s'il fallait autoriser les Chinois à acquérir des laiteries. En Nouvelle-Zélande, j'ai constaté que leurs investissements vont bien plus loin que l'outil industriel, puisqu'ils font aussi l'acquisition des fermes et des terres. En France, nous avons payé le prix fort, quand ils ont investi dans la production de poudre de lait, puis sont partis en abandonnant les agriculteurs. Leur stratégie est bien plus fine, car ils vont au-delà de l'outil industriel. Si l'Union européenne ne se réveille pas, la sécurité alimentaire des Européens ne sera plus assurée à l'horizon de 2050. C'est la même logique qui prévaut en matière de terres rares.

Je vous remercie pour votre travail, votre lucidité et vos propositions. Nous avons besoin d'unité à l'échelle européenne et d'une politique commune. La PFUE pourrait être une chance, car la France a toujours été un leader de la construction européenne. Cependant, je crains que nous soyons fragilisés.

Mme Gisèle Jourda. – Cette incursion de la Chine dans le domaine agricole passe aussi par des symboles de prestige : les Chinois ont acquis un nombre important de grands vignobles français. À ce titre, ils ont de grandes facilités pour acheter domaines et châteaux, alors que les Français ont de grandes difficultés à exporter leurs vins en Chine.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je félicite à mon tour les rapporteurs. J'ai pu faire bon usage de leurs premières analyses lors d'un forum à Washington il y a quinze jours. Les États-Unis commencent à intégrer la dangerosité de la Chine, alors qu'ils sont longtemps restés obnubilés par la Russie.

Revenant du forum sur la paix et la sécurité de Dakar, je ne puis que confirmer les propos de Daniel Gremillet et d'André Reichardt sur la portée de l'influence chinoise en Afrique. Comme le montre la mission de Florence Parly et de Jean-Yves Le Drian à l'Institut Pasteur de Dakar, il y a des initiatives françaises et européennes importantes, notamment contre le sida. Toutefois, la ministre des affaires étrangères du Sénégal, que j'ai reçue il y a quelques mois, avait balayé du revers de la main le sujet de l'influence chinoise en me demandant pour quelle raison son pays refuserait l'argent que la Chine est prête à donner.

Les exemples similaires à celui qui a été évoqué par André Reichardt sont nombreux, et ce depuis longtemps : par exemple, le Parlement du Vanuatu avait été intégralement financé par la Chine il y a plus de quinze ans.

M. Pascal Allizard. – Les Africains commencent à mesurer leur degré de dépendance à l'égard de la Chine et ses conséquences, avec des défauts de paiement et des clauses de nantissement activées sur des infrastructures publiques : ces atteintes à la souveraineté posent problème. En en prenant conscience, la Chine en vient même à des abandons de créance.

De plus, il y a des résistances locales. Je me suis rendu à Djibouti, où la Chine a bâti des infrastructures colossales, dont une base militaire avec un quai en pleine mer, et a construit une gare et une ligne de train vers Addis-Abeba, qui entre en concurrence avec la route nationale qui relie ces deux villes et devait réduire à néant la noria de 800 à 1 000 camions qui la sillonnent tous les jours. Or l'écosystème local, les petites villes sur la route, les stations-service, les conducteurs et leurs familles ont résisté, à tel point que les trains sont aujourd'hui ensablés. Le ministre djiboutien de l'intérieur, avec qui j'ai échangé, tout en restant officiellement en contrat avec la Chine, n'en était pas forcément mécontent. En revanche, cette résistance a été alimentée par des États musulmans, venus par ailleurs financer des mosquées et des écoles coraniques. C'est un autre problème...

M. Jean-Michel Arnaud. – La Chine a aussi une forte influence dans le Pacifique, où la France a des territoires. Disposez-vous d'éléments à même de nous éclairer à ce sujet ?

Mme Gisèle Jourda. – Nous avons surtout travaillé sur l'avancée de la puissance chinoise en Europe, sans cibler spécifiquement le Pacifique. Toutefois, puisque l'affaire des sous-marins et de l'alliance dite Aukus – pour Australia, United Kingdom et United States – est arrivée en même temps que la publication du rapport, nous sommes restés attentifs à ce sujet.

M. Pascal Allizard. – Nos territoires ultramarins sont bien la cible des Chinois, à la fois en termes d'investissement et d'influence. André Gattolin a pu retrouver des indices de cette influence chinoise sur les médias et l'éducation dans le cadre de son rapport sur l'enseignement supérieur.

La Chine se tient déjà prête à déployer tous ses moyens en Nouvelle-Calédonie si celle-ci devait larguer les amarres.

Mme Gisèle Jourda. – La Chine est aussi intéressée par le nickel et les terres rares présentes sur ce territoire.

M. Pascal Allizard. – Aujourd'hui, l'enjeu est un saut technologique vers une nouvelle filière de batteries et vers la 6G européenne, qui nous permettra de nous affranchir de dépendances aux terres rares et à la technologie actuelle, en partie contrôlées par la Chine.

M. Alain Cadec, président. – 80 % du silicium des panneaux photovoltaïques européens vient de la Chine : nous sommes totalement dépendants. Les exemples sont nombreux.

M. Henri Cabanel. – Je m'associe aux propos tenus. Le Sénat produit un excellent travail, à partager avec l'Assemblée nationale pour entraîner une force commune de propositions. Il s'agit maintenant de convaincre nos partenaires européens. Nous pouvons partager nos inquiétudes vis-à-vis de la Chine même si nos enjeux sont différents.

Mme Gisèle Jourda. – Nous avons vu les avancées de la Chine sur l'Europe, avec le format « 17+1 », c'est-à-dire des accords bilatéraux entre la Chine et des États européens, dont certains membres de l'UE, et avons donc souhaité sonner l'alarme.

La Lituanie s'en est retirée : des trous dans la raquette apparaissent dans ce dispositif, mais il reste difficile pour les pays européens de s'en extraire. Il faut les accompagner face à l'impact croissant du parti communiste chinois (PCC) dans les entreprises françaises en Chine, mais aussi en France, créant un maillage sur notre sol.

M. Pascal Allizard. – Gardons bien à l'esprit que tout citoyen chinois, notamment vivant à l'étranger, reste un agent de renseignement pour son pays et est régulièrement débriefé par l'autorité consulaire.

Sur le format « 16+1 », initialement « 17+1 », il fallait faire exploser cette mauvaise structure, mais sans culpabiliser les États parties. Je rappelle que, même si la France n'a jamais contracté avec la Chine sur les routes de la soie, elle est l'un des premiers destinataires des 294 milliards d'euros d'investissements chinois en Europe.

M. Alain Cadec, président. – Je vous remercie de nouveau pour la qualité de cette communication. L'Europe doit s'éveiller, car la Chine l'a déjà fait, incontestablement.

Éducation

Liberté académique en Europe

Communication, proposition de résolution européenne et avis politique

M. Alain Cadec, président. – Nous allons maintenant entendre André Gattolin, qui a mené un travail approfondi sur les tentatives étrangères d'influence dans le monde de la recherche et de l'enseignement supérieur français. La mission d'information constituée en juillet 2021 à l'initiative de son groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) a formulé d'intéressantes propositions pour armer notre pays et préparer ses établissements à ce qui sera l'un des grands défis du XXI^e siècle : préserver et mieux protéger notre patrimoine scientifique, nos libertés académiques et l'intégrité de la recherche. Il a souhaité compléter ce travail avec une approche européenne.

M. André Gattolin, rapporteur. – Avant tout, je souhaite remercier Pascal Allizard et Gisèle Jourda pour le travail qu'ils ont accompli. Ils ont travaillé avec une vision globale nécessaire, l'influence de la Chine étant systémique. Nous avons besoin en complément d'examiner cette influence de manière approfondie, domaine par domaine.

Un rapport de nos collègues sénateurs italiens montre la manière dont la Chine s'empare des objectifs de l'Europe et des pays développés, à savoir la transition numérique et écologique : alors qu'elle ne respecte aucun de ses engagements climatiques et environnementaux, la Chine a massivement investi dans la recherche sur les smart technologies de transition environnementale. Nous risquons de devenir dépendants d'eux dans ce domaine : sous couvert d'un prétendu multilatéralisme, la Chine n'est plus seulement la fabrique du monde et investit de façon anticipée sur les domaines dont elle sait qu'ils intéresseront les Européens.

Comme vous le savez, j'avais proposé que le Sénat engage une mission d'information sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français. J'en ai été nommé rapporteur en juin. Nos travaux, adoptés fin septembre à l'unanimité, ont été très bien reçus dans le monde académique et auprès des services de l'État, économiques mais aussi de renseignement, chargés de ces questions.

Dans le temps limité qui nous était imparti, nous n'avons malheureusement pas pu nous intéresser autant que nous l'aurions souhaité à la situation de nos voisins européens. J'ai donc voulu prolonger le travail de la mission en vous présentant une proposition de résolution européenne ainsi qu'un avis politique.

Dans le cadre de la mission d'information, nous avons identifié un spectre d'interventions extra-européennes de gravité variable, allant de la simple influence, diplomatie culturelle et scientifique – le traditionnel soft power –, à la trahison et à l'espionnage. Ces derniers concernent la sécurité nationale et relèvent du champ de compétence exclusif des États membres, qui s'appuient sur leur arsenal juridique et leurs services de renseignements.

En accord avec le président Rapin, co-rapporteur avec moi sur les sujets « recherche » au sein de notre commission, il m'a semblé pertinent, en vue de la présentation

de cette proposition de résolution européenne, de réfléchir sur les pratiques d'interférence et d'ingérence dites douces, une zone grise qui n'est définie ni sur le plan académique ni sur le plan pénal. Nous disposons d'instruments de protection pour certains domaines académiques, mais il y a un vide sur les sciences humaines et sociales, considérées non stratégiques alors que beaucoup s'y joue.

La division des communications stratégiques du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), nommée STRAT.2, qui lutte contre la désinformation et les manipulations d'informations émanant d'acteurs étrangers, nous a confirmé que les principales ingérences dans ce domaine viennent de Chine. Pour autant, ma démarche se veut agnostique : nous n'ignorons pas les actions d'autres acteurs comme la Turquie et l'Azerbaïdjan. Concernant la Chine, elles prennent des formes diverses, visant en majorité à contrôler le discours porté sur ce pays, notamment en censurant les sujets sensibles comme Taïwan, le Tibet, les Ouïghours ou encore la surveillance de la population.

La Hochschulrektorenkonferenz, qui rassemble la plupart des établissements allemands d'enseignement supérieur et de recherche, nous a ainsi indiqué que, en 2018, 26 % des sinologues allemands déclaraient avoir été empêchés dans leurs recherches, 9 % avoir déjà été convoqués par les autorités chinoises, et 5 % s'être vu refuser un visa. En outre, près de 70 % d'entre eux se disaient préoccupés par la question de l'autocensure, pernicieuse car peu visible. À cet égard, la présidente de l'université de La Réunion, où se trouve un centre Confucius, nous a indiqué, lors de son audition devant la mission d'information, que lorsqu'elle a supprimé la double présidence française et chinoise de ce dernier et refusé la création d'un « institut des routes de la soie », elle a subi des remontrances de ses collègues, qui craignaient des pertes de financements et d'être privés de visa pour la Chine.

Cette volonté de contrôler le discours vise également la diaspora, notamment les étudiants chinois, fort nombreux en Europe – ils sont le premier contingent d'étudiants étrangers en Allemagne et au Royaume-Uni, et le deuxième en France. Ces étudiants sont « invités » à soutenir la ligne du parti, et on assiste là encore à des pratiques d'autocensure chez les étudiants de la diaspora, qui craignent des représailles sur leurs familles restées en Chine. De plus en plus de professeurs, lorsqu'ils font des cours sur la Chine, sont obligés de censurer leurs cours : on ne parle plus, par exemple, du problème des minorités, mais de questions démographiques diverses. Avec les cours en ligne, les signalements de la part d'étudiants se font plus précis et vérifiables : des professeurs ont ainsi pu être contactés par l'ambassade de Chine, qui dénonçait des citations précises, et précisément horodatées, souvent après un signalement par un étudiant chinois.

Dans ce cadre, les fameux instituts Confucius sont souvent mis en cause : pas plus tard qu'en octobre dernier, la présentation d'une biographie de Xi Jinping à l'institut Confucius de Hanovre a été annulée. Tout le monde s'est récemment étonné du financement par l'université de Birmingham, à hauteur de 80 000 livres, d'une étude portant sur les « méchants » parlementaires britanniques et européens critiques envers la Chine. Comment s'en étonner quand on sait que les ressources propres de certains établissements dépendent parfois à plus de 30 % des inscriptions d'étudiants chinois ? La question de l'indépendance de ces établissements est donc posée.

Toutes ces pratiques ont un point commun : elles portent atteinte à ce que l'on appelle les « libertés académiques ». J'emploie le pluriel à dessein, car le concept général de liberté académique recouvre des droits divers. Tout d'abord, il s'agit de la liberté de l'enseignement supérieur, qui implique tant le droit pour les étudiants d'étudier que celui pour

les enseignants d'enseigner. Nous trouvons ensuite la liberté de la recherche, qui implique, pour les chercheurs, le droit de choisir librement leurs sujets de recherche, le libre accès aux sources et données nécessaires à leurs travaux, et le droit de disposer des résultats de leurs recherches, notamment en les publiant et en les présentant librement, y compris dans leurs cours.

Par ailleurs, pour que ces droits individuels puissent être mis en œuvre, la liberté académique suppose l'autonomie institutionnelle des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, comme l'a précisé la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans son arrêt du 6 octobre 2020.

Enfin, la liberté académique implique des obligations pour les États : la respecter, la protéger et la promouvoir.

L'Union dispose de compétences respectivement d'appui et partagées dans les domaines de l'éducation et de la recherche ; elle est donc fondée à agir pour défendre et protéger la liberté académique.

Mais que peut, concrètement, l'Union européenne ? Comme nous l'ont signalé les représentants de la direction générale chargée de la recherche et de l'innovation de la Commission européenne (DG RTD), une prise de conscience a eu lieu, en particulier depuis la publication en 2019 de la nouvelle stratégie européenne sur la relation entre l'Union et la Chine. Ce document pose les bases d'une nouvelle approche des relations sino-européennes, plus réaliste et volontariste, visant à un meilleur équilibre et à davantage de réciprocité, y compris dans le cadre des partenariats de recherche.

Au-delà du cas chinois, cet objectif a été rappelé, plus globalement, dans la communication de la Commission du 18 mai dernier sur la stratégie de coopération internationale de l'Europe en matière de recherche et d'innovation. Nous sommes donc un peu moins naïfs, même si un eurodéputé allemand du parti populaire européen (PPE) m'a confirmé que les programmes de recherches européens et les données ainsi produites restent souvent en accès libre, y compris pour nos concurrents.

La communication de la Commission affirme explicitement la volonté de l'Union de promouvoir une science ouverte à la collaboration internationale « dans un environnement démocratique, inclusif et favorable, sans ingérence politique, défendant la liberté académique et la possibilité de mener des recherches motivées par la curiosité, dans le respect et sous la protection de la charte des droits fondamentaux de l'UE ».

De par sa puissance scientifique – je rappelle que le programme Horizon Europe est le premier programme de recherche publique au monde –, l'Europe a la capacité pour façonner selon ses valeurs le futur espace mondial de la recherche. L'on pourrait même dire qu'elle en a le devoir, puisque c'est sur le fondement de ces principes libéraux, qui autorisent la curiosité, voire l'impertinence, mais aussi le libre partage des résultats de la recherche, que pourront s'élaborer les réponses aux grands défis mondiaux actuels.

Dans le même temps, un mouvement s'est dessiné à l'intérieur même de l'Europe visant à réaffirmer l'importance de la liberté académique en tant que fondement du succès de la recherche. Depuis le Moyen-Âge, les universités sont l'un des fondements culturels de l'Europe. Les idées des Lumières sont fondamentales dans les libertés académiques.

Ce rappel n'a rien d'anodin, compte tenu des atteintes commises dans différents pays d'Europe ces dernières années : volonté du Gouvernement hongrois de stopper le financement des études de genre sur le budget national, poursuites systématiques contre les chercheurs polonais travaillant sur la Shoah en Pologne, ou – cas paroxystique – bannissement par le gouvernement Orban de l'université d'Europe centrale de George Soros.

Il faut dire que la liberté académique a longtemps été une valeur implicite en Europe, et qu'elle ne faisait l'objet que d'un consensus tacite. Par exemple, dans le cadre du processus de Bologne, amorcé en 1999 pour créer un espace européen de l'enseignement supérieur, la question de la liberté académique n'a été discutée qu'à partir de 2017. Elle n'a fait l'objet d'une définition commune qu'en 2020.

D'ailleurs, si l'article 13 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne la mentionne explicitement, cette liberté est inégalement protégée dans les différents États membres : alors qu'elle est inscrite dans la Loi fondamentale allemande depuis 1949, en France, elle n'apparaît pas explicitement dans la Constitution, mais est reconnue depuis 1984 comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Elle n'apparaît pas non plus dans la Convention européenne des droits de l'homme, et n'est protégée à ce titre que partiellement, en tant que manifestation de la liberté d'expression. En fait, plusieurs jugements de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ont montré qu'il n'y avait pas de statut normatif consolidé des libertés académiques. Je pense notamment à la réforme des universités en Hongrie, pour laquelle la CJUE, dans l'arrêt mentionné précédemment, a dû se baser sur un article de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) pour condamner la Hongrie pour atteinte à la liberté académique. Le commissaire européen Didier Reynders a reconnu, lors de son audition devant la commission des affaires européennes il y a quelques jours, qu'en ce qui concerne l'État de droit, il était souvent nécessaire de passer par de tels détours juridiques pour défendre certaines libertés fondamentales. Au niveau du Conseil de l'Europe également, certains concepts juridiques mériteraient d'être renforcés.

Malgré ces différences d'approche entre pays, les gouvernements des vingt-sept États membres de l'Union se sont engagés, à travers la déclaration de Bonn du 20 octobre 2020, à mettre en place un système européen de surveillance de la liberté de la recherche scientifique et de protection de la recherche contre toute intervention politique. Le nouveau pacte pour la recherche et l'innovation en Europe, présenté le 16 juillet dernier, rappelle ce principe de liberté et d'intégrité de la recherche scientifique.

Le Conseil ayant approuvé le pacte et la stratégie de coopération internationale, il est maintenant temps de développer un agenda et d'élaborer des outils de suivi.

Un certain nombre d'initiatives ont été engagées, en ordre dispersé, ces dernières années : un index de la liberté académique, l'Academic Freedom index (AFi), qui concerne plus de 170 pays, a été créé par le Global Public Policy Institute et l'organisation non gouvernementale (ONG) Scholars at Risk, tandis que l'Association européenne des Universités (EUA) a mis au point un index de l'autonomie des universités dans vingt-neuf pays d'Europe. Le projet InsPIREurope, soutenu par Scholars at risk et l'EUA, aide, lui, les chercheurs de toutes nationalités en danger, grâce notamment au financement de l'Union européenne, via les actions Marie Skłodowska-Curie.

Ces différentes initiatives doivent maintenant être mises en cohérence. L'Union peut jouer un rôle pour impulser une action globale et coordonnée en intégrant la protection et

la défense de la liberté académique dans chacune des actions qu'elle mène en matière d'enseignement supérieur et de recherche, et en l'incluant systématiquement, en tant que liberté fondamentale, dans les démarches relatives au respect des droits de l'homme et de l'État de droit, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union.

Concrètement, la première étape serait de disposer d'un diagnostic solide de la situation, non seulement dans l'Union, mais également chez nos partenaires extra-européens. Nous suggérons donc que la Commission dresse un état des lieux de la situation en Europe et en assure le suivi.

Nous avons eu un échange avec le service STRAT.2 du SEAE, dont le discours n'est pas celui de la Commission : ils savent que l'enjeu politique est très fort et reconnaissent qu'il n'y a pas de remontée de tous les abus au niveau européen. Sur leur suggestion, nous proposons qu'un mécanisme de signalement des incidents soit mis en place, sur le modèle du Rapid Alert System récemment mis en place pour la désinformation. Le problème, c'est que tous les chercheurs ne connaissent pas les procédures de signalement qui existent déjà, par exemple en France, via le fonctionnaire de sécurité et de défense (FSD).

La dimension de respect de la liberté académique devrait par ailleurs être systématiquement incluse dans les rapports d'évaluation d'Horizon Europe et d'Erasmus+.

Une commission *ad hoc*, composée notamment de représentants de l'ensemble de la communauté universitaire, pourrait être chargée d'élaborer des indicateurs fiables pour évaluer le respect de la liberté académique, par pays et par institution, sur la base des indicateurs déjà existants. Ces derniers devraient également, à moyen terme, permettre la mise en place d'un classement des universités alternatif au classement de Shanghai, qui prend en compte le respect de la liberté académique, mais aussi de l'intégrité scientifique et de l'autonomie des universités. Aujourd'hui, les trois grands classements des universités portent sur des éléments volumétriques. Si nous mettons en place des critères valorisant les valeurs précitées, nous pourrions engager un cercle vertueux. Il faut associer la communauté universitaire à cette démarche.

Enfin, pour soutenir cet effort et aider au développement de solutions innovantes, la recherche sur la liberté académique pourrait faire l'objet d'un financement spécifique dans le cadre des clusters d'Horizon Europe, en tant que grand défi sociétal, à côté de l'environnement, de la transition numérique ou du vieillissement de la population.

La Commission a annoncé la publication, dans quelques semaines, de lignes directrices pour contrer l'ingérence étrangère dans le monde académique, qui devraient comporter un volet sur la liberté académique. Je salue cette initiative, et souhaite que ces lignes directrices posent des principes de transparence sur les financements, les conflits d'intérêts et les incidents constatés. Il importe aussi que, compte tenu de la triple dimension de la liberté académique, qui comprend à la fois des droits individuels, pour les chercheurs, les enseignants et les étudiants, des droits pour les institutions académiques – en premier lieu, leur autonomie – et des obligations pour les États, ces lignes directrices puissent se décliner à l'attention de chacun de ces acteurs.

On peut relever que, pour la première fois, à la demande du Parlement européen, le programme-cadre de recherche européen, Horizon Europe, mentionne explicitement la liberté académique – c'est le considérant 72. L'eurodéputé Christian Ehler, rapporteur sur le programme Horizon Europe au Parlement européen, m'a indiqué qu'il avait obtenu ce résultat

par chantage, en menaçant de ne pas faire voter le règlement si un considérant sur la liberté académique n'était pas ajouté. La Commission doit aujourd'hui en tirer toutes les conséquences, et intégrer cette dimension dans chaque accord d'association et dans toutes les conventions de participation d'entités issues de pays tiers à des actions financées par Horizon Europe.

Il est également nécessaire de créer une véritable culture de la liberté académique parmi les chercheurs, mais aussi les étudiants et les enseignants : des modules de formation obligatoires devraient être inclus pour les mobilités et programmes financés par les fonds européens, et, plus largement, des boîtes à outils pourraient être mises à disposition de l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, y compris en matière de cybersécurité. Il y a huit ans, lors de l'adoption d'une résolution, nous avons déjà souligné avec Colette Mélot l'importance, pour tous les étudiants bénéficiant d'Erasmus, d'être avertis de tels risques, notamment s'agissant des données de recherche en cours de développement.

Il faudra aussi poser la question de la conditionnalité des financements européens, que ce soit pour les établissements européens ou extra-européens participant à des programmes de recherche ou d'échanges universitaires de l'Union – la difficulté étant de ne pas punir doublement les chercheurs ou les étudiants subissant les turpitudes d'un gouvernement trop interventionniste, en les privant systématiquement de financement.

À plus long terme, il sera sans doute utile de réfléchir, avec toutes les parties prenantes, à l'opportunité d'une évolution du cadre juridique européen, afin de disposer d'outils plus opérants pour pouvoir défendre la liberté académique en Europe, y compris dans sa dimension institutionnelle.

Je conclurai en reprenant les termes de l'universitaire et spécialiste des droits de l'homme canadien, Michael Ignatieff, qui était directeur de l'Université d'Europe Centrale – qui a dû être fermée en Hongrie – de 2016 à 2021 : « Lorsque nous tentons de définir ce qu'est la démocratie, nous pensons au règne de la majorité, à l'indépendance des médias, à celle de la justice, à l'équilibre des pouvoirs. Mais cela concerne aussi, et c'est crucial, l'existence d'institutions qui se gouvernent elles-mêmes, sans interférence de la part de l'État. » En effet, la liberté académique n'est pas un privilège accordé à une caste universitaire, mais constitue une valeur démocratique fondamentale. Ses violations ne portent pas seulement atteinte à la communauté scientifique ; c'est l'ensemble de la société qu'elles affectent in fine.

Parce qu'elle a pour corollaire l'intégrité scientifique, qui implique le respect des principes de fiabilité, d'honnêteté et de responsabilité, la liberté académique est aussi un remède contre la défiance croissante envers la science. En juillet dernier, un grand retournement s'est produit dans le monde scientifique : pour la première fois, la Chine a devancé les États-Unis en matière de publications scientifiques. Selon des études réalisées par des chercheurs européens, un grand nombre de ces publications ne sont que des copies d'articles qui ont déjà été publiés dans d'autres revues. Ce phénomène a pris de l'ampleur, car le nombre de publications internationales est l'un des principaux critères d'évaluation des universités. Ne soyons pas naïfs et protégeons nos travaux. En assurant une éducation libre, plurielle, contradictoire, qui éveille l'esprit critique, la liberté académique est aussi un remède contre le repli sur soi, le communautarisme, l'atrophie du débat public.

Pour toutes ces raisons, la France doit, lors de sa présidence du Conseil de l'Union européenne, mettre cette question tout en haut de son agenda. Nous avons soumis un grand

projet de conférence avec les vingt-sept États membres et leurs partenaires, mais nous n'avons pas encore reçu de réponse à ce sujet. Nous voulons rappeler au Gouvernement qu'il ne faut pas abandonner ce qui a été engagé lors de la présidence allemande, la présidence slovène n'ayant pas été très allante en la matière.

La Commission européenne a fait de la recherche et de l'innovation l'un des cinq piliers de sa stratégie géopolitique globale, dévoilée le 1er décembre dernier, en insistant sur la nécessité de partenariats fondés sur les valeurs démocratiques, la transparence, la réciprocité et la sécurité. Lorsque je me suis entretenu avec les responsables européens de la direction en charge de la recherche et de l'innovation. Ils ont indiqué que la liberté académique n'était pas un programme de recherche en soi. Certes, mais celui-ci inclut de nombreux éléments de recherche avec des pays tiers. Nous devons donc, là aussi, poser plus fermement des conditions.

Dès lors, une déclaration de haut niveau reconnaissant la liberté académique non pas comme l'une des valeurs, mais en tant que socle de toute coopération internationale dans le domaine de l'enseignement supérieur et la recherche, serait une étape clef dans la mise en place d'une véritable diplomatie scientifique et universitaire européenne.

M. Alain Cadec, président. – Merci beaucoup de cette présentation très dense.

M. Jacques Fernique. – Particulièrement claire, précise et intéressante. Je suis impressionné par le nombre de documents disponibles sur le sujet.

M. André Gattolin, rapporteur. – À la suite des nombreuses auditions que nous avons organisées, nous nous sommes rendu compte que la référence à la liberté académique, scientifique, et à l'autonomie universitaire figurait bien dans des textes européens, mais de manière très fragmentaire. Nous avons beau avoir cherché l'exhaustivité, il manque quelque chose de générique. En effet, l'Union européenne, qui s'est fondé sur la liberté et le droit du marché, fait encore preuve d'une très grande faiblesse dès lors qu'elle doit aborder les droits fondamentaux ou des questions géostratégiques. Et en cas de recours devant la CJUE ou la CEDH concernant les droits fondamentaux, une bonne argumentation relève de l'équilibrisme !

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Ne serait-il pas intéressant d'élaborer une résolution qui énoncerait la nécessité de cette liberté académique ? L'intégration de ce principe dans les textes européens serait très utile.

M. André Gattolin, rapporteur. – La réponse existe partiellement au travers de la déclaration de Bonn de fin 2020. L'Allemagne est très rigoureuse à cet égard, plus que le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la République tchèque ou la France. Nos voisins outre-Rhin parlent de la liberté de la recherche scientifique, car les libertés académiques pour l'enseignement supérieur sont déjà en partie incluses dans le processus de Bologne. Ces deux véhicules forment un ensemble déclaratif. Il faut leur donner une valeur juridique, ce qui suppose un débat avec les universitaires, les États membres et des juristes pour cadrer le dispositif, mais aussi les pays tiers. Nous aurions voulu aller plus loin dans la PPRE, mais nous risquons de nous heurter comme toujours à la Pologne ou à la Hongrie. Il faut aussi prendre en compte de futures adhésions provenant des Balkans. Dans l'une de nos préconisations, nous soulignons que, même si le processus de candidature et d'intégration de l'Albanie ou de la Macédoine a été réformé à la demande de la France, il faudrait encore compléter le processus. En effet, il ne faut pas sous-estimer l'influence de la Chine dans ces

pays. L'audition de l'ambassadrice serbe auprès de l'Union européenne nous a fait prendre conscience que les Hongrois étaient « des amateurs », par rapport à certains pays candidats, qui réclamaient ouvertement à l'Union européenne plus d'argent, en échange d'une prise de distance avec les influences des Russes et des Chinois.

Mme Gisèle Jourda. – Cette audition était en effet ubuesque !

M. André Gattolin, rapporteur. – En France, depuis la III^e République, l'ouverture d'un établissement primaire ou secondaire fait l'objet d'un contrôle et d'une autorisation. Ce n'est pas le cas d'un établissement d'un enseignement supérieur. Une université chinoise pourrait s'implanter chez nous, même si ses diplômés ne sont pas reconnus. Et personne aujourd'hui ne surveille le discours véhiculé dans les instituts Confucius. Le cadrage de la notion de liberté académique est la seule solution à notre disposition pour éviter des dérives, islamiques ou autres, dans notre pays.

Mme Christine Lavarde. – Votre propos est passionnant et suscite une interrogation de ma part. Certains enseignants se contraignent dans leur enseignement de peur de représailles. Dans ce cas, doit-on continuer à accueillir des étudiants chinois ? J'entends qu'il existe un enjeu économique derrière cette réalité, mais cela justifie-t-il de sacrifier la liberté d'enseignement ?

M. André Gattolin, rapporteur. – Votre question est, comme de coutume, très pertinente. Les Japonais qui accueillent des étudiants chinois prennent beaucoup plus de précautions : ils se renseignent réellement sur les profils et les parcours des candidats, surveillent leurs stages, leurs parcours et leurs publications ultérieures, pour éviter tout vol ou détournement d'informations. En France, un enseignant d'un institut Confucius qui accompagnait des étudiants lors d'une visite d'une école d'aviation militaire s'est finalement rendu compte qu'il s'agissait de policiers.

Je ne suis pas contre les échanges, mais un professeur de l'École Centrale m'a indiqué que certains de ses étudiants chinois déplorait les pressions dont ils feraient l'objet s'ils s'exprimaient librement dans le mémoire qu'ils préparent en France, puisque ce dernier doit faire l'objet d'une validation complémentaire de la part des autorités chinoises, à leur retour en Chine. Il accepte donc parfois que ses étudiants rédigent un double mémoire, avec une version officielle et une autre officieuse, pour ne pas entraver la découverte du système européen par l'étudiant chinois. Aujourd'hui, de plus en plus d'étudiants chinois sont enrôlés dans des associations d'étudiants chinois et y subissent un contrôle très étroit. Il faudrait sérieusement réfléchir à la légalité des organisations de ce type.

Nos universités ne pratiquent pas de droits différenciés pour les étudiants étrangers, ce qui préserve nos universités de l'affluence de ressources financières externes. Ce n'est pas le cas des écoles de commerce ou de certaines écoles d'ingénieurs, qui pratiquent des droits parfois très élevés, de l'ordre de 15 % à 20 % de leurs ressources – contre 30 % à 40 % pour certaines universités britanniques –, limitant d'autant leur autonomie. Quand on vous propose un partenariat avec une université chinoise, il est difficile de refuser.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Tous les pays européens ont des droits d'inscription différenciés selon que l'on est membre de l'Union européenne ou non. Aller étudier au Royaume-Uni est très onéreux pour un jeune Français. Nous avons consenti des efforts considérables pour accueillir les étudiants chinois, avec l'adoption d'un texte de loi

pour qu'ils puissent bénéficier d'enseignements en anglais. Or nous sommes censés nous battre pour notre langue !

M. André Gattolin, rapporteur. – Nous sommes souvent face à des injonctions contradictoires. L'Agence française de développement (AFD) aide la Chine à hauteur de 140 millions d'euros par an, dont la moitié facilite la venue d'étudiants chinois en France. Nous ne sommes pas du tout regardants sur les visas, et il faut vraiment que la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ait repéré une personne en particulier pour que l'ambassade soit prévenue. De son côté, même avant la pandémie, la Chine a commencé à se fermer à la venue d'étudiants européens sur son territoire. Si ce n'est pas de la naïveté de la part du Gouvernement, c'est au moins une forme de bienveillance à la limite de l'aveuglement.

La commission des affaires européennes 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.

M. André Gattolin, rapporteur. – Nous avons fait un pas sur ces questions ; j'en remercie la commission.

- Présidence de de M. Alain Cadec, vice-président de la commission des affaires européennes, et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires

économiques -

Agriculture et pêche

Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la mer

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Madame la ministre, je vous remercie de votre venue au Sénat pour nous exposer les dernières données du différend qui oppose la France et l'Union européenne (UE), d'une part, au Royaume-Uni et aux îles anglo-normandes, d'autre part, pour l'accès de nos pêcheurs à leurs eaux. J'espère que votre venue sera aussi l'occasion de nous annoncer – qui sait ? – quelques bonnes nouvelles.

L'actualité des jours à venir sera riche : demain, 10 décembre, constituera à la fois la date butoir fixée par la Commission aux autorités britanniques pour l'octroi des licences manquantes et la date limite pour la négociation des totaux admissibles de capture, les fameux TAC, dans les eaux britanniques ; les dimanche 12 et lundi 13 décembre verront se dérouler le traditionnel Conseil des ministres de la pêche de l'UE, qui permettra de fixer les TAC et les quotas par État dans les eaux européennes.

Mais je laisserai notre collègue Alain Cadec, familier des arcanes européens, vous poser des questions au sujet de l'influence française à Bruxelles, au nom de la commission des affaires européennes du Sénat.

Il était important pour le Sénat, chambre des territoires, de se saisir de la question des licences de pêche. La pêche représente certes moins de 1 % du PIB, mais elle joue un rôle absolument déterminant dans l'aménagement du territoire, car un emploi en mer, ce sont en moyenne quatre emplois à terre.

C'est pourquoi nous avons décidé de confier à Alain Cadec, président du groupe d'études « pêche et produits de la mer », un rapport qui sera présenté devant les commissions des affaires économiques et européennes, réunies conjointement, le mercredi 15 décembre prochain. Ce sera, cher Alain, l'occasion de dresser le bilan du cycle qui est en train de s'achever, on l'espère, avec les licences, et de proposer des perspectives plus enthousiasmantes pour la pêche pour les années à venir.

Madame la ministre, je profite de votre présence pour, au nom de tous mes collègues de la commission des affaires économiques, pousser un cri d'alarme sur l'après-juin 2026, correspondant à la fin de la période transitoire d'application de l'Accord de commerce et de coopération, conclu le 24 décembre 2020, entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Au-delà de la question des licences, qui devait constituer la partie la plus facile de la négociation, il y a la perspective de renégocier chaque année nos quotas de pêche dans les eaux britanniques et de subir des « mesures techniques » qui sont autant de barrières à l'entrée. Le schéma serait un peu celui qui existe aujourd'hui dans les eaux norvégiennes, à la différence près que nous sommes beaucoup plus dépendants de la Manche que de la mer du Nord.

On peut craindre que les Britanniques marchandent leurs quotas ou que nos équipages passent sous pavillon britannique : dans les deux cas, il s'agirait d'une perte de valeur pour notre filière pêche. Ma question est donc simple : comment voyez-vous les choses se dessiner après 2026 ? Quelles sont les perspectives ?

Je voudrais maintenant vous relater notre rencontre de la semaine dernière, avec la présidente de la Commission européenne. Mme Ursula von der Leyen a évoqué d'elle-même le sujet des licences devant la délégation du Sénat, c'était plutôt de bon augure ! Mais quelle n'a pas été notre surprise d'apprendre que pour la Commission, tout va bien, il n'y a pas de problème. Comme si la centaine de licences restante n'était qu'un « résidu statistique » alors qu'il y a, derrière, des familles ou, comme les Anglais le disent joliment, des « communautés côtières ».

On sait que votre Gouvernement a, à plusieurs reprises, enjoint l'Union européenne à agir. Mais la répartition des rôles entre l'État et l'UE n'a pas forcément toujours été claire. Par exemple, nous avons été alertés, par les acteurs de terrain, du circuit de communication complexe des demandes de licences, transitant par un trop grand nombre d'interlocuteurs avant d'être transmises à Londres via les comités départementaux et régionaux des pêches, la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère français et la direction générale de la mer au sein de la Commission européenne.

Cela ne facilite pas la transparence, d'autant que la Commission a assumé avoir procédé, avec la DPMA à un filtrage des demandes jugées « problématiques ». Pouvez-vous nous indiquer le taux de demandes non transmises aux autorités britanniques et anglo-normandes, et les critères qui ont présidé à ce tri ? N'y a-t-il pas eu une forme d'« autocensure », qui a pu être mal perçue par les professionnels ?

Je ne saurais conclure, madame la ministre, sans mentionner trois lettres qui ont mis le feu aux poudres dans le monde de la pêche : PSF, pour « plan de sortie de flotte ». Votre annonce le mois dernier, lors des assises de la pêche et des produits de la mer, n'en était pas vraiment une puisque vous ne faisiez que rappeler une mesure incluse dans le plan d'accompagnement de décembre 2020 destiné à aider les pêcheurs français face au Brexit.

Néanmoins, convenez que le moment de ce rappel n'était peut-être pas le plus opportun, car il a donné le signal d'un renoncement. Surtout, l'ampleur du plan de sortie de flotte, de 40 à 60 millions d'euros, a surpris ! Ce sont 180 bateaux que l'on envisage de mettre hors d'état de produire !

Nous avons le souci constant, au sein de la commission des affaires économiques, de ne pas saborder des activités productrices de richesse, d'autant que la pêche est une activité durable. Pouvez-vous nous détailler le contenu de ce PSF et nous rassurer sur le fait qu'il s'agit bien d'une solution d'ultime recours, prévue pour un nombre marginal de professionnels ?

Êtes-vous, par ailleurs, d'accord avec l'idée que la réserve européenne d'ajustement au Brexit devrait servir à investir et non à détruire la capacité de production ?

M. Alain Cadec, vice-président de la commission des affaires européennes. – Madame la ministre, en l'absence du président Jean-François Rapin, qui accompagne aujourd'hui le président du Sénat en déplacement officiel en Grèce, il me revient de vous souhaiter la bienvenue, au nom de la commission des affaires européennes.

Nous sommes heureux de vous accueillir, pour la deuxième fois cette année, parmi nous. Depuis votre précédente audition du 17 juin dernier, la crise de la pêche consécutive au Brexit n'a cessé de s'envenimer, en raison notamment de la mauvaise foi des autorités britanniques et de la multiplication d'actes hostiles de leur part.

Dernière provocation en date : l'annonce par le Royaume-Uni, la semaine dernière, d'un changement de la réglementation applicable, dès le 1er janvier 2022, en matière de maillage des filets de pêche. Il n'est pas besoin d'être devin pour deviner que cette initiative laisse présager des contrôles tatillons en mer, au détriment de nos équipages !

Dans ce contexte, nous avons le plus grand besoin de faire avec vous un point très précis de la situation. Pour ce faire, en amont de notre échange, nous vous avons fait part de nos principaux sujets de préoccupation : nous serons attentifs aux réponses que vous allez y apporter !

Avant de vous donner la parole, permettez-moi d'insister brièvement sur deux points, à commencer par la situation dans îles anglo-normandes.

Apparemment, Guernesey se serait montrée plus flexible que Jersey, ce que semblerait attester l'octroi de 43 nouvelles licences temporaires. Pouvez-vous, tout d'abord, nous confirmer cette impression et nous en donner les raisons ?

Les accords dits de la baie de Granville, conclus de façon bilatérale entre la France et le Royaume-Uni le 4 juillet 2000, avaient mis fin à une très longue période de conflits sur la délimitation des eaux territoriales et les droits de pêche.

Ces accords reposaient sur deux principes : le bon voisinage, d'une part, et la nécessité d'un régime particulier, d'autre part. Ils avaient globalement donné satisfaction et permis de dégager un consensus, auquel veillait un comité de gestion et de suivi paritaire, associant les professionnels, les scientifiques et les administrations concernées. Ça et là, les Jersiais avaient pu exprimer quelques signes de mécontentement, mais ils n'avaient pas pour autant remis en cause l'économie générale du dispositif, lors de la révision décennale prévue à l'origine.

Simple dépendance de la couronne britannique, les îles anglo-normandes n'ont jamais fait partie de l'Union européenne. Pourtant, Jersey et Guernesey ont délibérément souhaité être intégrées à l'Accord de commerce et de coopération. L'objectif était dépourvu d'ambiguïté : remettre en cause le Traité de pêche de la baie de Granville du 4 juillet 2000.

Madame la ministre, juridiquement, puisque l'Union européenne est compétente en matière de pêche et que le Royaume-Uni est devenu un État tiers, la voie d'un nouveau traité bilatéral entre la France et le Royaume-Uni concernant les îles anglo-normandes est-elle définitivement et totalement fermée ? Pouvons-nous imaginer un régime dérogatoire, à l'instar de ce qu'ont proposé plusieurs présidents de région concernés ?

J'en viens à mon second point, qui est celui de la répartition des rôles entre Paris et Bruxelles dans cette crise, laquelle apparaît comme le symptôme de la perte d'influence française au sein des institutions européennes. La situation apparaît d'ailleurs ubuesque puisque la France se bat contre les Britanniques, alors qu'il s'agit de l'application d'un accord conclu par l'Union européenne !

Nous savons tous que le problème des licences concerne à 60 % ou à 70 % des navires français. Les navires belges et néerlandais sont moins affectés. Pourtant, il revient à l'Union européenne de négocier avec le Royaume-Uni, car la pêche est une compétence exclusive et parce que les États membres ne sont pas eux-mêmes signataires de l'Accord de commerce et de coopération euro-britannique.

La France n'a manifestement pas su mobiliser ses alliés, qui sont pourtant nombreux, à savoir les États membres que l'on désigne par les termes d'« amis de la pêche ». Sur le fond, je ne serais pas étonné que le commissaire européen en charge de la pêche, M. Sinkevičius, ne soit en réalité secrètement satisfait d'une réduction de l'effort de pêche en Europe, à la faveur des restrictions britanniques.

N'ayant pas su peser de tout son poids et en temps utile auprès des institutions européennes, la France s'est donc activée à retardement, avec des menaces de rétorsion, toutes plus offensives les unes que les autres, mais jamais appliquées. La rencontre, lors du G20 à Rome, entre Emmanuel Macron et Boris Johnson n'a, selon moi, rien arrangé...

Pour conclure ce propos introductif, permettez-moi de me faire l'écho des demandes de fermeté unanimement formulées par les pêcheurs français. Ce message de fermeté s'adresse non seulement à la Commission européenne, mais aussi et surtout au Gouvernement : il faut agir et vite !

Madame la ministre, je vous souhaite bon courage pour le futur Conseil « pêche » de l'UE : j'ai eu connaissance des termes de la négociation à venir sur les quotas de pêche pour 2022, les choses ne vont pas être simples.

Quoi qu'il en soit, nous devons défendre nos intérêts nationaux avec au moins autant d'âpreté que le Royaume-Uni s'emploie à défendre les siens. Il y va de la survie même de la pêche française. Madame la ministre, à vous de jouer !

Mme Annick Girardin, ministre de la mer. – Merci beaucoup pour votre invitation. Le Gouvernement mène des actions depuis maintenant près d'un an pour défendre les intérêts français. Cette audition sur le Brexit et ses conséquences intervient après une mobilisation des pêcheurs en Bretagne, en Normandie et dans les Hauts-de-France. Elle a lieu surtout à la veille de l'échéance du 10 décembre, imposée par la Commission européenne au Royaume-Uni pour obtenir des réponses aux demandes déposées par l'Union européenne.

Les pêcheurs ont été très patients. Certes, plus de 1 000 licences ont été obtenues, mais ils en attendent encore 94, ce qui n'est anecdotique ni pour la France ni pour les hommes et les femmes qui font vivre notre littoral. Vous l'avez rappelé, un emploi en mer fait vivre quatre emplois à terre. Il importe donc de défendre les droits de la France en matière de pêche.

Quelles sont nos demandes ? Depuis que l'Accord de commerce et de coopération du 24 décembre 2020 a été conclu, cela fait onze mois que les pêcheurs attendent. C'est très long. Pourquoi cela prend-il autant de temps ?

J'ai eu l'occasion de faire un premier point en juin dernier devant la commission des affaires européennes du Sénat. Si la situation s'est améliorée depuis, avec la délivrance d'un nouveau paquet de licences, je reste comme vous, madame la présidente, monsieur le vice-président, très critique – le mot est faible – envers notre partenaire britannique.

Fin décembre 2020, quelques jours avant la signature de l'accord, j'obtenais avec le Président de la République le maintien de tous nos droits de pêche, y compris dans la zone des 6-12 milles nautiques alors que les Britanniques voulaient nous en expulser.

C'est sur cette base que j'avais annoncé aux pêcheurs français, le soir de Noël, que nous avons trouvé un compromis raisonnable, car nous ne pouvions pas nous permettre un « no deal ». Pour autant, ce compromis n'était pas totalement satisfaisant, un certain nombre de nos revendications n'ayant pas été prises en compte. La France soutenait en particulier deux demandes.

Premièrement, nous demandions de ne pas « écraser » l'accord historique de Granville, permettant une gestion pacifiée des ressources entre la France et Jersey notamment. Certes, la coopération régionale avec les îles anglo-normandes se passait bien, mais Jersey et Guernesey se sont saisies de cette occasion pour remettre les négociations sur la table.

Deuxième point, le nombre de licences pour les navires français dans les trois zones – ZEE, îles anglo-normandes et 6-12 milles – devait être défini dans l'Accord, ce qui n'a finalement pas été le cas. On m'a alors répondu qu'il ne fallait pas s'inquiéter au motif que l'Union européenne dispose de mesures de rétorsion pour faire pression sur les Britanniques. Au demeurant, je le redis, le « no deal » n'était pas une solution envisageable : les conséquences auraient été catastrophiques pour les pêcheurs bretons, normands et des Hauts-de-France.

L'accord signé ne réglait pas tout puisqu'il laissait une marge d'interprétation sur le volet de la pêche. Nous savions qu'il serait difficile à appliquer. D'expérience, je sais également que la meilleure façon de mettre en œuvre rapidement un accord est de confier cette tâche à son équipe de négociation. Cela n'a pas été l'option retenue : la Commission européenne a pris le relais, alors que cette mission n'était pas vraiment dans son ADN. Les choses ont donc pris du temps, bien davantage que l'on ne l'aurait voulu. Les mois qui se sont écoulés nous ont malheureusement donné raison.

La mise en œuvre de l'accord n'est pas satisfaisante. La Commission européenne est pleinement mobilisée, mais la question des licences n'a pas été suffisamment prise en compte avant la fin de l'été 2021, alors même que le commissaire avait annoncé aux pêcheurs que le dossier serait réglé dans un délai d'un mois. L'engagement était fort, mais les difficultés étaient sous-estimées. La Commission a pensé que les choses se feraient facilement puisque l'accord avait déjà été négocié. Elle s'est laissé entraîner par le Royaume-Uni dans une nouvelle négociation, au lieu de mettre simplement l'accord en œuvre. De son côté, la France n'a jamais cessé, depuis le 1er janvier 2021, de défendre ses pêcheurs !

Les organisations professionnelles (OP) ont aidé nos pêcheurs à monter leurs dossiers, les ont transmis au comité des pêches, puis à la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) et enfin aux services de la Commission européenne, laquelle fait une analyse de ces dossiers avant de les adresser au Royaume-Uni lequel, au tout début, les faisait « redescendre » à Jersey et Guernesey... Cette procédure complexe, prévue par l'accord, peut paraître complètement folle quand on est à Saint-Malo ou à Granville et qu'on voit Jersey ou

Guernesey en face ! Je signale que 79 dossiers n'avaient pas toutes les pièces exigées et n'ont donc pas été transmis.

Le Brexit figure au cœur de mon action depuis mon arrivée au ministère de la mer. Je consacre plus de la moitié de mon temps au seul volet pêche. Même si je connais bien le milieu de la pêche depuis très longtemps, je me suis déplacée pour dialoguer avec les pêcheurs de Saint-Malo, Saint-Quay-Portrieux, Granville, Cherbourg, Port-en-Bessin, Fécamp et Boulogne-sur-Mer notamment. Et j'ai vérifié que le travail mené entre les OP, le comité régional et la DPMA était bien organisé.

J'ai également eu de nombreux échanges téléphoniques avec la Commission européenne pour remettre le dossier des licences sur le « haut de la pile ». Le Premier ministre a envoyé des courriers et le Président de la République a dû se fâcher pour que la question soit examinée au plus haut niveau. Nous sommes allés à Bruxelles rencontrer le vice-président de la Commission chargé de la mise en œuvre de l'accord et le commissaire à la pêche avec l'ensemble des comités régionaux et le président du comité national des pêches. C'était totalement inédit, mais il fallait que nos interlocuteurs comprennent que, derrière ces licences, il y avait bien des hommes, des femmes et une économie indispensable à la filière, au moment où la crise sanitaire nous rappelle combien il est important d'être moins dépendant des importations.

J'ai rencontré mes « homologues » de Jersey et de Guernesey ainsi que le ministre britannique de l'environnement, George Eustice. Clément Beaune, le secrétaire d'État chargé des affaires européennes, s'est également beaucoup impliqué. Le Premier ministre et le Président de la République se sont très largement mobilisés.

Pour répondre aux interrogations du sénateur Alain Cadec, je ne crois pas que nous assistions à une perte d'influence de la France. Il faut rappeler à nos interlocuteurs que l'Europe est là pour protéger.

La France se prépare aux conséquences du Brexit depuis très longtemps. En tant que ministre des outre-mer, j'ai assisté pendant plus de deux ans à des réunions pilotées par les Premiers ministres successifs pour anticiper cette échéance. Quand je suis arrivée à la tête du ministère de la mer, j'ai demandé que nous nous mettions immédiatement en mode projet et que l'on réfléchisse à un plan d'accompagnement. Je souhaitais que nous allions le plus loin possible dans la défense de nos droits. Des leviers se trouvaient à notre disposition, mais, dans le même temps, nous devons préparer nos pêcheurs au Brexit, puisque l'Accord du 24 décembre 2020 prévoyait une diminution de 25 % de la ressource pêchée dans les eaux britanniques, à l'horizon 2026. C'était le signal que nous étions prêts à affronter tous les cas de figure.

Je reprendrai rapidement quelques dates clés de ces onze derniers mois.

Le 31 décembre 2020, la France envoie les listes des navires demandant un permis d'accès à Jersey et Guernesey, afin que ceux-ci puissent continuer à pêcher jusqu'à la fin de l'année 2021.

Le 1^{er} janvier 2021, tous les navires pêchant dans la ZEE britannique obtiennent leur licence. En l'espèce, la procédure a été très rapide, le Royaume-Uni ayant intérêt à octroyer vite les licences pour obtenir les siennes.

Le 12 janvier 2021, la Commission communique les critères techniques applicables aux trois zones qui ne sont pas dans la ZEE – les 6-12 milles, Jersey et Guernesey – zones qui concernent quasi exclusivement les pêcheurs français. C’est là que les choses se compliquent.

En février 2021, le Royaume-Uni « se réveille » et décide unilatéralement, sans notification préalable, de prévoir de nouvelles conditions d’éligibilité. Nous avons bien entendu refusé. La DPMA a transmis sa réponse sur la méthodologie qu’il serait, selon nous, normal d’appliquer, en vertu de l’accord. Le Royaume-Uni a poursuivi ses manœuvres dilatoires.

En avril 2021, sur la demande du Royaume-Uni, la DPMA fournit de nouvelles données pour étayer nos demandes de licences : déclarations de captures, journaux de pêche, déclarations de vente. La géolocalisation pose toujours problème : c’est une exigence du Royaume-Uni bien que l’Union européenne ne l’impose pas aux navires de moins de 12 mètres. Au surplus, cette mesure ne figure pas dans l’Accord. Nous avons alors fait valoir qu’il existe d’autres moyens de prouver la présence des navires.

En juin 2021, apparaît une nouvelle demande du Royaume-Uni concernant cette fois les navires de plus de 12 mètres, lesquels ont déjà perdu plus de six mois de pêche.

En juillet 2021, le Royaume-Uni présente le même type de demande, mais cette fois pour les navires de moins de 12 mètres, concernant Jersey, Guernesey et la zone des 6-12 milles. Le temps tourne et nous n’arrivons toujours pas à nous mettre d’accord sur les pièces justificatives de la présence des pêcheurs en l’absence de géolocalisation, ou sur la question des navires remplaçants, un autre sujet traité très tardivement par la Commission européenne alors que nous avons déjà fait des demandes.

À partir du 17 septembre 2021, des licences sont accordées au coup par coup, par Jersey, pour les 6-12 milles. Cette situation met la pression sur nos pêcheurs, mais nous n’y pouvons pas grand-chose. La mauvaise volonté de nos partenaires est manifeste : il faut pousser le Royaume-Uni à respecter l’accord. C’est la raison pour laquelle la France a demandé aux autres États membres ayant des pêcheurs européens de la soutenir, via une prise de position commune sollicitant une intervention de la Commission européenne. Nous sommes rejoints au-delà des huit pays dits « amis de la pêche », puisque dix États membres s’associent à cette demande de la France. Peut-être aurions-nous pu faire appel à l’ensemble des pays européens, mais il nous semblait qu’à ce stade il revenait aux pays pêcheurs d’être au rendez-vous, ce qui a été le cas.

Vous connaissez la suite : le 28 octobre 2021, les échanges techniques n’aboutissent toujours pas. Nous décidons de présenter des mesures de rétorsion potentielles, applicables à compter du 2 novembre 2021. Le Premier ministre envoie un nouveau courrier à la présidente de la Commission européenne ; de mon côté, j’informe par écrit – une formalité obligatoire – la Commission du souhait de la France de fermer des ports. La Commission doit, elle, informer la Commission des pêcheries de l’Atlantique nord-est (CPANE) – dont je ne suis pas sûre qu’elle ait été parfaitement mise au courant de la situation. La situation se tend. Boris Johnson exprime son souhait de reprendre le dialogue ; la présidente de la Commission manifeste sa volonté de voir les discussions aboutir rapidement. Le Président de la République décide donc de continuer la négociation, tout en demandant à la Commission de fixer une date limite.

Pour résumer, pendant ces onze mois de travail, nous avons défendu en permanence nos marins par la tenue de dizaines d'heures de réunion et la transmission de milliers de données. J'explique la situation de blocage par le refus du Royaume-Uni d'honorer pleinement sa signature et par sa volonté d'en vouloir toujours plus pour se préparer à l'horizon 2026, au terme de la période transitoire prévue. C'est une restriction inadmissible de l'Accord. Nous avons souhaité que la Commission fixe une date limite : c'est donc le 10 décembre 2021, c'est-à-dire demain.

Un point sur les licences : je le redis, les Britanniques ont réussi à entraîner la Commission dans de nouvelles négociations, ce qui n'aurait pas dû arriver. Aujourd'hui, le nombre exact de licences délivrées aux pêcheurs est de 1 004 : 734 licences définitives dans la ZEE, 125 pour Jersey, 40 pour Guernesey – sans compter trois licences dont le dossier est presque complet et qui seront réglées rapidement –, 105 pour les 6-12 milles. Au total, 84 % de nos demandes ont été sécurisées. Le taux de 90 % que j'ai cité précédemment incluait les trois licences qui seront bientôt accordées et quelques autres qui nous ont été promises.

Il faut continuer à se battre. Comme le Président de la République l'a dit, personne ne doit être laissé sur le quai.

Il manque 53 licences pour la zone des 6-12 milles britanniques. Parmi ces licences manquantes, 40 concernent des navires remplaçants, au sujet desquels la Commission européenne n'est toujours pas d'accord avec le Royaume-Uni. En revanche, la France et la Commission européenne sont parfaitement alignées, il n'y a aucun débat là-dessus.

À Jersey, 38 licences provisoires sont classées dans la rubrique orange, les navires pouvant continuer à pêcher, et 12 licences provisoires sont rouges, c'est-à-dire que, depuis le 1er novembre 2021, les navires ne peuvent plus pêcher. L'invention de ces codes couleur est assez extraordinaire...

La coupe est pleine pour les pêcheurs, et il faut comprendre leur colère. Je l'ai répété au commissaire européen chargé de l'environnement, des océans et de la pêche le 26 novembre dernier, il n'est plus possible d'attendre. Le commissaire a d'ailleurs observé de très près les événements qui se sont passés sur le littoral de la Manche.

Quel espoir avons-nous pour la réunion de demain ? Le seul espoir que je vous ai donné concerne les quelques navires pour lesquels l'accord n'est pas finalisé. Concernant les navires remplaçants, nous ne sommes toujours pas d'accord, mais nous continuons à nous battre heure par heure. Les négociations se sont poursuivies hier, et des échanges ont lieu tout au long de cette journée.

Au-delà de l'échéance du 10 décembre 2021, il est clair pour nous que la Commission européenne doit demander la tenue d'une réunion du conseil de partenariat entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Le Premier ministre porte cette demande, que nous ferons immédiatement après le résultat des négociations, même si nous pouvons toujours espérer que le Royaume-Uni et Jersey soient pleins de bonnes intentions et veuillent respecter leur signature et leur engagement. Le conseil de partenariat est notre dernière chance pour gérer ces dossiers litigieux. Si nos demandes n'étaient pas satisfaites, nous demanderions qu'une procédure en contentieux soit ouverte par la Commission européenne. Cette procédure prendrait beaucoup de temps, mais nous n'avons pas le choix : la France n'abandonnera jamais ses droits.

De plus, selon la réponse que nous aurons demain soir, la Commission européenne pourra demander que des mesures de rétorsion européennes soient mises en place.

Le conseil de partenariat réunit des représentants du Royaume-Uni et des pays européens, et pas seulement de la France. Le commissaire est déjà d'accord pour constater l'existence d'une violation de l'accord concernant les licences de pêche – c'est un minimum. Ce constat sera établi pour tous les dossiers transmis au Royaume-Uni n'ayant pas reçu de réponse favorable. Cela nécessite que nous accompagnions totalement ceux de nos professionnels qui se retrouveraient contraints d'aller jusqu'au contentieux.

Le plan d'accompagnement a été négocié avant. On y retrouve des arrêts temporaires d'activité qui courent du 1er janvier 2021 jusqu'au 31 décembre 2021, des indemnités de perte de chiffre d'affaires qui ont couru jusqu'au mois de juillet et que l'on doit à nouveau examiner, ainsi que la question des « sorties de flotte ».

Ce plan doit être ajusté en fonction des résultats du Brexit. Les représentants des professionnels et les élus des territoires demandent fortement que des investissements d'avenir soient financés.

La France a obtenu une enveloppe de 100 millions d'euros pour accompagner les pêcheurs après le Brexit. Aux assises de la pêche et des produits de la mer, j'ai avancé le chiffre de 70 millions d'euros, soit ce qui nous reste après avoir déjà investi 30 millions d'euros dans le financement des arrêts temporaires et les indemnités des chiffres d'affaires. Il nous reste donc 70 millions d'euros pour mettre en œuvre les sorties de flotte et les investissements nécessaires.

Je vous rappelle que tous ces outils doivent être notifiés auprès de la Commission européenne avant d'être mis en œuvre. Afin que la France soit au rendez-vous pour accompagner ses pêcheurs au mois de janvier, il fallait que ces outils soient définis au moins deux mois auparavant, en coproduction avec les professionnels – c'est ma manière de fonctionner. Pour cette raison, j'ai indiqué lors des assises de la pêche et des produits de la mer qu'il était temps que l'on travaille sur ce plan de sortie de flotte, car il faut déterminer quelles sont les conditions pour en bénéficier. Si l'on fixe un seuil à 10 % de perte de chiffre d'affaires, l'accompagnement ne sera pas le même que si ce seuil est fixé à 80 %.

Les choses ne sont toujours pas précisées. Tout le monde s'est énervé, la presse la première. Il y a eu une incompréhension, et j'y ai sûrement eu une part de maladresse. Mais ces outils d'accompagnement ne sont pas prêts, et les comités ont un peu peur d'y travailler. C'est dommage, car il va bien falloir les mettre en œuvre. Nous avons toujours dit que ces mesures seraient prises sur la base du volontariat. Il faut faire attention, car les sorties de flotte ne concernent pas seulement la baie de Granville : il y a une forte demande depuis quelques mois en Méditerranée, ou dans les Hauts-de-France.

Les pêcheurs sont au courant de ces dossiers. C'est une erreur d'interprétation que de penser qu'il y a un plan massif de sortie de flotte. Il faut revenir à un climat plus apaisé pour que l'on travaille sur ces sujets. Gouverner, c'est prévoir. Ma mission et ma responsabilité, à la demande du Président de la République, consistent à faire en sorte que personne ne reste sans solution.

Nous avons besoin d'élaborer des stratégies à plus long terme : nous lancerons un plan d'action pour une pêche durable pour la décennie à venir, avec le Comité national des

pêches maritimes et des élevages marins, afin de faire évoluer tant notre vision française que celle de la politique commune de pêche (PCP). Ce travail avec les pêcheurs va ressembler au travail accompli dans le cadre du « Fontenoy du maritime » : ce sera une dynamique, qui évoluera avec le temps.

En ce qui concerne la pêche durable, il faut préciser qu'en France, 60 % des espèces sont aujourd'hui exploitées durablement, contre 20 % il y a vingt ans. Les pêcheurs français se sont fortement impliqués et ont suivi les recommandations de la Commission européenne, en mettant également au point leurs propres contraintes afin de gérer leurs stocks de poissons et de produits halieutiques.

Pour répondre à votre question concernant l'après-2026, madame la présidente, l'accès de chaque flotte aux eaux de l'autre partie sera négocié annuellement. C'est un grand changement, qui va nous mettre en tension chaque année.

L'Accord comporte des garanties afin de dissuader le Royaume-Uni de limiter arbitrairement l'accès à ses zones de pêches. Nous devons nous battre pour qu'il soit mis en œuvre. Les droits de douane sur les produits britanniques de la mer ou sur d'autres marchandises peuvent être ciblés ; il est possible de réduire l'accès de la flotte britannique aux eaux de l'UE, ainsi que de suspendre certaines obligations de l'UE dans d'autres domaines que la pêche en cas de préjudice économique et social important. Dans un cas extrême, chaque partie peut d'ailleurs mettre fin à l'Accord signé, ce que l'on pourrait faire bien avant 2026, si l'on estimait que cet accord devenait déséquilibré.

La semaine prochaine, des rencontres se tiendront à Bruxelles sur la question des totaux admissibles des captures (TAC) et des quotas. Les négociations menées dans ce cadre annuel sont toujours très difficiles, en particulier en ce qui concerne la Méditerranée – je vous rappelle que le plan de gestion pour les pêcheries en Méditerranée prévoit une baisse des captures de 40 % d'ici à 2025, et que, lorsque j'ai pris mes fonctions, il n'y avait pas de plan d'accompagnement de la pêche en Méditerranée. Nous avons mis en place un plan d'accompagnement avec la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture similaire à celui en vigueur pour le Brexit. Le Brexit ne doit pas faire oublier d'autres situations sur nos littoraux, comme celle du golfe de Gascogne.

M. Jean-Pierre Moga. – Madame la ministre, je voudrais vous remercier pour les détails que vous nous avez donnés sur ce sujet préoccupant.

Ma question concerne l'éolien en mer. Cette énergie renouvelable est prometteuse en raison de son potentiel de production. Le futur parc de Dieppe-Le Tréport sera doté d'une puissance de 500 mégawatts. Mais force est de constater que notre pays, malgré ses vastes espaces maritimes, accuse un retard certain dans ce domaine : nous n'avons pas de parc *offshore*, alors que le Royaume-Uni dispose par exemple d'un parc d'une puissance de 10 gigawatts – il devrait d'ailleurs doubler d'ici 2030.

Le développement de ces parcs pourrait engendrer 15 000 emplois pour la France, car nous pouvons entièrement produire tous les éléments de ces éoliennes. Pouvez-vous nous préciser les ambitions de la France en matière d'éolien en mer, ainsi que les leviers que vous comptez actionner afin de soutenir son développement ?

Mme Annick Girardin, ministre. – Le ministre de la mer est le ministre de la planification en mer. On n'a jamais beaucoup aimé parler de planification dans cet espace de

liberté, mais les activités en mer sont de plus en plus nombreuses, qu'elles soient historiques, comme la pêche ou le transport de marchandises et de passagers, ou beaucoup plus récentes, comme le tourisme, l'éolien ou la protection des espaces maritimes. Je regarde le sujet globalement, sous l'angle de la planification.

Je souhaite que l'on définisse des zones sur chaque bassin, et que le débat ait lieu à l'échelle locale, comme cela se passe dans d'autres pays. Quand je suis arrivée en responsabilité, j'ai voulu regarder l'état des projets d'éolien en mer. J'ai alors découvert qu'on ne disposait que d'une seule éolienne expérimentale, même si les choses devaient s'accélérer. Barbara Pompili a annoncé un plan ambitieux qui doit être mis en place en concertation avec les élus des territoires et avec les populations locales. Notre industrie est performante en la matière ; elle est prête.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Ma question est de nature prospective. En vous écoutant, on comprend bien les grandes difficultés rencontrées dans la négociation à l'échelle européenne. On mesure l'ampleur de la baisse des quotas et de nos capacités de pêche dans la mer du Nord, en Méditerranée ou dans le golfe de Gascogne. Comment voyez-vous la pêche française dans dix ans ? Aujourd'hui, elle représente 1 % du PIB ; 65 % du poisson consommé en France est déjà importé.

Mme Annick Girardin, ministre. – Je crois en la pêche française. Pour cette raison, j'ai souhaité lancer un plan d'action pour une pêche durable avec le Comité national des pêches, ce qui interviendra dans les jours qui viennent.

Une vraie prospection repose sur un élément essentiel : la recherche et la connaissance. En Méditerranée, seulement 8 espèces sont suivies scientifiquement, alors que l'on sait qu'un filet ramène jusqu'à 70 espèces. L'état de la ressource apparaît comme le premier sujet : quelles sont les ressources, quels types de quotas faut-il mettre en place ? Il est essentiel de mettre la science au service de la pêche, en favorisant, par exemple, les liens entre l'Ifremer et les pêcheurs.

La France possède une vaste ZEE ; nos ressources sont importantes, et nous avons besoin de mieux les connaître pour savoir où on peut pêcher aujourd'hui, et où on pourra pêcher demain. Cette question concerne également les eaux que nous possédons dans l'océan Indien, le Pacifique, ou l'Atlantique : l'espace potentiel de pêche française est extrêmement large. Il faut mieux connaître nos stocks, pour mieux les gérer et les protéger.

Nous devons également nous poser la question de l'accompagnement du pêcheur et de sa famille. Nous ne sommes pas allés assez loin concernant l'accompagnement, la formation, les cotisations à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) ou les retraites.

Un programme doit aussi être mené à bien sur les outils de pêche et les bateaux, qui ont en moyenne trente ans, avec un volet sanitaire, un volet sécuritaire ainsi qu'un volet concernant la transition énergétique.

Il faut également travailler sur la mixité à bord des navires, qui n'est actuellement pas possible sur les bâtiments de moins de 14 mètres. Pour que les choses évoluent, il faut persuader l'Union européenne de prendre en compte une augmentation de la taille des bateaux, sans que cela ne provoque une augmentation des capacités de pêche.

Nous avons aussi besoin de nous doter d'un plan en faveur de l'aquaculture durable. Nous y travaillons avec M. Denormandie. Je réfléchis également à des passerelles professionnelles entre les différents métiers de marins, car je ne sais pas si, dans le monde de demain, on pourra travailler toute sa vie dans la même filière. Il me semble donc utile de développer des passerelles entre la marine marchande, la pêche, mais aussi le secteur de la plaisance.

Il convient de veiller à la formation. J'ai créé un poste de coordinateur des lycées maritimes pour améliorer la coordination entre les établissements, mettre en place des actions communes, mieux partager les moyens et développer les investissements, en lien avec les régions.

Voilà le travail à venir avant la fin du quinquennat.

M. Alain Cadec, vice-président de la commission des affaires européennes. – Il faut aller vite !

Mme Annick Girardin, ministre. – Oui, mais il en va de même que pour le « Fontenoy du maritime » : voilà des années que chacun sait ce qu'il faut faire, il suffit juste d'impulser une dynamique suffisamment forte pour mutualiser les idées et lancer un plan d'action, destiné à se poursuivre lors du prochain quinquennat.

M. Alain Cadec, vice-président de la commission des affaires européennes. – Si je comprends bien, vous souhaitez utiliser la réserve d'ajustement du Brexit pour financer le plan de sortie de flotte. Je ne suis pas sûr que la Commission européenne soit d'accord pour utiliser ainsi cette réserve, dans la mesure où elle a été conçue pour aider les entreprises à surmonter les conséquences du Brexit, même si cela peut l'arranger d'une certaine manière...

Les navires de remplacement ne sont pas reconnus par les Britanniques, car ils considèrent que l'antériorité n'existe plus lorsqu'un marin pêcheur change de bateau : normalement les droits de pêche sont renouvelés automatiquement, mais les Britanniques font la sourde oreille. Nous n'avons pas d'autre solution que de chercher à les convaincre.

Vous avez évoqué des procédures de contentieux, mais cela prend énormément de temps ! En revanche, l'Union européenne a prévu la possibilité de prendre des mesures de rétorsion. Pensez-vous que la Commission européenne soit prête à les appliquer ?

Enfin, vous estimez que la France doit être moins dépendante de ses importations et insistez sur la formation des jeunes marins, mais, en même temps, vous proposez un plan de sortie de flotte : n'est-ce pas antinomique ?

Mme Annick Girardin, ministre. – En ce qui concerne les mesures de rétorsion, si toutes les licences ne sont pas délivrées le 10 décembre 2021, la France demandera la réunion du conseil de partenariat pour qu'il examine la situation et constate la mauvaise foi et le refus du Royaume-Uni d'honorer pleinement sa signature. C'est à ce niveau qu'il sera décidé, le cas échéant, d'ouvrir une procédure de contentieux ou de prendre d'éventuelles mesures de rétorsion. La France poussera en ce sens. C'est à la Commission européenne qu'il appartiendra de porter le contentieux, ou de prendre les mesures de rétorsion. Les préjudices, d'ailleurs, sont calculés en fonction des pertes financières pour la France et les pêcheurs, non du nombre de licences. Je ne sais pas ce qu'il se passera demain, mais nous essaierons de convaincre la plupart des pays européens. Le commissaire européen semble favorable à l'idée

d'engager un contentieux, car il faut défendre les droits de l'Union européenne jusqu'au bout, par principe. Il est vrai qu'un contentieux ne serait pas une bonne nouvelle pour les pêcheurs, car c'est une procédure longue, et l'issue n'est pas la récupération de la licence mais un dédommagement financier.

Nous avons inclus le plan de sortie de flotte dans le plan d'accompagnement et ce, à la demande des professionnels de certaines régions, même si les besoins varient selon les littoraux. Il est vrai qu'utiliser la réserve d'ajustement au Brexit pour financer des sorties de flotte volontaires n'apparaît peut-être pas toujours pertinent, dans la mesure où le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) peut aussi les financer. Nous aviserons donc au cas par cas. Les demandes se feront sur la base du volontariat.

M. Alain Cadec, vice-président de la commission des affaires européennes. – Je crains des effets d'aubaine. Un pêcheur de 57 ans qui a un bateau vieux de plus de 30 ans aura intérêt à demander une indemnisation au titre d'une sortie de flotte !

Mme Annick Girardin, ministre. – Vous avez raison, nous devons fixer des critères ; il faudra démontrer l'existence de pertes liées au Brexit – dont il conviendra de définir le niveau. Les réponses favorables ne seront pas automatiques. Chaque dossier fera l'objet d'une analyse, notamment pour apprécier, par exemple, s'il ne peut être proposé des transferts de quotas ou de jours de mer, ou la possibilité de participer à d'autres activités. Il nous reste à finaliser avec les professionnels la procédure d'examen des demandes. Je rappelle qu'un navire a une valeur importante. Les 70 millions disponibles du plan d'accompagnement ne sont pas fléchés vers la sortie de flotte, mais vers différents outils de soutien aux pêcheurs. Il nous manque aujourd'hui 104 licences, tandis que 79 demandes n'ont pas été transmises parce qu'elles ne correspondaient pas à nos critères. J'espère que ce chiffre sera inférieur à l'issue de la journée du 10 décembre 2021. J'ai proposé au Président de la République de nommer un accompagnateur pour suivre ces dossiers, lorsque nous aurons reçu les réponses britanniques.

Le plan de sortie de flotte et le plan d'accompagnement sont complémentaires. On peut comprendre que des marins pêcheurs épuisés souhaitent y recourir. Mais, même si le nombre de bateaux peut diminuer, je ne vois pas pourquoi la pêche serait moins dynamique demain. On peut diversifier les activités des pêcheurs. Nous ferons le bilan à la fin du plan et je pense que le nombre d'emplois sera supérieur.

J'insiste sur l'importance de la formation, car ces métiers n'attirent plus, en dépit de l'action de promotion des métiers du vivant que nous avons menée avec le ministre Julien Denormandie. Les effectifs dans les lycées maritimes baissent. Je suis élue d'un territoire qui est frappé par la surpêche et où le moratoire sur la pêche a été une catastrophe. Je suis donc très vigilante sur ces questions.

Mme Marta de Cidrac. – Le Président de la République annoncera bientôt les priorités de la présidence française de l'Union européenne (PFUE). Comment pensez-vous peser à l'occasion de cette présidence, pour mettre en avant certains sujets ? Les volets maritimes et de la pêche seront-ils une priorité ?

Mme Annick Girardin, ministre. – En ce qui concerne le volet maritime de la PFUE, un colloque sera organisé à La Rochelle sur les aspects sociaux. Nous avons mis en

place des aides à l'emploi pour la marine marchande destinées à lutter contre le dumping social.

Je défendrai deux messages lors de la présidence française de l'Union européenne. Tout d'abord, il convient de réviser la politique commune de la pêche (PCP), dont le cadre juridique est défini par un règlement européen de 2013 qui doit être réexaminé à partir de 2022. Ce ne sera pas simple, car la Commission européenne n'a manifestement pas le souhait de rouvrir la discussion sur le sujet.

Il faudra également finaliser la révision du règlement instituant un régime communautaire de contrôle, afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche. Trois sujets devront pour cela être abordés, selon moi. Le premier est le rôle de l'évaluation scientifique : s'il apparaît pertinent de s'appuyer sur les données du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), je note que ces données ont souvent deux ou trois ans et que chaque niveau consulté rajoute son avis. Il faudrait que le pouvoir politique puisse se fonder uniquement sur les données scientifiques. Deuxième axe, la lutte contre la pêche illégale, problème crucial dans certaines régions, comme en Guyane : cet objectif doit être réaffirmé ; ce thème sera aussi à l'ordre du jour du One Ocean Summit qui se tiendra à Brest en février 2022. Enfin, dernier axe, le développement de l'aquaculture : je plaide pour l'instauration de quotas de production pour les pays européens. Dans la mesure où l'on réduit d'un côté les quotas de pêche, il serait judicieux de produire davantage grâce à l'aquaculture pour compenser.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je ne sais pas ce qu'en pense votre collègue Barbara Pompili...

M. Laurent Somon. – Certaines incompréhensions viennent des annonces de fermeté que vous aviez formulées : il était question de revenir sur les accords du Touquet, de limiter l'approvisionnement en énergie de Jersey, d'empêcher la flotte de pêche britannique d'entrer dans les ports français, etc.

Quelles sont les conséquences du Brexit sur la filière du mareyage ? Les contrôles douaniers perturbent le débarquement dans certains ports et obligent à aller plus loin : certains ne pouvant plus débarquer à Granville doivent aller à Saint-Malo.

Pouvez-vous nous en dire davantage sur votre stratégie à long terme pour la pêche ? La France possède le deuxième domaine maritime mondial et dispose d'entreprises de transformation développées. Est-il envisageable de renoncer à la pêche ?

La France dit qu'elle défend ses pêcheurs, mais j'ai l'impression qu'elle est à la remorque tandis que Boris Johnson, lui, agit et obtient satisfaction. Il annonce aussi une révision de la réglementation concernant le maillage des filets. Allons-nous réagir ?

Mme Annick Girardin, ministre. – Le Royaume-Uni a souhaité reprendre sa souveraineté. Nous devons nous y habituer. Il est possible également que le Royaume-Uni annonce l'installation d'éoliennes dans des zones de pêche. Il n'en demeure pas moins que le Royaume-Uni est notre voisin, et qu'après une phase de tension, il faudra bien que nous retrouvions des relations de bon voisinage.

Nous avons suspendu la mise en œuvre des mesures de contrôles renforcés, que nous avons annoncées, après l'annonce par le gouvernement britannique de sa volonté de

reprendre le dialogue. La pêche relève de la compétence de l'Union européenne. C'est donc à la Commission qu'il convient d'agir en premier lieu. Nous cherchons à impulser son action, même si nous pouvons très bien renforcer certains contrôles, ou les exercer avec plus de zèle... Nous avons aussi été attentifs à ce que des mesures de contrôles renforcés ne pénalisent pas notre filière de mareyage.

Nous sommes tous préoccupés par les annonces britanniques concernant les mesures techniques. Le Royaume-Uni nous a montré qu'il pouvait les instaurer de manière unilatérale, alors que l'accord de Brexit prévoit un préavis « raisonnable » et une concertation. La difficulté consiste à apprécier le caractère « raisonnable » des mesures si nous ne sommes pas informés...

M. Alain Cadec, vice-président de la commission des affaires européennes. – Sophie Primas a évoqué l'après-2026. Je déplore que le secteur subisse alors des négociations annuelles. Il faudrait prévoir un cadre pluriannuel. Les pêcheurs manquent de visibilité.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Ne serait-il pas possible pour la France et les pays touchés par le Brexit, de négocier, en compensation du non-octroi des licences, sous le contrôle des scientifiques et de façon temporaire, l'obtention de quotas de pêches supplémentaires dans les eaux européennes ?

Mme Annick Girardin, ministre. – On peut toujours essayer, mais les négociations seront compliquées... Les quotas sont définis chaque année. Peu de professions, en effet, dépendent d'accords renégociés tous les ans. Or lorsqu'un pêcheur achète un bateau, il s'engage sur des années. Un cadre pluriannuel serait souhaitable, quitte à prévoir des possibilités d'ajustement en cas de problème. La pêche est un secteur sous tension, sans compter les effets de la planification de l'espace maritime et l'irruption de nouvelles activités en mer. Nous devons donc revoir l'ensemble du système, aux niveaux français et européen.

Je suis ouverte à l'idée consistant à étudier la possibilité d'échange de quotas pour aider ceux qui ont été victimes d'aléas. Toutefois, si les pêcheurs européens sont soudés lorsqu'il s'agit de mesures visant des pays extra-européens, la solidarité est plus limitée au sein de l'Union européenne ! Les pêcheurs, il faut le dire, subissent à peu près les mêmes contraintes partout, qu'elles soient directement liées au Brexit ou non. Je ne parle pas non plus de la concurrence de la pêche industrielle pour la pêche artisanale. Il y a des difficultés partout. Enfin, je vois mal comment nous pourrions envoyer de petits bateaux de moins de 12 mètres pêcher dans l'océan Indien...

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Nous vous remercions pour vos réponses.

M. Alain Cadec, vice-président de la commission des affaires européennes. – Je tiens, avant de conclure, à saluer l'excellent travail de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture.

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 15 décembre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

Agriculture et pêche

Les pêcheurs français face au Brexit

Examen du rapport d'information

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Lorsque nous avons auditionné la ministre de la mer Annick Girardin, jeudi 9 décembre dernier, nous avons évoqué une actualité très dense, avec la date butoir du 10 décembre 2021. Cette date correspondait, tout d'abord, à l'expiration du délai accordé par la Commission européenne aux autorités britanniques pour l'octroi des licences de pêche, mais aussi pour les négociations relatives aux totaux admissibles de capture (TAC) dans les eaux britanniques, qui devaient être arrêtés le même jour. S'y ajoutait le premier tour des négociations pour les TAC dans les eaux de l'Union européenne (UE), à intervenir lors du Conseil pêche des 12 et 13 décembre 2021.

Ces échéances passées, le résultat obtenu apparaît décevant : le Premier ministre britannique Boris Johnson a affirmé ne pas se sentir tenu par les « ultimatums » de la France et de l'Union européenne (UE), et sur 104 licences encore demandées, il n'en a finalement accordé, le lendemain, que 30. On ne peut pas vraiment dire que la France ait été entendue... Les TAC dans les eaux britanniques n'ont pas été décidés à temps, et, faute de mieux, on appliquera une clé de répartition au prorata pour les trois premiers mois de 2022. Avouez qu'il peut être difficile de se projeter pour un pêcheur opérant dans les eaux britanniques !

Les TAC dans les eaux européennes ont été annoncés hier matin, mardi 14 décembre 2021, et, comme nous le craignons, ils ne tiennent pas compte du contexte exceptionnel lié, coup sur coup, à la Covid-19 et au Brexit. Ces TAC ne permettent pas un report, même temporaire, sur nos eaux, de la quotité de pêche rendue impossible dans les eaux britanniques.

À l'aune de ces derniers rebondissements, on peut dire que nous ne nous sommes pas trompés, en demandant à notre collègue Alain Cadec de préparer un rapport, en tant que président de la section « Pêche et produits de la mer », pour les deux commissions des affaires économiques et des affaires européennes du Sénat.

À titre personnel, j'observe avec inquiétude que l'on semble prêt à diminuer nos capacités productives alors que les standards environnementaux de l'UE sont parmi les plus ambitieux au monde, tandis que, dans le même temps, des bateaux-usines chinois ou russes sillonnent les mers. Je suis également sidérée que personne, hormis peut-être dans ces murs,

ne mentionne le drame qui se dessine pour l'après-juin 2026, si nous l'abordons dans le même état d'impréparation que 2021, avec la perspective de renégociations annuelles des quotas.

Je laisse désormais la parole à Jean-François Rapin, et je suis impatiente d'entendre Alain Cadec nous présenter ses constats et ses propositions.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Je me réjouis que nos deux commissions se réunissent aujourd'hui pour traiter de la situation des pêcheurs à la suite du Brexit. Derrière ce sujet, ce sont des professionnels qui perdent patience, et, plus grave, qui perdent espoir pour l'avenir de leur métier. Sont en jeu une filière, mais aussi des familles et des territoires.

La commission des affaires européennes y prête attention depuis l'origine : dès la signature de l'Accord de retrait du Royaume-Uni en octobre 2019, elle a travaillé à élaborer une proposition de résolution européenne pour peser sur le mandat de négociation, en vue du nouveau partenariat à construire avec les Britanniques. Cette résolution plaidait pour que le sujet de la pêche ne soit pas dissocié du reste de l'accord, dans l'intérêt même de nos pêcheurs : ce fut la ligne de conduite tenue jusqu'au bout par le négociateur Michel Barnier et cela a évité un « no deal » qui aurait signifié la fin pure et simple de l'accès aux eaux britanniques.

Mais la mise en œuvre de l'Accord de commerce et de coopération finalement conclu entre les deux parties le 24 décembre 2020 est rendue très difficile par l'enjeu de politique intérieure que cela représente pour le Royaume-Uni. Nous avons entendu hier Catherine Colonna, notre ambassadrice à Londres, dans le cadre du groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique, et elle nous a confirmé que, sur ce sujet de la pêche où nos intérêts sont pourtant liés – les eaux britanniques étant poissonneuses mais les consommateurs étant surtout français –, et où nous aurions pu espérer des compromis, l'isolationnisme britannique, et même l'exceptionnalisme britannique pour reprendre ses mots, donne une charge politique excessive au dossier de la pêche et complique son issue.

Notre conviction nous conduit à penser que nous avons tout intérêt à européeniser le sujet pour éviter le face-à-face avec le Royaume-Uni et utiliser à notre avantage le poids des vingt-sept États membres, tant qu'ils restent unis. C'est pourquoi notre commission a auditionné cette année, non seulement les ministres concernés et le Comité national des pêches et des élevages marins, mais aussi le commissaire européen Virginijus Sinkevičius, de même que plusieurs des députés au Parlement européen. Et je me félicite qu'Alain Cadec, qui a présidé la commission pêche du Parlement européen, soit aujourd'hui celui qui préside le groupe d'études « Pêche et produits de la mer » au Sénat et consacre un rapport à cette question. Nous l'écouterons avec attention.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Je suis très heureux de vous présenter les principales orientations du rapport que vous avez bien voulu me confier sur les pêcheurs français face au Brexit.

Nous avons dû agir dans un temps limité, avec la difficulté d'un sujet « chaud », d'une actualité en mouvement. Dans ce rapport, je traite bien sûr de la question des licences de pêche non octroyées par les Britanniques, je reviens sur ses causes et en analyse les conséquences. À ce sujet, le message politique que je voudrais faire passer est très clair et très simple : il ne faut pas laisser les Britanniques faire des pêcheurs français les « victimes collatérales » ni les « variables d'ajustement » du Brexit.

Mais j'ai également pensé, et c'est, je crois, l'une des caractéristiques de cette Haute Assemblée, qu'il était opportun d'essayer de voir plus loin ou plutôt d'essayer de discerner, en-dessous de l'écume, les lames de fond, c'est-à-dire de percevoir les évolutions structurelles, au-delà de la seule conjoncture.

L'Accord de commerce et de coopération du 24 décembre 2020 entre les deux parties, en particulier son volet pêche, a été perçu avec soulagement par les pêcheurs français car il s'agissait d'une meilleure issue qu'un « no deal ». Le volet pêche de cet Accord accorde aux pêcheurs de l'UE un sursis de 5 ans et demi, jusqu'à juin 2026, période de transition pendant laquelle l'Union européenne sécurise 75 % de ses quotas de pêche dans les eaux britanniques pour en rendre à terme 25 % aux pêcheurs britanniques, qui en voulaient au départ 60 %.

Cela apparaît certes moins avantageux que la politique commune de la pêche, qui garantissait jusqu'alors un accès à la zone économique exclusive britannique et, en cas de « droits historiques », un accès à la bande côtière britannique (les 6-12 milles). C'est donc une perte, sachant que le quart de la pêche hexagonale est réalisée dans les eaux britanniques. Mais il faut bien comprendre qu'avec un « no deal », il aurait fallu renégocier l'intégralité de nos quotas. À cet égard, nous disposons d'un répit de cinq ans et demi. Ce n'est pas pour rien que les premiers mécontents de l'accord étaient les pêcheurs britanniques, s'estimant trahis, eux qui ont voté à 90 % pour le Brexit.

Ce compromis est à mettre au crédit du négociateur en chef de l'Union européenne, Michel Barnier : il a réussi à lier les négociations sur la pêche, laquelle pèse 1 % du PIB de l'UE, avec l'ensemble des négociations commerciales et douanières, dont le poids économique est très supérieur. C'était d'ailleurs la demande de la commission de la pêche du Parlement européen, que j'avais l'honneur de présider.

Il convient de souligner la situation juridique particulière des îles anglo-normandes. Il y a eu une volonté délibérée, notamment de Jersey, de remettre en cause le compromis trouvé avec les accords dits de la baie de Granville du 4 juillet 2000, qui délimitaient les eaux anglo-normandes et les droits de pêche autour de deux principes qui me semblent incontournables : des relations de bon voisinage, et la nécessité d'un régime particulier compte tenu de la proximité géographique.

Ces principes avaient permis de dégager un consensus en associant professionnels, scientifiques et administrations au sein d'un comité de gestion et de suivi. Les îles anglo-normandes, « dépendances de la couronne britannique », jouissant d'une grande autonomie, elles n'étaient à ce titre pas couvertes par le droit de l'UE et n'ont d'ailleurs même pas pris part au vote qui a conduit au Brexit. Pourtant, par opportunisme, elles ont demandé à être couvertes par l'Accord de commerce et de coopération, qui annule et remplace toute disposition antérieure en matière de pêche – c'est l'article 19 de la rubrique pêche. Depuis lors, Jersey, notamment, s'est montrée beaucoup moins conciliante que Guernesey.

Côté bilan de l'application de l'Accord, le compte n'y est pas. Nul ne doutait, dès sa conclusion, que l'application en serait difficile, mais pas à ce point ! Si on met de côté les 734 licences de pêche attribuées dès janvier 2021 pour la zone économique exclusive (ZEE), pour se concentrer sur les 6-12 milles de la Grande-Bretagne et les eaux anglo-normandes : 300 licences définitives ont été accordées sur 374 demandées, soit un taux de refus significatif de 20 %.

Or, ce sont quasi exclusivement les petits navires français de pêche côtière qui se sont vu refuser des licences, les « moins de 12 mètres ». C'est non seulement injuste, mais c'est tout notre modèle de pêche artisanal, de proximité, et les arrière-pays, qui sont bouleversés.

J'en viens à mon analyse de l'impasse actuelle des négociations. Ce sont bien sûr les Anglais qui ont « tiré les premiers », en interprétant le traité à leur manière.

L'échec provient tout d'abord de la mauvaise foi britannique autour des définitions des « antériorités de pêche » et des « navires de remplacement » : les Britanniques ne se sont pas en l'espèce contentés de préciser l'Accord, ils l'ont modifié substantiellement en l'interprétant. Leur démarche est donc bien illégale au regard dudit Accord et du principe *pacta sunt servanda*, pierre angulaire du droit international. Les exigences rétroactives de Londres s'inscrivent dans une stratégie de tracasserie administrative délibérée.

Les négociations sont aussi pour ainsi dire « restées à quai », parce que la Commission européenne n'a pas été assez vigilante. Elle était pourtant la seule partie à l'accord avec les Britanniques et donc la garante de sa bonne application. Or, elle n'a réagi que tardivement, à l'automne 2021.

Je vois trois explications à cela. D'abord, le sujet apparaît très franco-britannique et il n'a pas suscité de réflexe de solidarité parmi les autres États membres, pour qui il s'agit d'un conflit sans grande portée économique, et de surcroît largement résolu, vu de Bruxelles. L'échelon européen pouvait ne pas paraître le bon, mais le cadre fixé par l'Accord nous y contraignait. Le circuit de communication entre pêcheurs français et administration britannique est beaucoup trop complexe : les comités départementaux ou régionaux des pêches aident les pêcheurs à compiler les éléments de preuve, ensuite examinés par la direction des pêches à Paris (DPMA), réexaminés par la DG MARE au sein de la Commission de Bruxelles, transmis à Londres qui, le cas échéant, les fait parvenir à Saint-Héliier ou Saint-Pierre-Port. Alors que Jersey est à 25 km des côtes françaises... La Commission européenne a admis procéder avec les États membres à un filtrage des demandes, certes au nom de la crédibilité des dossiers, mais n'y a-t-il pas eu un excès de zèle de nos autorités ?

Ensuite, la France a incontestablement perdu de son influence à Bruxelles et ce malgré ses alliés potentiels, les États « amis de la pêche », et le soutien unanime de la commission de la pêche du Parlement européen, qui a voté à l'unanimité une résolution pour soutenir la France dans ce dossier. Les pouvoirs publics français n'ont pas su agir assez rapidement pour faire endosser des « mesures correctives » par la Commission européenne, seule habilitée à les prendre. Par ailleurs, il ne faut pas trop espérer de la présidence française du Conseil de l'UE ; je pense que la France aurait dû renoncer à cette présidence et passer la main à la Suède, pour prendre le tour d'après, car son temps utile ne sera que de deux mois en raison de l'élection présidentielle.

Enfin, le commissaire européen à l'Environnement et à la Pêche a peut-être vu dans cet épisode l'occasion de réduire nos capacités de pêche, ce qu'il demande depuis des années au nom de la conservation des ressources halieutiques. Or, comme l'a rappelé la présidente Sophie Primas, l'espace maritime de l'Union européenne est le plus contrôlé au monde et préserve le mieux la biomasse.

J'aurai bien sûr un mot pour notre Gouvernement et notre Président, dont la stratégie a été contradictoire. Pas entendue à Bruxelles, la France est tombée dans le piège

d'un affrontement bilatéral alors que l'accord est euro-britannique, pas franco-britannique. Les autorités françaises se sont lancées dans une surenchère d'annonces de mesures de « rétorsion » irréalistes, et sans doute contraires au droit international comme aux règles européennes : coupures d'électricité, contrôles douaniers systématiques... Les Anglais ont eu beau jeu de qualifier la réaction française de « disproportionnée ». « En même temps », ces mesures n'ont jamais été appliquées, les ministres ayant été désavoués par le Président de la République au G20 de Rome, qui a proposé une désescalade à Boris Johnson, ce qui a nui à la cohérence de la parole de la France.

Cerise sur le gâteau, la ministre de la mer a rappelé publiquement que le Gouvernement envisageait un plan de sortie de flotte (PSF) pour les navires n'ayant pas obtenu de licences. En pleine négociation, cela a donné le signal d'un renoncement. Ce sont des dizaines de bateaux que l'on envisage de détruire, ainsi que les droits de pêche qui y sont associés. Est-ce cela, l'avenir que l'on promet à nos jeunes dans les lycées professionnels maritimes ? La ministre, dans le même discours, annonce un renforcement de la formation des jeunes marins... Par ailleurs, comment voulez-vous dans ces conditions que Bruxelles négocie ?

Je souhaite également insister sur la nécessité d'anticiper les échéances des prochaines années, notamment l'après-2026, pour maintenir nos capacités de production.

Il faut avoir à l'esprit que l'affaire des licences ne représente que le début d'un long chemin de croix pour accéder aux eaux britanniques, à cause de trois écueils. En effet et tout d'abord, si les parts respectives du « gâteau » sont définies par l'Accord, la taille de ce gâteau doit être décidée chaque année, normalement avant le 10 décembre. En ciblant les baisses de totaux admissibles de capture (TAC) sur les espèces pour lesquelles ils ont une part réduite, les Britanniques peuvent instrumentaliser ces TAC pour gêner les Européens. Ensuite, les Britanniques peuvent prendre ce qu'on appelle des « mesures techniques », par exemple sur le maillage des filets ou sur les dates de pêche, qui peuvent constituer des barrières à l'entrée si elles ne sont pas prises en fonction de considérations strictement scientifiques, comme le prévoit normalement l'Accord. Les autorités britanniques ont d'ores et déjà annoncé de telles mesures, qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Enfin, ces dernières pourront, après juin 2026, renégocier annuellement les quotas. Ce sera une épée de Damoclès, source d'insécurité juridique permanente pour les marins, si nous ne l'anticipons pas.

Ainsi, en deux ans, nos pêcheurs ont subi une triple peine : la Covid-19, le Brexit, et la baisse des TAC. Nous aurions besoin de la bienveillance des autorités européennes, pour reporter sur nos eaux les autorisations de pêche perdues dans les eaux britanniques. D'une façon générale, 15 % des ressources halieutiques étaient bien gérées en 2000, nous en sommes aujourd'hui à 60 %, c'est dire les efforts qui ont été fournis ! Je ne demande pas d'augmenter nos capacités de pêche, car elles sont à un bon étiage, mais de les maintenir, en autorisant un report.

La France est un grand pays maritime, mais nous importons les deux tiers du poisson que nous mangeons. Sortir d'une logique productive en Europe se traduirait par la perspective d'un déficit commercial accru en matière de produits de la mer : voilà ce que je désigne sous les termes de « durabilité dans un seul pays ». Rappelons que l'UE pêche 3 % du poisson mondial, contre 40 % pour la Chine. C'est aussi pour cela qu'il faut contester le PSF, notre souveraineté alimentaire est en jeu !

Enfin, je souhaite vous livrer quelques recommandations, quelques pistes que je soumets à votre sagacité. J'identifie, à cet effet, trois catégories de mesures, à court, moyen et long terme.

À court terme, on ne doit pas accepter le fait accompli britannique sur les licences. L'UE est fondée, autant que le Royaume-Uni, à décider des mesures d'application de l'Accord. Concrètement, nous devons obtenir des autorisations temporaires pour nos pêcheurs qui se trouvent encore en attente du traitement de leurs dossiers, de même que la transparence des Britanniques sur leurs méthodes d'instruction, ainsi qu'une indulgence de leur part, pour ceux de nos bateaux qui étaient par exemple en travaux et qui ont atteint le nombre de jours requis en moyenne, mais pas année par année.

En contrepartie, la France et l'UE doivent se montrer irréprochables quant à la démonstration des antériorités de pêche, en exploitant mieux toutes les données qu'elles ont à disposition et en transmettant toutes les demandes, sans autocensure.

Il faut en parallèle fluidifier les échanges avec les Britanniques en mobilisant l'Europe et les régions. Nous devons réaffirmer, tout d'abord, le mandat clair de la Commission européenne en matière d'obtention des licences, mais demander parallèlement une habilitation de l'Union pour négocier de façon bilatérale avec le Royaume-Uni des « accords de Granville II », puisqu'il s'agit d'une politique exclusive. Plus largement, un dialogue régulier doit être institué entre nos régions, les îles anglo-normandes et les autorités britanniques, pour prévenir les différends en amont.

Enfin, si les Britanniques persistent dans leur attitude non coopérative, il ne faut pas exclure des mesures correctives, dans le respect de la légalité internationale. La France doit peser de tout son poids au sein de l'UE pour que cette dernière prenne de telles dispositions. Mais notre pays ne peut en aucun cas s'y substituer. Par gradation, trois types de mesures sont prévus par l'Accord de commerce et de coopération. Il s'agirait, tout d'abord, de suspendre l'accès à nos eaux et le traitement tarifaire préférentiel pour les navires et les produits de la pêche britanniques. Cette option a le mérite d'appuyer sur la dépendance britannique à l'égard des consommateurs européens, puisque plus de la moitié du poisson débarqué par les Britanniques est destiné à ce marché. Mais il faut dans ce cas aider les mareyeurs, qui ne doivent pas être des victimes collatérales de notre diplomatie. Attention aussi à ce que ces mesures soient appliquées dans tous les États membres de l'UE, sinon le traitement du poisson britannique se déporterait sur les ports belges ou néerlandais.

Ensuite, nous pourrions suspendre l'exonération de droits de douane accordée à d'autres marchandises que les produits de pêche : c'est l'option des mesures croisées, qui devrait être recherchée en priorité, mais cela implique de mobiliser les autres États membres de l'Union européenne.

Enfin, il y aurait la possibilité de remettre en cause plus globalement l'application de l'Accord de commerce et de coopération, voire de le dénoncer. Cette option est envisageable s'agissant du volet pêche pour les îles anglo-normandes, mais pas pour le Royaume-Uni, car pour ce dernier une clause lie la rubrique pêche à la rubrique commerce : les répercussions économiques seraient énormes.

Outre les rétorsions directes, on peut également proposer d'ajouter Jersey et Guernesey à la liste de l'UE des territoires non coopératifs en matière fiscale. Ce sont deux paradis fiscaux, c'est un argument.

À moyen terme, il faut anticiper le grand saut dans l'inconnu de l'après 2026 mieux que les problèmes de l'année 2021 ne l'ont été. Les négociations avec les Britanniques seront difficiles. Il faudra s'accorder au niveau européen pour imposer à la partie adverse la pluri-annualité des quotas : on ne peut accepter l'annualité, qui enlève toute visibilité aux pêcheurs ! Il faudra aussi refuser la commercialisation des licences. Pour ce faire, il faudra lier les négociations après 2026 à celles sur l'accès des Britanniques aux eaux de l'UE.

À long terme, la France doit maintenir ses capacités de pêche. Cela passe par de nouvelles opportunités de pêche afin de limiter notre dépendance aux importations, en obtenant de la Commission un report de l'effort de pêche dans nos eaux, sous le contrôle des scientifiques, mais aussi en récupérant des quotas britanniques dans les eaux norvégiennes et islandaises. Un autre sujet qui me tient à cœur est celui du mitage des zones de pêche par les parcs éoliens offshore : il faudrait une plus grande association des pêcheurs aux décisions d'implantation et à la gestion de ces parcs.

Je conclurai mon propos en faisant valoir qu'il faut construire un plan de modernisation de notre flotte, pas pour en augmenter le volume mais pour le stabiliser, et certainement pas pour détruire des navires par le biais d'un « plan de sortie de flotte ». En cas de besoin, des arrêts temporaires sont préférables, sur le modèle des « arrêts Brexit » et des « arrêts Covid ».

La Réserve européenne d'ajustement au Brexit doit servir à actualiser et non à détruire notre capacité de pêche. Elle doit contribuer à promouvoir la sécurité des navires, les économies d'énergie et la sélectivité des engins de pêche. Il faudrait également financer un plan de modernisation du secteur du mareyage, pour accompagner ce secteur dans sa transformation écologique, par exemple en matière d'emballages plastiques et de transport... Nous pourrions aussi lancer un plan « pêche et produits de la mer » dans l'objectif de ramener de 65 % à 50 % notre dépendance aux importations d'ici dix ans. Je suggère encore de rechercher une meilleure valorisation et de meilleurs débouchés pour certaines espèces qui se trouvent parfois en abondance (comme le tacaud ou le carrelet) voire en surabondance (comme le poulpe) dans les eaux françaises mais sont boudées par les consommateurs. Je suggère enfin de poursuivre l'amélioration de l'attractivité des métiers de la pêche et de développer l'aquaculture, notamment dans des fermes piscicoles durables, différentes de ce que l'on trouve en Norvège, où il s'agit de fermes industrielles et polluantes.

M. Pierre Louault. – Sait-on combien de demandes de licences sont restées sans réponse ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Il y en a encore 74 et je crois que les Britanniques ont décidé qu'ils n'en accorderaient plus. Le secrétaire d'État chargé des affaires européennes, M. Clément Beaune, fait valoir que nous sommes au « dernier kilomètre » ; je n'y crois guère !

Mme Anne-Catherine Loisier. – Est-il envisageable de récupérer des zones de pêche, en particulier dans l'Atlantique nord, ou bien est-ce une source de tensions ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Oui, c'est possible, une partie des quotas dans les eaux norvégiennes et islandaises sont partagées avec le Royaume-Uni, on y trouve en particulier beaucoup de cabillaud, ce qui peut intéresser nos pêcheurs – mais il y a effectivement un risque de tensions.

M. Laurent Duplomb. – J’avais alerté nos autorités sur la problématique des licences il y a quelques mois. Mais une fois de plus, le résultat démontre la naïveté du Gouvernement français dans la négociation – et même sa faculté à nous mentir, puisque, quand le ministre affirme que 93 % des licences demandées ont été accordées, nous savons que c’est faux et vous montrez bien combien il y a d’injustice. Les Britanniques jouent sur les mots, ils ne redonnent pas de licence quand le bateau est remplacé, alors que le pêcheur a investi pour moderniser son outil de travail : voilà comment il s’en trouve remercié ! En plus de cela, hélas, nous constatons l’impuissance de la France en Europe. Ce soir, lors de son intervention télévisée, le Président de la République fera probablement des « effets de manche » en présentant ses ambitions pour la présidence de l’UE, mais l’impuissance de la France sur la pêche augure bien mal de ce qui se passera l’an prochain...

M. Didier Marie. – Nos pêcheurs sont otages de la politique intérieure britannique, et même de l’écart entre les déclarations britanniques et ce qui reste de leurs intérêts, sachant que les débouchés de la pêche anglaise sont surtout chez nous. En réalité, la crispation actuelle nuit à tout le monde. Espérons que les difficultés se résoudront rapidement.

J’en viens à mes interrogations. Est-ce que l’UE anticipe la négociation sur les quotas – et quels sont les rapports de force internes à l’Union européenne sur le sujet ? Ensuite, les Britanniques n’accepteraient-ils pas, à l’avenir, le renouvellement des bateaux, alors que les pêcheurs sont obligés d’investir : quelle est donc la continuité de nos droits de pêche ? Enfin, est-ce le Brexit qui explique l’augmentation actuelle du prix du poisson ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Sur cette dernière question : oui, je crois que c’est bien la crise post-Brexit qui a provoqué l’augmentation des prix à laquelle nous assistons.

Les navires de remplacement sont souvent ceux de jeunes pêcheurs : ce sont donc les jeunes qui vont se trouver sur le carreau, alors que notre ministre parle d’en former davantage, c’est tout à fait contradictoire... L’Accord conclu le 24 décembre 2020 ne définit pas précisément la notion de navire de remplacement : il aurait peut-être fallu le faire avec des critères précis, les Britanniques ont exploité le filon pour limiter nos droits de pêche.

La Commission européenne anticipe le traitement de la question des quotas, mais les Britanniques repoussent la réglementation sur les stocks partagés au second trimestre 2022. D’une façon générale, consentir à une renégociation annuelle serait un drame, car elle intervient tard dans l’année et les pêcheurs n’auraient alors plus aucune visibilité. Voyez comme cela se passe aujourd’hui, par exemple avec les droits de pêche sur la sole dans le Golfe de Gascogne : les chiffres tombent à la fin de l’année, les pêcheurs viennent donc tout juste d’apprendre qu’ils doivent réduire leurs prises d’un tiers, c’est déstabilisant !

Dans la pêche comme ailleurs, c’est chacun pour soi, et nous devons constater que pas un pays européen n’est venu à notre secours dans cette crise, pas plus les Belges, les Hollandais, les Italiens que les Espagnols, pourtant concernés eux aussi : il n’y a pas de solidarité. Il faut bien voir aussi que cette situation est consécutive à la perte d’influence de la France dans l’UE – alors qu’avant, on pouvait faire le poids en cas de crise.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Les TAC sont-ils fixés par zones de pêche ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Oui, par zones de pêche.

M. Bernard Buis. – La France est-elle le seul pays affecté ? Qu'en est-il des pays du nord ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – En matière de licences de pêche, notre pays est le plus touché par le Brexit, à hauteur de 70 %, même s'il n'est pas le seul. Pour les autres pays, l'impact porte davantage sur de grands navires. Nous sommes les seuls à être aussi affectés pour de petits bâtiments.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Quand on dit qu'un quart de la pêche hexagonale s'effectue en eaux britanniques, on raisonne à l'échelle de l'ensemble de la pêche française, mais dans les Hauts-de-France, c'est 60 %, et pour certains pêcheurs, c'est même l'intégralité de leurs prises. Nos voisins britanniques sont allés jusqu'à donner des licences à des pêcheurs qui ne pêchaient pas dans leurs eaux : lorsque ces pêcheurs ont proposé de céder leurs licences à d'autres pêcheurs français, les Britanniques ont refusé... C'est dire où l'on en est dans la gestion du dossier.

Sur l'augmentation du prix du poisson, ensuite. Il y a certes le Brexit, mais il faut aussi prendre en compte la raréfaction de la ressource là où l'on peut pêcher, du fait d'une surpêche ponctuelle – le poisson, se faisant rare, coûte plus cher. C'est aussi une conséquence de la réglementation.

Faut-il abandonner tout PSF ? Attention, certains pêcheurs se sont engagés dans des démarches de ce type avant le Brexit, il ne faudrait pas les remettre en cause.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Effectivement, je ne vise dans mon rapport que les PSF liés au Brexit.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Les conseils maritimes de façade ont appliqué la directive-cadre sur l'eau (DCE) 2000/60/CE, adoptée le 23 octobre 2000, en arbitrant entre les différents usages de l'eau. J'avais indiqué, en son temps, que si le Brexit se passait mal, les pêcheurs en subiraient les conséquences et que d'autres usages de l'eau feraient l'objet de demandes, notamment en matière de développement de l'éolien. Il faut donc reconsidérer les documents de planification, qui n'ont pas pu intégrer les effets du Brexit.

Enfin, alors que notre ambassadrice au Royaume-Uni a semblé indiquer que le conseil de partenariat et de surveillance de l'Accord n'avait pas été activé, il semble que le comité spécialisé dans la pêche ait tenu une réunion cet été : qu'en est-il ?

Pour l'anecdote également, encore que cela donne à réfléchir, il faut bien mesurer que si un PSF intervenait sur des bateaux neufs, ce serait sur des bateaux tout juste subventionnés par l'UE... ce serait un comble !

Cette situation est dramatique mais elle n'est pas perçue comme telle d'une façon générale, parce que ses conséquences sont localisées. Boulogne-sur-Mer constitue pourtant la première plateforme européenne pour le traitement du poisson : c'est un bassin d'emploi considérable, il est directement menacé – ce serait une perte d'âme, de patrimoine européen et cela n'aurait plus aucun sens d'investir comme on le fait actuellement dans un nouveau centre de formation aux métiers de la pêche, si c'était pour voir disparaître tous les bateaux de pêcheurs...

L'Europe a une vision macro-économique, il faut qu'elle apprenne à voir aussi les problèmes selon une perspective davantage « micro ».

M. Alain Cadec, rapporteur. – J'abonde dans votre sens.

Les PSF que je propose d'interdire concernent seulement les licences dans les eaux britanniques. Il faut cependant se méfier de l'effet d'aubaine des PSF : des pêcheurs en fin de carrière peuvent être tentés de laisser détruire leur bateau contre une forte somme, c'est alors une destruction de nos droits de pêche – je l'ai dit au ministre.

Un emploi à bord, c'est quatre emplois à terre, des bassins d'emploi et des familles sont concernés. Des ports sans bateaux, ce ne sont plus des ports. On l'a vu à Lesconil, par exemple, où plus un seul bateau n'est à quai, c'est un drame pour la ville y compris pour le tourisme – et il faut voir aussi que les pêcheurs sont à bout.

M. Franck Montaugé. – La question est complexe et douloureuse, mais réfléchit-on à des plans de reconversion ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Non, parce qu'on attend toujours la réponse des Britanniques. Et reconvertir un marin pêcheur de 45 ans, il faut être réaliste, c'est très difficile.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Pour faire partie d'un comité de renouvellement de la flotte, où participent les banques et les services de l'État, je peux vous confirmer que l'annualité des quotas ruinerait toute possibilité d'établir des programmes d'investissement pour les pêcheurs.

M. Franck Montaugé. – L'État ne doit-il pas prendre ses responsabilités en appliquant aux bateaux sans licence la notion d'actifs échoués ? Cela existe pour les équipements énergétiques qu'on débranche avant le terme de leur durée de vie théorique : on prend alors en compte la partie des investissements qui n'est pas amortie.

M. Laurent Duplomb. – Dans notre pays, on marche à l'envers. Des plans de reconversion pourraient pousser les pêcheurs à élever des poissons, dans des fermes aquacoles comme il en existe dans d'autres pays. Mais nous sommes stupides au point de racheter aux Espagnols et aux Maltais des thons de Méditerranée que nous avons pêchés mais que, par dogmatisme environnemental, nous refusons d'engraisser et qu'on demande à nos voisins d'engraisser... Quand on est importateur net, il faut trouver des solutions !

M. Daniel Salmon. – Quand beaucoup prônent le retour à l'État-nation, cet épisode nous rappelle combien il peut y avoir de conflictualité entre les États, et quelle est l'utilité de l'UE. Nous reprochons aux Anglais de nous fermer leurs zones de pêche, mais s'ils venaient pêcher chez nous, quelles seraient nos réactions ? Sur l'éolien en mer, ensuite, les Anglais parviennent à atteindre une capacité de 20 gigawatts, sans dommage pour le poisson puisque nous demandons de continuer à accéder à leurs eaux. Enfin, la prudence ne dictait-elle pas, étant donné les difficultés du Brexit, de reporter le renouvellement des navires de pêche ?

M. Jean-Michel Arnaud. – Que va-t-on opposer aux Britanniques, s'ils ne cèdent pas ? Quelle est l'étape suivante ? Soit on abandonne, en laissant la partie adverse gagner, soit nous adoptons une stratégie de rétorsion. On peut critiquer le Gouvernement, mais que ferions-nous à sa place en termes de rétorsion ?

M. Franck Montaugé. – Dans le Gers, il y a une ferme aquacole qui mêle élevage de poisson et culture de végétal, c'est très intéressant mais ce type d'activité n'est pas intégré dans la politique agricole commune.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Le parc éolien est important au Royaume-Uni, mais il ne se situe pas dans des zones de pêche. Leurs éoliennes sont implantées surtout en Écosse, côté mer du Nord – alors que la baie de Saint-Brieuc est une zone de pêche, où l'implantation d'éoliennes n'est guère adaptée. Quant au renouvellement des navires, il se fait naturellement, quand le bateau commence à poser des problèmes de sécurité ou de motorisation – et le renouvellement est alors synonyme de continuité de l'activité.

Nous sommes dépendants des importations, mais nous n'avons pas de recette miracle, nos compatriotes consomment beaucoup de poissons d'élevage importés d'Asie, et, malheureusement, de saumons d'élevages industriels, c'est tout cela qu'il faut prendre en compte et faire savoir.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Merci, je vous propose d'autoriser la publication du rapport.

La commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes autorisent la publication du rapport.

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

Institutions européennes

Audition de M. Christian Lequesne, professeur de science politique à Sciences Po Paris, auteur du rapport « Diversité linguistique et langue française en Europe »

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur le Professeur, vous avez reçu du Gouvernement la mission de mener, avec un groupe de personnalités indépendantes issues de la société civile, un travail sur la place de la langue française et le multilinguisme dans les institutions européennes, en vue de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. C'est en effet un enjeu fondamental pour l'Union de savoir parler aux citoyens dans leur langue et donc de se faire proche d'eux : c'est la condition qui permet à chacun de s'approprier l'Europe ; c'est aussi la manifestation de la vocation de l'Union, « unie dans la diversité » selon sa devise ; c'est enfin, pour la France qui s'apprête à prendre la présidence tournante, la chance de pouvoir, avec sa langue, faire vivre sa culture et promouvoir sa pensée, car on ne pense pas de la même manière en français qu'en anglais par exemple.

Vous venez de remettre le fruit de ce travail aux secrétaires d'État chargés des affaires européennes et de la francophonie et vous nous avez proposé de le présenter devant notre commission, ce dont nous vous remercions.

Ce rapport confirme que la langue anglaise a pris le pas sur les autres langues à Bruxelles, alors même que le Royaume-Uni a quitté l'Union. Plus spécialement, la langue française accuse un net recul dans les institutions européennes. C'est un constat sur lequel notre commission avait déjà attiré l'attention il y a bientôt deux ans, au lendemain du Brexit qui aurait pu constituer un électrochoc salutaire : nous nous étions alors fondés notamment sur un indicateur qui nous semblait pertinent, à savoir le nombre de textes initialement rédigés en français par la Commission, et nous avons constaté qu'il avait fortement baissé, passant de 40 % il y a vingt ans à seulement 5 % en 2014.

Vous nous direz dans quelle mesure votre rapport affine et actualise ce constat, peut-être même permet de l'expliquer, sans l'invalider malheureusement.

C'est sur le fondement de ce constat encore valable que notre commission avait adopté, le 29 janvier 2020, un avis politique à l'adresse de la Commission européenne. Cet avis encourageait un esprit général favorable au multilinguisme. Il demandait que les services des institutions européennes rédigent d'emblée en français et, le cas échéant, procèdent systématiquement et rapidement à une traduction fiable en français des documents officiels et informels d'importance, mais aussi des sites Internet et autres outils de communication des institutions, organes et agences européens. Il plaidait aussi pour qu'en interne, les institutions exploitent les compétences linguistiques de leurs personnels et permettent l'expression en français, notamment quand les hiérarchies sont francophones. Il soutenait l'expression en français, au niveau européen, des représentants de la France et des membres français des services des institutions européennes, sans préjudice des impératifs de courtoisie, dès lors que cela est compréhensible pour l'interlocuteur ou qu'une interprétation est assurée. Il demandait aussi que les modifications des traités auxquelles pourrait conduire la prochaine Conférence sur l'avenir de l'Europe soient d'emblée rédigées en français. Enfin, il appelait l'Union

européenne à investir dans les technologies de traduction et d'interprétariat qui connaissent des progrès constants.

La Commission européenne, tenue de répondre dans les trois mois aux avis politiques émanant des parlements nationaux, s'était acquittée de cette obligation en temps et en heure: elle y réaffirmait son attachement au multilinguisme et faisait valoir ses efforts en la matière, mais elle soulignait aussi le coût financier des traductions. Nous n'avons d'ailleurs constaté depuis aucun progrès sensible. Nous avons même dû déplorer le choix linguistique opéré par le Parquet européen tout récemment mis en place, qui écarte le français du dernier domaine où il restait la référence : le champ juridictionnel.

Alors reste-t-il un espoir ? La Présidence française qui débute dans quinze jours offre-t-elle une opportunité pour renverser la vapeur ? Nous sommes impatients aujourd'hui d'entendre votre analyse et les propositions que fait votre groupe pour réveiller le multilinguisme en Europe. Certaines de ces propositions recourent celles que notre commission avait faites ; certaines sont aussi issues de la plateforme multilingue de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Toutes méritent notre attention. Pour finir, je veux déjà, avant de vous céder la parole, saluer l'exemplarité de votre démarche puisqu'un résumé de votre rapport figure à la fin de celui-ci, dans les 24 langues officielles de l'Union européenne !

M. Christian Lequesne, professeur. – Merci Monsieur le président. Mesdames et messieurs les sénateurs, c'est un plaisir de m'exprimer devant vous aujourd'hui et de vous présenter le fruit de ce rapport rédigé avec seize personnalités appartenant à la société civile européenne, et remis aux deux secrétaires d'État, messieurs Beaune et Lemoine, le 20 octobre dernier.

La démarche est assez inédite : c'est la première fois dans la préparation d'une présidence que la société civile est sollicitée pour avis. Cette démarche a également été adoptée dans le cadre d'un autre groupe de travail, réuni autour de M. Thierry Chopin, professeur de science politique à l'Université catholique de Lille. Cette association de la société civile à la réflexion en amont est une nouveauté intéressante qui mérite d'être soulignée. Ne faisons pas de la présidence française un processus seulement politico-administratif !

Dans ce rapport, nous partons d'un constat : on observe aujourd'hui une évolution claire de la pratique linguistique de l'Union européenne vers le monolinguisme anglais et ce, depuis 1995. La grande rupture en la matière, ce n'est pas tant l'arrivée des pays d'Europe centrale et orientale en 2004, que l'élargissement de l'Union européenne à la Suède, à la Finlande et à l'Autriche. Pour autant, il existe au sein de l'Union européenne un cadre juridique protecteur du multilinguisme. Le fameux règlement 1/1958 prévoit en effet que les institutions européennes doivent publier leurs travaux dans les vingt-quatre langues officielles. Pour certaines d'entre elles, il est également possible de faire le choix de langues de travail et c'est notamment le cas de la Commission européenne, dont le travail en interne peut s'effectuer en français, en anglais ou en allemand.

En pratique, le droit est défié par les usages ; ce n'est pas un problème juridique mais c'est un problème de pratique sociale. Empiriquement, si l'on étudie les documents rédigés par la Commission européenne, on constate que dans 86 % des cas, l'anglais est la langue source. Le français et l'allemand ne représentent quant à eux que 14 % des documents précités. Si l'on considère les documents du Secrétariat général du Conseil des ministres, le chiffre est encore supérieur : 95 % des documents produits le sont en langue anglaise.

Par ailleurs, depuis 2016, on note une baisse régulière des budgets de traduction et d'interprétation. Si l'on étudie les seuls effectifs de la traduction du Secrétariat général du Conseil des ministres, on observe une perte de 21 % durant cette période. On constate également une disparition de l'interprétation dans un nombre croissant de groupes de travail du Conseil et de la Commission. Ce phénomène a été considérablement renforcé par la crise sanitaire, qui induit *de facto* une forme de rationalisation pragmatique de l'interprétation et le choix de l'anglais. Ceci va changer avec la présidence française, qui souhaite la présence systématique du français au sein du Conseil durant les six mois de son exercice.

Je voulais également discuter avec vous des difficultés d'accès aux sites de l'Union européenne dans toutes les langues officielles. Si vous faites l'expérience de visiter un certain nombre de pages internet des directions générales de la Commission, vous constaterez par vous-mêmes que vous ne pourrez accéder aux documents produits que dans leur version anglaise. Cela peut poser un certain nombre de difficultés, notamment aux opérateurs économiques – je pense ici aux petites et moyennes entreprises – pour les appels d'offre, lancés par la Commission européenne, dans le cadre des marchés publics européens. Ces appels d'offres ne sont bien souvent disponibles qu'en langue anglaise et, pour des raisons d'efficacité, on demande très souvent aux entreprises d'y répondre en anglais.

Les choix politiques récents de la Commission européenne montrent combien le monolinguisme est actuellement en train de se diffuser au sein des organes européens, en contradiction avec les textes juridiques : le nouveau Parquet européen, vous l'avez évoqué, en est un exemple emblématique. Le nouveau Parquet européen a en effet décidé de travailler uniquement en langue anglaise, en dépit des règles juridiques posées en 1958.

Ceci étant dit, il convient désormais d'aborder les raisons pour lesquelles cette situation nous semble – nous, groupe de travail – une situation critiquable voire critique.

Tout d'abord, il y a des enjeux de citoyenneté. Il ne vous a pas échappé, en tant qu'élus, que nous assistons partout en Europe à une montée des populismes. Le populisme se définit comme l'opposition entre un peuple pur et des élites dévoyées, qui ne remplissent pas leurs responsabilités. La question de la diversité linguistique entre parfaitement dans cette problématique dans la mesure où la plupart des politiques publiques nationales, ainsi que nos vies économiques et sociales, continuent de se faire dans vingt-quatre langues. Aussi, pourquoi les responsables politiques et administratifs ne parleraient-ils qu'une seule de ces langues ?

De plus, la capacité à argumenter et promouvoir des concepts est plus aisée quand on utilise sa propre langue. Notre registre est beaucoup plus limité lorsque nous utilisons un autre idiome. En l'occurrence, la langue que l'on mobilise au sein des institutions européennes est une forme d'anglais international, parfois éloigné de l'anglais standard. Ce constat pose ainsi un certain nombre de problèmes en termes de sécurité juridique. Malgré le Brexit et le départ des principaux anglophones de l'Union européenne, on continue à parler un anglais qu'on pourrait qualifier de « globish ».

Ensuite, si la France souhaite faire avancer un certain nombre de dossiers sur ce sujet du multilinguisme durant sa présidence, elle ne peut pas agir seule. Il faut ainsi réfléchir en termes de stratégie d'alliances. Il est très important d'essayer de cartographier les États membres sur lesquels l'on pourrait s'appuyer.

Enfin, il faut faire attention aux stratégies contre-productives. La subtilité s'impose. Les Français sont souvent suspectés de vouloir remplacer à Bruxelles un monolinguisme anglais par un autre monolinguisme. Or, ce n'est pas la démarche de notre groupe. Dans ce dernier, nous pensons que la défense de la langue française passe par la défense du plurilinguisme, et c'est à travers le portage de ce plurilinguisme que nous parviendrons à faire progresser le français.

Ainsi, notre rapport présente 26 propositions, dont je vous épargne la lecture exhaustive. Toutefois, je précise que ces propositions sont divisées en deux groupes : il y a tout d'abord des recommandations qui concernent les pratiques mêmes des institutions de l'Union européenne, et celles qui concernent le contexte de l'apprentissage de la langue.

Pour ce qui est du premier groupe de recommandations, je vais essayer de me concentrer sur la présentation des principales d'entre elles. Nous souhaitons tout d'abord qu'il y ait un rapport annuel réalisé par les institutions européennes, qui établisse le bilan de la pratique du multilinguisme en leur sein, comme cela se fait pour les institutions de l'Organisation des Nations unies (ONU). En l'absence d'un tel rapport, nous n'avons pour le moment pas de données « publiques ». Pour les obtenir, il faut donc contacter les institutions européennes une à une, ce qui n'est pas chose commode. Ce rapport serait donc un véritable « pas en avant » en termes de transparence.

Ensuite, nous pensons qu'il faut systématiser l'interprétation dans les groupes de travail. Les traducteurs et les interprètes présents à Bruxelles sont extrêmement performants, et sont pourtant sous-employés. Il faut continuer à traduire et interpréter systématiquement les interventions de chaque participant aux réunions.

Nous recommandons également que les institutions européennes se fixent comme règle de ne pas rédiger plus de 50 % de leurs documents dans une seule langue. Elles seraient ainsi incitées à utiliser le français ou l'allemand, et non plus seulement l'anglais. J'aimerais à ce titre rappeler que, dans les années 80, on écrivait largement en allemand, particulièrement dans le secteur de la concurrence. Ce n'est plus du tout le cas aujourd'hui.

Nous pensons aussi qu'il faut réfléchir à la question des concours et du recrutement des fonctionnaires européens. Pour le moment, ceux-ci n'exigent la maîtrise que de deux langues : sa langue maternelle et une autre langue parmi les vingt-quatre officielles. Cette situation nous paraît insuffisante. Notre groupe de travail recommande ainsi la maîtrise de trois langues. Nous pensons aussi qu'il faut relever les exigences afférentes aux compétences linguistiques concernant les promotions aux emplois d'encadrement supérieur. Pour le moment, les entretiens réalisés dans le cadre de ces promotions demeurent extrêmement peu exigeants sur le plan linguistique.

L'outil de traduction automatique E-translation doit également être repensé pour permettre son utilisation sur les sites officiels de l'Union européenne. Bien sûr, les traducteurs et les interprètes témoignent des réticences vis-à-vis de ces nouvelles formes « d'intelligence artificielle », et considèrent que la machine ne remplacera jamais la traduction humaine. Des questions en termes de responsabilité juridique peuvent également se poser ; néanmoins des mentions couvriraient ce genre de risques et assureraient une certaine prudence dans la responsabilité à l'égard du public. En définitive, avec l'outil de traduction, le métier de traducteur change.

J'en viens désormais au deuxième groupe de recommandations. Notre groupe de travail comptait certes des personnalités qui connaissaient bien les institutions européennes, mais également des profils davantage spécialisés dans l'apprentissage plus général des langues.

Tout d'abord nous souhaitons rappeler à l'ensemble des États membres la nécessité de proposer aux jeunes européens un programme d'apprentissage des langues dès la petite enfance. Il en existe déjà des exemples vraiment intéressants au sein de l'Union européenne : le Land de Sarre en Allemagne a, par exemple, décidé de systématiser l'apprentissage du français dès l'école maternelle, jusqu'au baccalauréat. Ces programmes pourraient être lancés de manière plus ambitieuse dans les départements frontaliers.

Deuxièmement, nous pensons qu'il faut réaffirmer la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 22 mai 2019 sur l'apprentissage de deux langues, outre sa langue maternelle, au collège et au lycée. Actuellement, seuls huit États sur vingt-sept rendent obligatoire l'apprentissage de deux langues étrangères supplémentaires.

Nous pensons aussi qu'il faut donner de la visibilité à la journée européenne des langues. Nous espérons que cet événement aura cette année un certain retentissement en raison de la présidence française. Je crois savoir que cet événement sera organisé dans la ville de Pau au mois de mars prochain.

Nous recommandons également à la présidence française d'organiser un événement visible pour célébrer les trente-cinq ans du programme ERASMUS+. Ce programme étudiant a en effet permis une mobilité et une certaine flexibilité dans l'apprentissage des langues étrangères des étudiants et mérite d'être salué.

Notre rapport reste réaliste. Tous ce que nous proposons nécessite d'assumer des coûts : le multilinguisme a un prix ! Ceci explique la position « frileuse » de certains États membres – particulièrement des grands contributeurs nets au budget de l'Union européenne – par rapport à l'objectif de développer la diversité des langues pratiquées au sein des institutions.

Je pense cependant que le débat sur l'enjeu citoyen du multilinguisme est très important. Le délitement de la relation élite/people doit être combattu. Nous recommandons l'organisation d'un débat au Parlement européen mais aussi dans les assemblées parlementaires nationales sur ces sujets.

Enfin, il faut penser aux alliances. L'approche de la langue n'est pas la même en fonction des pays. En Allemagne, il existe une adhésion assez forte de la part des pouvoirs publics concernant l'idée de défendre la langue au nom du patrimoine culturel. En revanche, il existe de fortes réticences à faire de cette défense un objet politique. Cette réticence n'est pas seulement liée à la volonté de faire des économies : elle tient avant tout à l'Histoire allemande. La peur d'être accusé d'impérialisme culturel est particulièrement prégnante dans la mentalité allemande. *A contrario*, des pays semblent plus sensibles à cette question de la diversité linguistique : l'Italie et l'Espagne bien entendu, mais également des pays considérés comme « plus petits » à l'instar de la Slovaquie ou de la République Tchèque.

Voici, mesdames et messieurs les sénateurs, les principaux constats, défis et propositions du rapport, que je vous invite à consulter en ligne sur le site du ministère des affaires étrangères. Je serais désormais ravi de répondre à vos questions.

Mme Marta de Cidrac. – Merci pour l’ensemble de vos propositions auxquelles je ne peux que souscrire.

Je suis tout à fait d’accord avec votre volonté, rappelée dans la lettre de mission, d’agir vite et fort pour promouvoir le multilinguisme et la francophonie.

Simplement, je souhaitais revenir plus précisément sur le sujet de l’effet générationnel, évoqué dans votre rapport. Vous corréliez ce dernier avec les derniers élargissements pour expliquer le recul du multilinguisme. Il semble pourtant assez paradoxal que le spectre du multilinguisme s’affaisse au moment où le spectre des langues admises au sein de l’Union européenne s’élargit. Je ne vois pas dans le rapport d’explication suffisamment précise. Aussi, pourriez-vous revenir sur ce point ?

J’ai une autre question qui concerne cette fois-ci l’apprentissage du français et l’implantation des lycées français. Le maillage des lycées français me paraît assez important, y compris au sein de pays récemment membres de l’Union européenne, ou qui aspireraient à y entrer. Je suis pour ma part familière des Balkans occidentaux. Ce maillage est-il de nature à faire changer les choses ? Les cours de langue déployés au sein de ces lycées peuvent-ils être un vecteur du multilinguisme et de la francophonie ? Je tiens à rappeler sur ce sujet qu’il s’agit là d’une recommandation du Groupe d’amitié France-Balkans occidentaux, que nous avons proposée à l’occasion de l’un de nos déplacements.

M. Christian Lequesne, professeur. – Tout d’abord, je tiens à souligner que le réseau de lycées français de l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (AEFE) est assez unique dans le monde. Il n’y a pas vraiment de réseau équivalent, soutenu à ce point par l’État. Je crois comprendre qu’il y a plutôt une augmentation des effectifs d’élèves au sein de ces lycées, en dépit de la crise sanitaire. Le Président de la République s’est d’ailleurs fixé comme objectif le doublement de ces effectifs en 2030.

Je crois pour ma part qu’il s’agit là d’un élément de la diplomatie d’influence qu’il faut utiliser au maximum. Dans un certain nombre de pays, à l’instar de la Serbie, les élites ont pour objectif de placer leurs enfants dans des lycées internationaux. C’est lié à qualité de l’enseignement public national : c’est dommage mais c’est l’une des causes de ce phénomène. Les lycées français sont, de surcroît, assez compétitifs. Ils sont par exemple trois fois moins chers que les lycées américains.

Cependant, la question des infrastructures est ici cruciale. Je sais notamment qu’à Belgrade, il est difficile pour les lycées internationaux de trouver des locaux pour les accueillir.

Les lycées français sont ainsi éminemment stratégiques. Pour conserver cette influence, il faut ensuite parvenir à garder les élèves dans l’enseignement supérieur français. C’est un défi pour l’AEFE. Les élites disposent d’une véritable flexibilité en la matière, et l’on sait d’ores et déjà que, si l’enseignement français du secondaire est reconnu comme très cadré et riche en culture générale, les élites n’hésitent pas à placer ensuite leurs enfants dans des universités britanniques notamment. Il faut ainsi réfléchir aux ponts qui pourraient être faits entre le réseau de lycées de l’AEFE et les formations de l’enseignement supérieur français.

Mme Marta de Cidrac. – Je souscris totalement à vos propos. Je tiens à ajouter que dans le cadre de notre compte-rendu précédemment évoqué, nous avons insisté sur le

système des bourses : nous avons notamment fait le constat qu'il n'existe pas suffisamment de bourses en France pour ces futures élites. Vous évoquez d'ailleurs, dans votre rapport sur le multilinguisme, le fait que de nombreuses élites privilégiaient l'anglais.

M. Christian Lequesne, professeur. – J'irais même plus loin si vous le permettez. Il faudrait selon moi garantir aussi une certaine flexibilité sur le marché du travail. En effet, l'attraction que l'on peut ressentir pour un pays tient également au fait qu'on puisse facilement s'y établir quelques années. C'est la grande force du Canada !

Par ailleurs, l'effet générationnel est en effet assez net et joue en faveur de l'apprentissage de l'anglais. Dans les cas de figure où une seule langue étrangère est proposée au collège ou au lycée – ce qui est le cas dans la majorité des États membres de l'Union européenne –, l'anglais est bien souvent privilégié, au détriment des autres langues. Il est important de rester compétitif par rapport à l'ensemble des deuxièmes langues sur le marché. Aujourd'hui, le français est par exemple défié par l'espagnol. C'est le cas notamment en République Tchèque.

M. Patrice Joly. – Merci pour cette présentation très intéressante. Je regardais les chiffres de votre rapport : vous indiquez que 83 % des documents produits par la Commission européenne le sont en anglais, et même 95 % en ce qui concerne le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne. Il est intéressant de mettre ces données en perspective par rapport à la part de chaque population dans l'Union européenne : la population allemande représente 20 % de la population de l'Union européenne et la France environ 15 %, soit ensemble un tiers des citoyens de l'Union européenne. Si on ajoute les locuteurs des autres pays membres qui parlent également français, à l'instar de certains citoyens de la Hongrie, de l'Italie mais aussi de la Roumanie, ainsi que des pays présents sur les rives méditerranéennes – Maroc, Tunisie, Algérie –, le français est une langue hautement stratégique sur les plans géopolitique et diplomatique au sein de l'Union européenne.

Il s'agit donc là d'un enjeu de langue mais aussi d'un enjeu de pensée et de pratique. La langue permet d'exprimer une certaine conception de la société voire du droit. L'exemple du Parquet européen est inquiétant : entre la conception du droit français d'origine romaine et le droit anglo-saxon, il existe des divergences très importantes.

Ensuite, la France et l'Union européenne s'inscrivent dans un contexte et une économie fermement mondialisés. Toutefois, depuis quelques années, on remarque que les salariés sont en réalité plus performants dans leur langue maternelle. Derrière cela, un phénomène général est à l'œuvre : une certaine élite se retrouve dans des codes, dans des pratiques, dans une langue. Notre président actuel s'exprime à ce titre parfaitement bien en anglais. L'enjeu est donc culturel, politique et sociétal.

Enfin, on ne peut pas accepter de renoncer aux nouvelles technologies et notamment à celles offrant une traduction automatique. On s'aperçoit les uns et les autres que cet outil est satisfaisant. Or, pour le promouvoir, la volonté politique est indispensable.

M. Christian Lequesne, professeur. – Je voudrais dire que je souscris parfaitement à l'idée selon laquelle la langue est liée à la production conceptuelle. Dans le domaine du droit, cette réalité est fondamentale.

Je voudrais en outre mentionner un point que je n'ai pas précisé tout à l'heure : une institution parmi toutes a résisté à l'anglais, à savoir la Cour de justice de l'Union

européenne (CJUE). La langue de délibéré de la CJUE reste le français. L'ensemble de la jurisprudence de cette Cour s'est faite en français. Or les présidents à la fois de la Cour de justice de l'Union européenne et du Tribunal sont soumis à de fortes pressions pour l'abandon du français.

Enfin, concernant ce que vous releviez à propos de la connaissance des langues dans le domaine de l'économie, il existe en effet un vrai débat en France autour de la langue allemande. Cette dernière a beaucoup perdu en termes d'attractivité alors que le marché de l'emploi allemand est particulièrement porteur et qu'il s'agit de notre premier partenaire commercial. Ces considérations devraient nous amener à réfléchir à la promotion de l'allemand, en insistant sur les perspectives d'emploi que la maîtrise d'une telle langue peut ouvrir. Peut-être faudrait-il commencer cette promotion au niveau des départements frontaliers où l'allemand n'est plus systématiquement choisi comme première langue ?

Mme Patricia Schillinger. – Nous avons tenté une telle approche mais cette promotion ne fonctionne pas pour le moment. Nous n'avons pas assez d'enseignants. C'est une véritable catastrophe. Il faudrait mieux cibler le public apte à apprendre cette langue et donner envie aux jeunes. Instaurer trois heures d'allemand par semaine, de la maternelle au Bac – y compris professionnel –, constitue un bon début. C'est une problématique très difficile.

M. Christian Lequesne, professeur. – L'allemand est une langue à déclinaisons, très exigeante sur le plan de l'apprentissage. Une fois qu'on la maîtrise, il est plus simple d'apprendre l'anglais en deuxième langue. Ainsi, le pari de prendre allemand en première langue peut être un pari gagnant, a fortiori lorsqu'on habite un département frontalier.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Merci pour votre rapport ; il rejoint en de nombreux points un autre rapport qui avait été produit par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication au Sénat en 2018, et qui s'interrogeait sur la place des Français à travers le monde et de la francophonie au XXI^e siècle. Pour ma part, je pense que la francophonie au XXI^e siècle n'est pas celle que l'on a connue jusqu'à une période récente, mais celle qui promeut l'expression de la diversité culturelle et le multilinguisme. Ainsi, permettre le retour du français en Europe, c'est promouvoir la diversité linguistique et des cultures. Cette promotion doit être au cœur du projet européen, ce qui n'est pas assez fortement partagé et réaffirmé aujourd'hui.

L'Europe doit aussi se penser dans un espace plus large, celui de la francophonie, porteur de valeurs universelles. Quand je vois qu'au Parlement – français –, nous votons des directives relatives aux droits d'auteur et droits voisins, des quotas en matière d'expression cinématographique et audiovisuelle...je me dis qu'il faudrait coordonner tout cela dans un projet européen. Il faudrait également profiter de la Présidence française de l'Union européenne pour réaffirmer la vision de la francophonie du XXI^e siècle. Il ne faut pas voir cela comme une forme d'arrogance des Français, mais plutôt comme la défense des langues européennes, accompagnée d'un projet éducatif. Selon vos dires, huit États membres seulement ont dans leur système éducatif une formation comportant deux langues étrangères. C'est très insuffisant ! Il faut remédier à cela ou sinon, ces langues sont amenées à mourir.

Ensuite, il faudrait déjà que les Français promeuvent leur propre langue, aient recours à des traducteurs et évitent de s'exprimer en anglais dans les institutions multilatérales. Lorsque nous avons défendu notre candidature aux Jeux Olympiques de 2024, nous avons choisi un slogan anglais : « Made for sharing », ce qui est un non-sens ! Idem pour

la campagne du ministère des Affaires étrangères intitulée « Choose France » et visant à promouvoir les exportations de la France à l'étranger.

M. Christian Lequesne, professeur. – Effectivement, les élites françaises n'échappent pas aux tendances générales des élites globalisées.

Je partage votre point de vue sur le fait que la francophonie défensive soit « passée de mode » et ne produise pas beaucoup d'effets. Il faut donc qu'on réfléchisse à la manière dont on peut promouvoir notre langue. La rendre attractive, c'est aussi faire comprendre aux locuteurs étrangers qu'il y a plusieurs niveaux dans l'apprentissage d'une langue, en l'occurrence du français. Parler bien le français n'est pas forcément le parler parfaitement. J'ai senti cela très souvent auprès de certains locuteurs étrangers : il est acceptable de parler un « anglais moyen » mais le « français moyen » n'est quant à lui pas toléré. Il faut donc que nous soyons plus flexibles sur ce sujet.

Je souscris totalement à vos propos évoquant la nécessité de réfléchir au sujet des langues au niveau européen. Il existe cependant sur ce point des obstacles juridique et institutionnel dans la mesure où les questions d'éducation ne sont pas communautarisées. Ce n'est qu'une compétence d'appui de l'Union européenne aux États membres. Peut-être faudrait-il mener une réflexion sur ce sujet au moment de la Conférence sur l'avenir de l'Europe ? Cependant, je ne pense pas qu'une telle réforme pourrait avoir lieu à très court terme.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Il existe par ailleurs un paradoxe. Un certain nombre de pays revendiquent les langues régionales dans leurs textes constitutionnels, mais ne revendiqueraient pas leurs langues nationales dans le cadre de la diversité culturelle au niveau européen.

M. Patrice Joly. – Pour rebondir sur cette question des langues régionales, on observe un phénomène inverse en France !

M. Christian Lequesne, professeur. – En effet, nous n'avons jamais ratifié la Charte des langues régionales en France pour des raisons – officiellement – de constitutionnalité. En pratique, on applique toutefois des mesures et des prescriptions de la Charte et il me semble qu'il y a tout de même eu un effort de la part de l'Éducation nationale depuis dix ans pour l'apprentissage des langues régionales.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci Monsieur le Professeur pour votre intervention extrêmement intéressante.

**GROUPE DE SUIVI DE LA NOUVELLE
RELATION EURO-BRITANNIQUE**

Mardi 14 décembre 2021

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes –

**Audition de Mme Catherine Colonna,
Ambassadrice de France au Royaume-Uni**

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, je suis ravi que nous puissions entendre aujourd’hui Madame Catherine Colonna, ambassadrice de France au Royaume-Uni, que notre groupe de suivi sur la nouvelle relation euro-britannique avait eu le plaisir d’auditionner en janvier 2020.

Il était alors question des négociations concernant le futur accord entre le Royaume-Uni et l’Union européenne, l’accord de retrait venant d’être signé en octobre 2019. Après cette audition, nous avons ainsi déposé une proposition de résolution européenne visant à peser sur le mandat de négociation en vue de ce nouveau partenariat.

Depuis lors, l’accord de commerce et de partenariat entre l’Union européenne et le Royaume-Uni est intervenu en décembre 2020, et le temps est désormais celui de sa mise en œuvre.

Malheureusement, comme vous le savez tous, la mise en œuvre de cet accord est loin d’être un long fleuve tranquille. Sur un certain nombre de dossiers, le Royaume-Uni se montre, en effet, peu-coopératif, et c’est une litote ! La question du protocole nord-irlandais en est l’exemple, tout comme celle des licences de pêches, qui concerne en premier lieu notre pays. En dehors de l’accord, des questions restent également en suspens, concernant les sujets migratoires par exemple, ou encore le spatial.

Le groupe de suivi sur la nouvelle relation euro-britannique est demeuré attentif à tous ces sujets, en se rendant notamment, en janvier dernier, à Calais et Boulogne-sur-Mer sur le port de Calais et sur le site d’Eurotunnel, avec notre regrettée collègue Catherine Fournier, et en allant à la rencontre des représentants de la filière pêche. Nous avons également déposé une proposition de résolution européenne concernant la réserve d’ajustement au Brexit en réaction à la proposition de la Commission européenne que nous jugeons défavorable à la France. Nos demandes, endossées au Conseil par le Gouvernement français et au Parlement européen par certains de ses membres, ont été entendues, et le texte adopté avalise une augmentation de l’enveloppe française de 420,7 millions d’euros à 735,5 millions d’euros.

Nous avons prévu de nous déplacer aujourd’hui même à Londres et à Dublin pour appréhender concrètement la mise en œuvre de ces accords et les dossiers encore en suspens. Nous aurions dû, Madame l’ambassadrice, vous rencontrer à cette occasion. Malheureusement, la situation sanitaire nous a contraints d’annuler ce déplacement – qui j’espère pourra être conduit l’année prochaine – aussi je vous remercie d’avoir accepté notre invitation aujourd’hui.

Nous aimerions pouvoir vous entendre sur les trois sujets principaux qui cristallisent aujourd'hui la relation euro-britannique, à savoir la mise en oeuvre du protocole nord-irlandais, la question des licences de pêches et celle des migrants. Sur tous ces sujets, nous aimerions avoir votre analyse concernant la position du Royaume-Uni, et celle du Gouvernement français, bien sûr, voire celle de la Commission si vous la percevez différemment de nous.

Je vous laisse sans plus tarder la parole et vous renouvelle mes remerciements.

Mme Catherine Colonna, Ambassadrice de France au Royaume-Uni – Merci beaucoup Monsieur le Président. Je regrette de ne pas pouvoir vous recevoir à Londres : les rencontres en personne et à distance n'ont en effet pas la même qualité. Néanmoins, comme vous l'avez rappelé, les conditions sanitaires et les règles de prudence ne nous permettent pas de nous voir pour le moment.

Je vous remercie également de votre intérêt continu concernant les sujets que nous allons évoquer ensemble. Nous avons besoin, à l'ambassade, du soutien du Parlement pour être forts dans les négociations, ainsi que dans la mise en oeuvre des accords qui ont été trouvés et signés.

Le Brexit et ses suites constituent un sujet inépuisable. Comme vous l'avez souligné, M. le Président, une fois le Brexit acté, il reste à le mettre en oeuvre, et ce processus peut durer des années, voire des décennies.

Je reviendrai volontiers sur chacun des trois points que vous avez mentionnés. Cependant, avant tout développement plus approfondi, j'aimerais dire un mot sur le contexte actuel au Royaume-Uni.

Le Premier ministre du Royaume-Uni, M. Boris Johnson, doit son accession au pouvoir, ainsi que le succès de sa majorité aux élections qui ont suivi, au Brexit.

M. Johnson est-il fondamentalement pro-Brexit ? Sur ce point, il nous a été loisible de lire de nombreux articles partagés sur le sujet. En tout état de cause, ce dernier a su prendre parti en faveur du Brexit au moment opportun et écarter la Première Ministre, Mme Theresa May. Ces événements continuent d'influencer la manière dont M. Johnson gouverne le pays et gère les relations du Royaume-Uni avec ses voisins, dont la France. Jusqu'à ce jour, on peut parler de « martingale gagnante ».

L'idée selon laquelle le Royaume-Uni est capable de s'affirmer seul contre tous a toujours été extrêmement prégnante dans la mentalité britannique, bien au-delà des « brexiteurs ». C'est d'ailleurs ce que l'on appelle communément « l'exceptionnalisme britannique ». Cette dimension confère une véritable capacité de résilience au peuple britannique, et joue bien au-delà des clivages relatifs au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, ou plus largement relatifs aux questions européennes.

De façon plus politique, cette « exceptionnalisme » permet à Boris Johnson d'unir la base eurosceptique du parti conservateur et son électorat plus populaire du Nord industriel de l'Angleterre. Cette région de l'île britannique a en effet durement subi les crises économiques successives, vectrice d'inégalités dans le pays.

Majoritairement en faveur du « Brexit » en 2016, cet électorat a changé de vote partisan pour se tourner en 2019 vers le parti conservateur. Le principal objectif politique du Premier ministre est donc de conserver cette majorité, permise grâce à ce nouveau vivier d'électeurs, anciennement travaillistes, devenu « brexiters » et peut être désormais conservateurs.

Aujourd'hui, toutes les décisions sont prises ou du moins présentées sous l'angle du Brexit. Le cas de la lutte contre la pandémie constitue un exemple emblématique de ce phénomène. Au printemps, au moment des hésitations concernant les politiques à suivre en matière vaccinale, le Brexit a été présenté - à tort évidemment - comme un élément ayant permis au Royaume-Uni de trouver plus rapidement un vaccin.

Néanmoins, le pays se trouve récemment confronté à de nouveaux défis. Au mois de septembre, le Royaume-Uni a été victime d'une pénurie importante d'essence. En réalité, ce n'est pas le seul secteur affecté : des pénuries ont émergé dans l'ensemble des chaînes de distribution. La plupart d'entre elles résultent d'un manque sérieux de main d'œuvre, qui s'est développé consécutivement au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. En effet, le constat est sans appel : plusieurs centaines de milliers d'Européens sont partis. L'addition du Brexit et de la nouvelle loi britannique sur l'immigration - durcissant sensiblement les règles en la matière - a découragé de nombreux Européens qui étaient partis de revenir. De multiples secteurs tels que le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, celui de la santé mais également certains secteurs hautement qualifiés, sont sous tension.

Le pays est aussi victime d'une hausse des prix - notamment d'une hausse des prix de l'énergie - et les tendances inflationnistes semblent plus fortes ici que sur le continent. On constate en outre une moins grande fluidité des échanges internationaux. Si l'on regarde les chiffres des importations/exportations du pays, on remarque une baisse à la fois des exportations mais aussi des importations. Enfin, des procédures de contrôle aux frontières ont été mises en place et affectent les échanges internationaux du pays avec le reste du monde. Le Royaume-Uni, traditionnellement réputé pour la fluidité de son commerce, est aujourd'hui confronté à des coûts administratifs importants qui entravent ses échanges.

À la suite du Brexit, le Gouvernement avait le choix entre deux attitudes possibles : tenter de tempérer l'impact du Brexit et se rapprocher de ses voisins européens ou continuer de jouer une politique agressive en identifiant les Européens comme la principale source de difficultés. Le Royaume-Uni ne se targue pas de cette deuxième attitude et pourtant, c'est plutôt cette voie qui semble avoir été privilégiée. Un accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni a toutefois été trouvé : les Britanniques seraient donc bien avisés de le mettre en œuvre, plutôt que de le remettre en cause régulièrement. Je suis devenue sévère, certes, mais nous rencontrons depuis deux ans des difficultés avec le gouvernement actuel pour l'inciter à appliquer ce qu'il a signé et ratifié.

Les difficultés politiques que nous observons depuis quelques semaines vont-elles infléchir la manière de gouverner de M. Johnson ? À Londres, la question est récurrente. Est-ce que les nouvelles difficultés politiques intérieures auxquelles le gouvernement Johnson est confronté vont le conduire à ne pas multiplier les fronts ou a contrario, vont l'inciter à « jouer la surenchère » ? Aucune réponse définitive à ces

interrogations ne peut être apportée pour le moment. On observe cependant une relative modération depuis une dizaine de jours.

Veillez m'excuser de m'être attardée aussi longtemps sur le contexte mais la compréhension de ce dernier est essentielle à la juste appréhension de tous les dossiers que nous allons aborder. On ne peut pas séparer les sujets proprement européens de leur impact sur les relations internationales, et notamment sur la relation bilatérale de la Grande-Bretagne avec notre pays.

Aujourd'hui, et nous le regrettons, les relations franco-britanniques sont profondément affectées, moins par le Brexit que par la façon dont le Gouvernement britannique met en œuvre ce dernier.

Les Britanniques, et parfois quelques médias français, ont tendance à considérer que les deux pays sont responsables de cette situation. Pourtant, je vous assure que si l'on étudie cette dernière attentivement, tous les « coups de canif » portés aux contrats - c'est-à-dire l'accord de retrait avec le protocole nord-irlandais d'octobre 2019 et l'accord de commerce et de coopération de décembre 2020 - l'ont été par le Royaume-Uni. Les décisions unilatérales prises en violation du protocole nord-irlandais, l'adoption de la loi sur le marché intérieur contrevenant à l'accord de retrait ratifié par le Gouvernement britannique ou encore les « épisodes » vécus récemment en matière migratoire sont autant d'éléments prouvant le faible investissement du Royaume-Uni dans la bonne conduite des relations entre nos deux pays.

Pour autant, nous souhaitons de bonnes relations avec le Royaume-Uni. Nous regrettons même de constater que cette situation affecte la capacité qu'ont nos deux pays à être de véritables moteurs sur un certain nombre de sujets internationaux. C'est dommageable pour notre politique étrangère et l'ensemble des pays européens, ainsi que pour le Royaume-Uni lui-même.

Je le répète, les responsabilités doivent être endossées du côté britannique. Pour le moment, le choix du gouvernement Johnson de mener une politique antagoniste aux Européens fonctionne sous l'angle de la politique intérieure du pays, et nous le constatons dans les trois dossiers que nous allons désormais aborder plus avant.

En premier lieu, le protocole nord-irlandais tente d'apporter une solution aux problèmes sérieux que crée le Brexit sur la question des frontières extérieures du Royaume-Uni. Il convient de rappeler que la frontière entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ne peut pas être située physiquement là où elle est définie juridiquement en droit international, c'est-à-dire entre le territoire de la République d'Irlande, membre de l'Union européenne, et l'Irlande du Nord, partie du Royaume-Uni. Elle se situe donc quelque part entre la Grande Île et l'Irlande du Nord.

Des contrôles souples sont opérés par les Britanniques et non par les Européens. Ceci en dit long sur notre bonne volonté : l'Union européenne a confié le contrôle de sa frontière extérieure à un pays tiers, le Royaume-Uni. Nous avons tous un intérêt objectif à faire en sorte que ce système frontalier fonctionne et que l'Irlande du Nord puisse bénéficier de ce statut double lui permettant à la fois de participer au marché commun et de continuer à faire partie du Royaume-Uni.

Nous entretenons de bons rapports avec l'Irlande du Nord, grâce à de nombreux contacts tant avec les partis politiques qu'avec les organisations professionnelles ou la société civile de ce territoire. L'équivalent de l'INSEE britannique vient d'ailleurs de publier une étude préliminaire montrant que notre coopération avec l'Irlande du Nord est à la hauteur de ce que nous espérions : l'Irlande du Nord présente une économie plus prospère que le reste du Royaume-Uni, grâce à son accès direct au marché européen. Il s'agit là de faits objectifs. Nous devons combattre la vision selon laquelle l'Irlande du Nord se trouverait dans une situation totalement désordonnée, comme tente de le diffuser le gouvernement britannique. Cette stratégie vise en réalité à renégocier le protocole nord-irlandais ou à provoquer le déclenchement de l'article 16.

Le commissaire européen Maro efièviè, expérimenté et modéré, a déjà fait de nombreuses concessions avec le gouvernement britannique. Des limites claires ont été posées : il n'est pas imaginable de renégocier le protocole. En revanche, des aménagements aux problèmes pratiques posés peuvent être envisagés. On ne peut pas non plus renoncer à la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne dans la mesure où, sur le territoire nord-irlandais, le droit européen s'applique et donc, de fait, la Cour de justice de l'Union européenne est compétente. Toutefois, après bon nombre de demandes excessives, le Royaume-Uni vient de « baisser le ton ».

Le sujet relatif à l'Irlande du Nord, certes complexe et symptomatique de la politique britannique, pourrait pour autant être traité calmement et raisonnablement en appliquant les mécanismes prévus par le protocole. Nous essayons de contrôler collectivement les risques afférents à cette situation afin d'éviter la résurgence d'un Brexit dur et d'un « no deal ».

Je dois ajouter que notre partenaire américain partage nos inquiétudes concernant la situation en Irlande du Nord et donc, à ce titre, nous le tenons informé en temps réel de la situation. Les États-Unis jouent d'ailleurs un rôle positif pour transmettre à Londres un certain nombre de messages de prudence et de modération. Jusqu'ici, nous avons évité le basculement vers une situation plus complexe. Tous les milieux économiques et politiques – à l'exception du Democratic Unionist Party – souhaitent l'application du protocole et la résolution des problèmes qui pourraient se présenter sur le plan pratique et refusent le déclenchement de l'article 16.

Je rappellerai enfin que l'Irlande du Nord avait voté pour le maintien dans l'Union européenne et non en faveur du Brexit.

La pêche constitue un autre exemple de tension entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. La sensibilité de ce sujet tient à des raisons d'origine plus politique qu'économique. Néanmoins, il pourrait être un terrain de coopération relativement aisée, dans la mesure où nous avons en la matière des intérêts liés. Les pêcheurs européens ont en effet besoin d'exercer leur activité dans les eaux britanniques - qui représentent environ 80 % des eaux qu'ils fréquentent - et les Britanniques ont besoin de vendre leurs poissons sur le continent européen - qui reçoit quant à lui environ 80 % du poisson pêché par ces derniers. Si la rhétorique du Brexit, utilisée par Boris Johnson, n'était pas au cœur des discussions en matière de pêche, nous pourrions trouver un terrain d'entente. Toutefois, la volonté du gouvernement Johnson d'afficher un « take back control » complet de ses frontières et de ses eaux, empêche un tel accord d'aboutir.

Le Brexit est acté depuis le 31 décembre 2020. Pourtant, des difficultés persistent. Depuis onze mois et demi, nous essayons d'obtenir des autorités britanniques, ainsi que des autorités des îles anglo-normandes de Jersey et de Guernesey, la reconnaissance de licences de pêche que ces mêmes autorités délivraient précédemment. Ces mêmes autorités britanniques savent parfaitement qui est détenteur de telles licences et qui ne l'est pas. À force de persévérance, nous sommes parvenus à obtenir près de 90 % des licences de pêches, qui selon nous, devaient être délivrées.

Sur ce sujet, il ne fallait pas tomber dans le piège tendu par les Britanniques. Ceux-ci ont tenté - et je le dis avec beaucoup de précaution - d'utiliser la pêche pour diviser l'Union européenne. Cette stratégie n'a toutefois pas porté ses fruits. La pêche était pourtant un excellent sujet de dissensions : tous les États membres n'ont pas d'industrie de pêche, de tradition liée à la pêche ni d'eau territoriale. Mais l'Union européenne a su rester soudée : nous sommes parvenus à « réeuropéaniser » ce sujet pour empêcher le Royaume-Uni de nous isoler.

Ce dossier n'est pas achevé : toutes les licences auxquelles nous avons droit n'ont pas été délivrées. Le gouvernement français doit ainsi s'entretenir demain avec les pêcheurs. Le gouvernement de Boris Johnson n'a de cesse de nous demander des moyens de preuve, à l'instar de la géolocalisation de bateaux qui n'ont jamais eu de tels systèmes ; c'est un non-sens. Ces résistances sont d'autant plus inutiles que les droits de pêches sont assortis de quotas. Ainsi, que l'on soit 10, 20 ou 100 pêcheurs, les quotas demeurent inchangés. Il n'y a donc pas lieu pour les Britanniques de se quereller avec les Européens, qui sont détenteurs de licences historiques de pêches, reconnues et validées année après année par les autorités compétentes.

La question migratoire constitue un troisième exemple de tension entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. C'est évidemment un sujet complexe, qui existe depuis longtemps.

Les migrations par la Manche sont anciennes. Cela fait bientôt vingt ans que les accords du Touquet ont été conclus. Nous connaissons certes des difficultés : les arrivées sur la côte entre la France et le Royaume-Uni sont massives, et une partie d'entre elles sont le fait de réfugiés gagnant le Royaume-Uni pour fuir leur pays d'origine. Je crois profondément que nous faisons - et c'est à l'honneur de la France - ce que nous pouvons pour aider le Royaume-Uni à contrôler sa frontière. Nous recevons en retour de la part de ce dernier des investissements nous permettant de sécuriser le tunnel et la côte. La France consacre des moyens humains, financiers et matériels considérables par rapport au Royaume-Uni.

Oui, une coopération existe et c'est le principe même des accords du Touquet. Oui, nous avons un intérêt commun à traiter le mieux possible ce phénomène. Cependant, la France fait beaucoup plus d'efforts en la matière que le Royaume-Uni, qui a tendance à l'oublier. J'en veux pour preuve cette fameuse lettre - récente - du Premier ministre britannique au Président de la République, répétant des demandes impossibles, soulevant un certain nombre de difficultés sur le plan de la souveraineté.

Par ailleurs, le Royaume-Uni – sur ce sujet certes complexe – cherche à instrumentaliser cette problématique pour isoler chacun des partenaires européens, en particulier la France. Je crois que c'est une bonne chose que nous ayons réussi à ne pas nous laisser enfermer et à « réeuropéaniser » cette question migratoire avec la

proposition faite par notre ministre de l'Intérieur d'organiser des réunions avec les pays concernés, riverains de la Manche. Ce n'est pas un sujet bilatéral.

En outre, les Britanniques ont récemment commis une erreur d'appréciation concernant l'alliance AUKUS dans l'IndoPacifique. L'Australie a tout à fait le droit de changer sa politique et le Royaume Uni peut librement s'y joindre. Je ne remets pas cela en cause. Cependant, cela pose un problème fondamental : celui de la confiance d'un partenaire proche, en l'occurrence le Royaume-Uni, sur : des questions importantes d'ordre international, de défense et de sécurité ainsi que sur la posture commune que l'on adopte face à la Chine. Sur le fond, cela n'était pas une bonne idée de contrarier ce que nous avons entrepris, conformément à la ligne de tous les pays européens et de toutes les démocraties occidentales, à savoir nous engager davantage dans la région. Sur la forme, cela a été fait maladroitement.

Sur ce point, les États-Unis et le Royaume-Uni se sont comportés de manière fondamentalement différente. En effet, l'administration Biden a tout de suite compris qu'elle aurait pu agir différemment ; elle fait désormais de réels efforts pour permettre une meilleure transmission de l'information et la construction de projets communs. *A contrario*, nous ne constatons rien de tel du côté du Royaume-Uni : aucune feuille de route ne nous a été communiquée et l'expression du Premier ministre britannique a été fort différente de celle du Président des États-Unis. De surcroît, notre Président de la République, dans le cadre d'une conversation avec Boris Johnson, a demandé en septembre à ce dernier de faire des propositions pour améliorer les relations entre nos deux pays. Nous n'avons pour le moment rien reçu.

Ces événements sont de nature à handicaper les relations entre nos deux pays. Elles ne les mettent certes pas en péril sur le plan de la proximité de nos peuples, de nos cultures ou de nos économies. Cependant, l'atmosphère politique n'est pas bonne : aucune impulsion n'est l'œuvre du côté britannique, alors même que nos deux pays partagent, sur la plupart des dossiers internationaux, les mêmes intérêts, les mêmes valeurs, la même capacité d'engagement ; en somme, une même vision. C'est regrettable.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci Madame l'ambassadrice pour cette mise en contexte qui conforte notre impression de nous trouver face à une pure et simple provocation de la part du premier ministre Boris Johnson. C'est un constat que nous faisons dans différentes matières, en premier lieu, en ce qui concerne l'accord relatif à l'Irlande du Nord mais aussi en matière de pêche. J'étais en déplacement hier dans le port de Boulogne-sur-Mer et il se trouve qu'aujourd'hui même, les bateaux qui ont obtenu leur licence sont empêchés de pêcher en eaux anglaises par les Britanniques qui imposent des restrictions techniques qui relèvent d'une logique de surenchère. Cette logique est également à l'œuvre en matière migratoire. Au-delà du drame humain récemment mis en évidence, les décès qui ont été médiatisés ne sauraient masquer les décès qui surviennent en permanence sans que nous en ayons connaissance. Ma question est de savoir comment sortir de cette logique de provocation.

Sur la question migratoire, je pense que les accords du Touquet actuellement en vigueur sont obsolètes. Ils correspondaient à une situation effective il y a vingt ans qui n'est plus la situation actuelle. Ces accords concernaient l'immigration légale, ils avaient pour objectif de régler une situation qui se concentrait sur le territoire de Calais uniquement. Aujourd'hui, la situation concerne une zone élargie et des phénomènes

d'immigration illégale qui ont pour conséquence de rendre obsolètes ces accords. La question est de savoir si la France - voire l'Union - est en capacité de négocier un accord avec le Royaume-Uni étant donné la confiance que l'on peut accorder au gouvernement britannique et en particulier à Boris Johnson. Les difficultés d'exécution de l'accord relatif au Brexit soulèvent une interrogation quant à la possibilité de négocier un accord sur l'immigration.

Dans ces conditions, que pensez-vous de notre capacité à renégocier l'accord actuellement en vigueur ? Depuis le territoire français, nous avons l'impression d'une forme de faiblesse par rapport au Royaume-Uni et d'une réticence à recourir à des mesures de rétorsion en cas de violation de l'accord. Sommes-nous aujourd'hui en capacité d'appliquer effectivement des mesures de rétorsion et d'engager la renégociation des accords du Touquet ?

Mme Catherine Colonna – Monsieur le Président, il est possible d'adapter les accords du Touquet et de demander aux Britanniques de réformer leurs voies d'immigration légale. Néanmoins l'abandon des accords du Touquet aurait des conséquences négatives pour la France. En cas d'abandon, les facteurs explicatifs de l'immigration n'évolueront pas et les demandeurs d'asile qui passent par la Manche risqueraient de provoquer une situation analogue à celle que nous avons connue il y a plusieurs années avec le camp de Sangatte et les troubles à l'ordre public qui en découlaient. Ces migrants veulent rejoindre le Royaume-Uni parce que ce pays est attractif : une partie de ces migrants parlent anglais et veulent rejoindre une communauté qui existe déjà au Royaume-Uni. La situation de l'emploi y est en outre plus favorable qu'en France. Il faut également souligner le rôle des réseaux criminels à l'oeuvre. Enfin, au Royaume-Uni le travail non déclaré est plus facile à pratiquer par un individu en situation irrégulière qu'en France.

Nous ne devrions pas dénoncer les accords du Touquet, mais nous pouvons en revanche demander davantage aux Britanniques pour traiter les causes qui amènent les migrants chez eux. Ceci soulève le débat compliqué de l'introduction au Royaume-Uni de documents d'identité, qui n'est pas dans la tradition du pays. Il faut aussi accroître notre travail en commun pour lutter contre les réseaux, arrêter les passeurs et renforcer notre coopération en matière de renseignement en incluant d'autres pays de transit notamment européens. De même, la coopération judiciaire peut être renforcée car elle a été réduite par le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Il y a des clés pour résoudre ce problème : refuser des discussions bilatérales sur un sujet qui n'est pas bilatéral, souligner davantage la responsabilité du Royaume-Uni, renforcer les coopérations policières et judiciaires et en matière de renseignement, traiter au niveau politique avec nos voisins (Belgique, Pays-Bas et Allemagne) certains sujets difficiles comme celui du contrôle et du marquage des dinghys.

M. Didier Marie. – J'aurai deux questions. En premier lieu, on comprend bien que Boris Johnson instrumentalise la question des relations avec l'Union européenne à des fins électorales. Toutefois Boris Johnson est actuellement en difficulté y compris au sein du parti conservateur. Existe-t-il au sein du parti conservateur des forces susceptibles de respecter l'accord ou d'amener Boris Johnson à le respecter ?

En second lieu, de quelles mesures de rétorsion l'Union dispose-t-elle pour faire plier les Britanniques sans briser notre relation avec le Royaume-Uni ? Sommes-nous en capacité d'éviter une division de l'Union européenne sur ces mesures de rétorsion ?

Mme Catherine Colonna – Sur la première question, j'ai peur de vous décevoir. Il existe bien des forces opposées à Boris Johnson au sein du parti conservateur dont l'ampleur actuelle est de nature à véritablement fragiliser sa position et qui risquent de se renforcer au cours du mandat de Boris Johnson. Toutefois ces forces émanent souvent de conservateurs traditionnels voire de libertariens qui sont en même temps des partisans convaincus du Brexit. S'ils devaient arriver au pouvoir, je ne pense pas que cela amènerait à la modération des Britanniques vis-à-vis de l'Union européenne et de la France.

Sur les mesures de rétorsion, nous devons être prêts à prendre une série de contremesures si l'attitude des Britanniques le nécessitait. Les Vingt-Sept sont unis sur ce point et ont adopté un paquet de mesures qui représente une gamme de contremesures proportionnées. Si nous ne voulons pas être perdants, nous devons impérativement restés unis pour que notre force soit supérieure à celle des Britanniques. Sur le dossier du protocole nord-irlandais, la Commission est allée au-delà de la position française dans les concessions proposées mais nous adhérons à la position de la Commission pour maintenir un front uni face au Royaume-Uni.

M. Jean-François Rapin, président. – Au vu d'un échange que j'ai eu ce matin avec un parlementaire britannique, je souhaitais vous demander si la population britannique est vraiment bien informée de la situation actuelle. Ou pensez-vous qu'il y a une certaine instrumentalisation des médias qui pourrait créer un sentiment anti-français et européen ?

Mme Catherine Colonna – Il y a, je pense, une instrumentalisation certaine, mais cela ne conduit pas pour autant, il me semble, à un sentiment anti-français ou européen. Le peuple britannique laisse son gouvernement faire ses provocations anti-européennes, c'est certain, mais il est difficile de dire s'il est passif ou enthousiaste à cet égard.

Il y a en tout cas, au Royaume-Uni, un sentiment non pas nationaliste mais plutôt très patriotique, y compris dans la presse, dont le gouvernement joue et qui lui permet de continuer dans ses excès alors que la situation économique et politique interne n'est pas très bonne.

La question est de savoir pourquoi le grand public ne s'intéresse pas à cette question. C'est difficile d'en connaître les raisons précises, mais il y a peut-être deux facteurs explicatifs : le premier, peut-être, est lié au trop long débat que s'est infligé le Royaume-Uni sur le Brexit, depuis 2016. Le pays en est ressorti divisé et l'est resté depuis, car Boris Johnson ne met rien en œuvre pour réconcilier ces deux parties. Le second facteur tient à la pandémie de covid 19. Depuis mars 2020, le Royaume-Uni vit une pandémie très difficile, avec un taux de mortalité très important au regard des autres pays comparables. L'état de santé moyen de la population n'est pas très bon, le système de santé est perfectible. Depuis le printemps 2020, les Britanniques sont, en réalité, plutôt préoccupés par le risque de perdre leur travail, le fait de ne pouvoir aller voir leurs parents malades... Il s'agit d'une autre épreuve dans l'épreuve, même si cela

n'empêche pas qu'ils puissent être instrumentalisés. Mais encore une fois, je pense que le plus prégnant n'est pas un sentiment anti-français mais plutôt une fierté nationale d'être seul contre tous.

M. Jean-François Rapin, président. – Il semblerait que la situation sanitaire soit assez difficile en ce moment même, avec une flambée du nouveau variant, n'est-ce pas ?

Mme Catherine Colonna. – Effectivement, ce variant est plus présent, avec une contamination plus forte. Mais nous ne connaissons pas vraiment sa dangerosité, ni l'effet du vaccin. Le gouvernement mène, depuis quelques temps, une campagne massive en faveur de la troisième dose. 23 millions de Britanniques environ ont déjà eu cette troisième dose. Dimanche dernier, Boris Johnson a même décidé d'accélérer la campagne de vaccination.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie, Madame l'ambassadrice, pour cet échange très complet et éclairant. Nous reviendrons certainement vers vous sur ces sujets, et notamment s'il nous est possible d'organiser le déplacement prévu au Royaume-Uni, en 2022.

**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} septembre et le 31 décembre 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 (<https://www.senat.fr/basile/recherchePAC.do>) :

• **Agriculture et pêche**

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) 280 final – Texte E15808

Décision du Conseil invitant la Commission à soumettre une étude sur la situation et les options de l'Union en ce qui concerne l'introduction, l'évaluation, la production, la mise sur le marché et l'utilisation d'agents de lutte biologique invertébrés sur le territoire de l'Union, et une proposition, le cas échéant, pour tenir compte des résultats de l'étude

9112/21 – Texte E15845

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 en ce qui concerne les restrictions d'accès aux eaux de l'Union

COM(2021) 356 final – Texte E15892

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, pour la période 2021-2026, au sein du comité spécialisé de la pêche institué en vertu de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part

COM (2021) 353 final – Texte E15908

Proposition de décision du Conseil relative à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention sur la conservation et la gestion des ressources halieutiques en haute mer dans le Pacifique Nord

COM (2021) 372 final – Texte E15909

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/440 du Conseil relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc et de son protocole de mise en œuvre

COM (2021) 377 final – Texte E15911

Proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (UE) 2019/1919, (UE) 2021/91 et (UE) 2021/92 en ce qui concerne certaines possibilités de pêche pour 2021 dans les eaux de l'Union et les eaux n'appartenant pas à l'Union

COM (2021) 357 final – Texte E15936

Règlement de la Commission modifiant certaines annexes du règlement (UE) n° 142/2011 en ce qui concerne les exigences applicables à la mise sur le marché de certains produits à base d'insectes et l'adaptation d'une méthode de confinement

D073858/02 – Texte E15944

Règlement de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1185/2009 du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques sur les pesticides en ce qui concerne la liste des substances actives

D073709/02 – Texte E15960

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des mesures de conservation et de gestion pour la conservation du thon rouge du Sud

COM (2021) 424 final – Texte E15980

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant certaines dispositions relatives à la pêche dans la zone couverte par l'accord de la CGPM (Commission générale des pêches pour la Méditerranée) (refonte)

COM (2021) 434 final – Texte E15984

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 modification de la définition du terme "céréale" ou "céréales" dans la convention sur le commerce des céréales de 1995

COM (2021) 450 final – Texte E15988

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations au nom de l'Union européenne en vue de la conclusion d'un protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche entre l'Union européenne et la République de Maurice

COM (2021) 456 final – Texte E15989

Proposition de décision du Conseil sur la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil international du sucre en ce qui concerne la prorogation de l'accord international de 1992 sur le sucre

COM(2021) 480 final – Texte E16004

Règlement de la Commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de 6-benzyladénine et d'aminopyralide présents dans ou sur certains produits

D070140/05 – Texte E16007

Règlement de la Commission modifiant les annexes II, III et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'amisulbrome, de flubendiamide, de meptyldinocap, de métaflumizone et de propinèbe présents dans ou sur certains produits

D070306/05 – Texte E16008

Règlement de la Commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'imidaclopride présents dans ou sur certains produits

D071924/04 – Texte E16009

Règlement de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de cyprodinil présents dans les myrtilles, les airelles canneberges, les groseilles à grappes et les groseilles à maquereau

D073959/03 – Texte E16012

Règlement de la Commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de flupyradifurone et d'acide difluoroacétique présents dans ou sur certains produits

D073965/03 – Texte E16013

Règlement de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1881/2006 en ce qui concerne les teneurs maximales de certaines denrées alimentaires en alcaloïdes opioïdes

D074084/03 – Texte E16016

Règlement de la Commission modifiant l'annexe III du règlement(CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de chlorantraniliprole dans les légumineuses séchées

D074197/03 – Texte E16018

Proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2022, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques applicables dans la mer Baltique et modifiant le règlement (UE) 2021/92 en ce qui concerne certaines possibilités de pêche dans d'autres eaux

COM(2021) 491 final – Texte E16030

Proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2022, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables en mer Méditerranée et en mer Noire

COM(2021) 548 final – Texte E16079

Proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2022, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union

COM (2021) 661 final – Texte E16200

Règlement de la Commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de dazomet, d'hexythiazox, de métam et d'isothiocyanate de méthyle présents dans ou sur certains produits

D075554/03 – Texte E16217

Règlement de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de flonicamide présents dans ou sur certains produits

D075526/03 – Texte E16215

Règlement 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'acrinathrine, de fluvalinate, de folpet, de fosétyl, d'isofétamide, de « Pepino Mosaic Virus - souche européenne (EU), isolat Abp1 peu virulent », de « Pepino Mosaic Virus – souche CH2, isolat Abp2 peu virulent », de spinetoram et de spirotétramate présents dans ou sur certains produits

D075525/03 – Texte E16236

Règlement(UE) .../... de la Commission du XXX modifiant l'annexe XIV du règlement (UE) n°142/2011 en ce qui concerne l'adaptation des listes des pays tiers ou territoires, ou des zones de pays tiers ou territoires, en provenance desquels l'entrée dans l'Union de sous-produits animaux et de produits dérivés est autorisée

D076071/02 – Texte E16272

Règlement de la Commission modifiant l'annexe IX du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les conditions d'importation applicables aux déplacements d'ovins et de caprins de reproduction de la Grande-Bretagne vers l'Irlande du Nord

D076065/02 – Texte E16210

• **Budget de l'Union européenne**

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 afin de renforcer la prévisibilité pour les États membres et de clarifier les procédures de résolution des contentieux lors de la mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB

COM (2021) 327 final – Texte E15887

Proposition de projet de budget rectificatif n°5 au budget général 2021 : Aide humanitaire aux réfugiés en Turquie

COM (2021) 460 final – Texte E15943

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne pour venir en aide à la Croatie en rapport avec la série de tremblements de terre ayant débuté le 28 décembre 2020

COM(2021) 963 final – Texte E16208

• **Énergie, climat, transports**

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations sur la modernisation du traité sur la Charte de l'énergie

COM (2021) 263 final – Texte E 15806

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité de direction régional de la Communauté des transports en ce qui concerne l'établissement d'un comité technique pour le transport par voie d'eau et la multimodalité

COM (2021) 461 final – Texte E 15991

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité de direction régional de la Communauté des transports en ce qui concerne l'adoption du budget de la Communauté des transports pour 2022

COM (2021) 479 final – Texte E 16003

Proposition de décision d'exécution du Conseil autorisant l'Italie à appliquer des taux réduits d'accise au gazole utilisé pour le chauffage fourni dans la commune de Campione d'Italia et à l'électricité fournie dans cette commune conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE

COM (2021) 485 final – Texte E 16006

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des procédures uniformes en matière de contrôle des transports de marchandises dangereuses par route (texte codifié)

COM (2021) 483 final – Texte E16048

Règlement de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1099/2008 du Parlement européen et du Conseil, relativement aux mises à jour des statistiques annuelles, et mensuelles à court terme de l'énergie

D075376/01 – Texte E 16096

Décision d'exécution du Conseil autorisant l'Italie à appliquer un taux de taxation réduit à l'électricité directement fournie aux navires, autres que les bateaux de plaisance privés, se trouvant à quai dans un port [conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE]

COM(2021) 630 final – Texte E16148

• **Environnement et développement durable**

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est en ce qui concerne une décision relative à la détermination de l'aire marine protégée du courant Nord Atlantique et du mont sous-marin Evlanov (AMP NACES) et une recommandation relative à la gestion de cette aire

COM(2021) 352 final – Texte E15890

Décision de la Commission établissant les critères d'attribution du label écologique de l'Union européenne aux produits cosmétiques et aux produits de soin pour animaux

D073071/03 – Texte E15914

Décision de la Commission modifiant la décision (UE) 2017/175 en ce qui concerne la période de validité des critères du label écologique de l'Union européenne pour l'hébergement touristique ainsi que des exigences d'évaluation et de vérification y afférentes

D073073/03 – Texte E15915

Décision de la Commission modifiant la décision 2014/312/UE établissant les critères écologiques pour l'attribution du label écologique de l'Union européenne aux peintures et aux vernis d'intérieur ou d'extérieur

D73072/03 – Texte E15917

Décision de la Commission concernant le document de référence sectoriel relatif aux meilleures pratiques de management environnemental, aux indicateurs de performance environnementale et aux repères d'excellence pour le secteur de la fabrication de produits métalliques aux fins du règlement (CE) n° 1221/2009 du Parlement européen et du Conseil

D073519/01 – Texte E15929

Décision de la Commission sur le document de référence sectoriel relatif aux meilleures pratiques de management environnemental, aux indicateurs de performance environnementale et aux repères d'excellence pour le secteur des services des télécommunications et des services des technologies de l'information et de la communication (TIC) aux fins du règlement (CE) n° 1221/2009 du Parlement européen et du Conseil

D073520/01 – Texte E15930

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la huitième réunion des parties à l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique - Eurasie en ce qui concerne certains amendements de l'annexe 3 dudit accord

COM(2021) 426 final – Texte E15981

Règlement de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce et le règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission portant modalités d'application du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil

D074372/02 – Texte E16019

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique (ci-après dénommée « convention d'Helsinki ») en ce qui concerne l'adoption d'une recommandation visant à modifier l'annexe III, partie II, de ladite convention

COM(2021) 534 final – Texte E16042

Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les annexes IV et V du règlement (UE) 2019/1021 du Parlement européen et du Conseil concernant les polluants organiques persistants

COM(2021) 656 final – Texte E16184

Proposition de décision du conseil relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, lors de la dixième réunion de la conférence des parties à la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, en ce qui concerne la proposition d'amendement à l'annexe A

COM(2021) 174 final – Texte E15692

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la septième session de la réunion des parties à la convention d'Aarhus sur les affaires ayant trait au respect des dispositions ACCC/C/2008/32 et ACCC/C/2015/128

COM(2021) 532 final – Texte E16040

• **Institutions européennes**

Décision d'exécution de la Commission du 3 juin 2021 relative à la prolongation, conformément au règlement (UE) 2020/1042 du Parlement européen et du Conseil, des périodes de collecte des déclarations de soutien en faveur de certaines initiatives citoyennes européennes

C (2021) 3879 final – Texte E 15848

• **Justice et affaires intérieures**

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2020 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

COM(2021) 185 final – Texte E15923

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2020 sur le plan du respect, par Chypre, des conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour

COM(2021) 361 final – Texte E15924

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation destinée à remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de Chypre pour 2021 sur le plan du respect des conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière

COM(2021) 305 final – Texte E15972

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation destinée à remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de Chypre pour 2021 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

COM(2021) 360 final – Texte E15974

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2020 de l'application, par l'Autriche, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière

COM(2021) 260 final – Texte E15949

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2020 de l'application, par l'Autriche, de l'acquis de Schengen dans le domaine du retour

COM(2021) 285 final – Texte E15971

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par la France, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour

COM(2021) 362 final – Texte E15975

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation destinée à remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2020 de l'application, par le Liechtenstein, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière

COM(2021) 410 final – Texte E15979

Proposition de décision d'exécution du Conseil relative à la suspension de certaines dispositions du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le Bangladesh

COM(2021) 412 final – Texte E15956

Proposition de décision d'exécution du Conseil relative à la suspension de certaines dispositions du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la Gambie

COM(2021) 413 final – Texte E15957

Proposition de décision d'exécution du Conseil relative à la suspension de certaines dispositions du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'Irak

COM (2021) 414 final – Texte E15958

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2020 de l'application, par le Liechtenstein, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour

COM(2021) 182 final – Texte E15906

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par la France, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

COM(2021) 601 final – Texte E16087

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour

COM(2021) 490 final – Texte E16088

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 du respect, par l'Irlande, des conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen

COM(2021) 808 final – Texte E16270

Proposition de décision du Conseil sur l'application en République de Chypre des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen

COM(2021) 472 final – Texte E15998

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par le Liechtenstein, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données

COM(2021) 930 final – Texte E16271

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2020 de l'application, par l'Autriche, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données

COM(2021) 920 final – Texte E16174

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne une modification du protocole 32 de l'accord EEE concernant les modalités financières pour la mise en œuvre de l'article 82

COM(2021) 673 final – Texte E15206

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne la modification de l'annexe XI (Communications électroniques, services audiovisuels et société de l'information) et du protocole 37 (comportant la liste prévue à l'article 101) de l'accord EEE

COM(2021) 274 final – Texte E15819

Proposition de décision du Conseil autorisant les États membres de l'Union européenne à accepter, dans l'intérêt de l'Union européenne, l'adhésion des Philippines à la convention de La Haye de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants

COM(2021) 359 final – Texte E15889

Proposition de décision du Conseil autorisant les États membres de l'Union européenne à accepter, dans l'intérêt de l'Union européenne, l'adhésion du Pakistan à la convention de La Haye de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants

COM(2021) 368 final – Texte E15902

Proposition de décision du Conseil autorisant les États membres à accepter, dans l'intérêt de l'Union européenne, l'adhésion de la Tunisie à la convention de La Haye de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants

COM(2021) 371 final – Texte E15904

• **Marché intérieur, économie, finances et fiscalité**

Décision du Conseil modifiant, en ce qui concerne le commissaire aux comptes extérieur de la Národná banka Slovenska, la décision 1999/70/CE concernant les commissaires aux comptes extérieurs des banques centrales nationales

9084/21 – Texte E15844

Décision du Conseil modifiant, en ce qui concerne le commissaire aux comptes extérieur de la Národná banka Slovenska, la décision 1999/70/CE concernant les commissaires aux comptes extérieurs des banques centrales nationales

9862/21 – Texte E15880

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1286/2014 en vue de proroger le régime transitoire appliqué aux sociétés de gestion, aux sociétés d'investissement et aux personnes qui fournissent des conseils sur les parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et d'OPCVM non coordonnés ou qui vendent ces parts

COM(2021) 397 final – Texte E15939

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/65/CE en ce qui concerne l'utilisation de documents d'informations clés par les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)

COM(2021) 399 final – Texte E15940

Règlement 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 17

D074944/01 – Texte E15962

Décision du Conseil modifiant, en ce qui concerne le commissaire aux comptes extérieur de la Banka Slovenije, la décision 1999/70/CE

11445/21 – Texte E15051

Recommandation de la Banque centrale européenne au Conseil de l'Union européenne concernant la désignation du commissaire aux comptes extérieur de la Banka Slovenije (BCE/2021/28)

11186/21 – Texte E15969

Recommandation de la Banque centrale européenne au Conseil de l'Union européenne concernant la désignation du commissaire aux comptes extérieur du Banco de Espana (BCE/2021/29)

11185/21 – Texte E15970

Décision du Conseil modifiant, en ce qui concerne le commissaire aux comptes extérieur du Banco de España, la décision 1999/70/CE concernant les commissaires aux comptes extérieurs des banques centrales nationales

11444/21 – Texte E16050

Proposition de décision d'exécution du conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour Malte

COM(2021) 584 final – Texte E16080

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, pour ce qui concerne les normes comptables internationales IAS 1 et IAS 8

D076490/01 – Texte E16188

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) 2018/593 en ce qui concerne la durée et le champ d'application de la dérogation aux articles 218 et 232 de la directive 2006/112/CE

COM(2021) 681 final – Texte E16212

Décision du Conseil modifiant, en ce qui concerne le commissaire aux comptes extérieur de la Banc Ceannais na hÉireann/Central Bank of Ireland, la décision 1999/70/CE concernant les commissaires aux comptes extérieurs des banques centrales nationales

12464/21 – Texte E16180

• **Politique commerciale**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/216 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contingent tarifaire de l'Union pour la viande bovine de haute qualité en provenance du Paraguay

COM (2021) 313 final – Texte E15886

Règlement de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 142/2011 en ce qui concerne les conditions d'exportation de certains engrais organiques et amendements contenant des matières de catégorie 2

D069080/04 – Texte E15928

Règlement de la Commission modifiant les annexes XIV et XV du règlement (UE) n° 142/2011 en ce qui concerne l'importation dans l'Union et le transit par celle-ci de sous-produits animaux et de produits dérivés

D074446/02 – Texte E15945

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, en ce qui concerne la modification du protocole n°3 dudit accord relatif à la définition de la notion de "produits originaires" et aux méthodes de coopération administrative

COM (2021) 387 final – Texte E15976

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité "Commerce" Colombie-Équateur-Pérou-UE en ce qui concerne des modifications des appendices 2, 2A et 5 de l'annexe II de l'accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie, le Pérou et l'Équateur, d'autre part

COM(2021) 484 final – Texte E16023

Proposition de décision du Conseil sur la position à prendre, au nom de l'Union, respectivement au sein du comité spécial en matière de douanes et de facilitation des échanges et au sein du comité spécial des indications géographiques et du commerce des vins et spiritueux institués par l'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États de l'APE communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA), d'autre part, en ce qui concerne l'adoption envisagée du règlement intérieur du comité spécial en matière de douanes et de facilitation des échanges et du règlement intérieur du comité spécial des indications géographiques et du commerce des vins et spiritueux

COM(2021) 637 final – Texte E16155

• **Politique étrangère et de défense**

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat entre l'Union européenne, d'une part, et les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP), d'autre part

COM (2021) 312 final – Texte E15831

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne une modification du protocole 31 de l'accord EEE concernant la coopération dans des secteurs particuliers en dehors des quatre libertés (Ligne budgétaire PA 13 17 01 – Action préparatoire concernant la recherche en matière de défense)

COM (2021) 394 final – Texte E15938

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen instituant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République libanaise, d'autre part, concernant la prorogation des priorités du partenariat UE-Liban jusqu'à l'adoption par l'UE et le Liban de nouveaux documents conjoints actualisés

COM (2021) 406 final – Texte E15978

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République algérienne démocratique et populaire, d'autre part, concernant la prorogation des priorités du partenariat UE-Algérie jusqu'à l'adoption par l'UE et l'Algérie de nouveaux documents conjoints actualisés

COM (2021) 317 final – Texte E15950

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République arabe d'Égypte, d'autre part, concernant la prorogation des priorités du partenariat UE-Égypte jusqu'à l'adoption par l'UE et l'Égypte de nouveaux documents conjoints actualisés

COM (2021) 318 final – Texte E15951

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, concernant la prorogation des priorités du partenariat UE-Jordanie jusqu'à l'adoption par l'UE et la Jordanie de nouveaux documents conjoints actualisés

COM (2021) 319 final – Texte E15953

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part, concernant la prorogation des priorités stratégiques UE-Tunisie jusqu'à l'adoption par l'UE et la Tunisie de nouveaux documents conjoints actualisés

COM (2021) 320 final – Texte E15954

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, en ce qui concerne Gibraltar

COM (2021) 411 final – Texte E15955

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne une modification du protocole 31 de l'accord EEE concernant la coopération dans des secteurs particuliers en dehors des quatre libertés (Programme « Corps européen de solidarité »)

COM(2021) 466 final – Texte E15992

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 » institué par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part

COM (2021) 468 final – Texte E15994

Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE sur une modification du protocole 31 de l'accord EEE concernant la coopération dans des secteurs particuliers en dehors des quatre libertés [Mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU)]

COM(2021) 470 final – Texte E15996

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne une modification du protocole 31 de l'accord EEE concernant la coopération dans des secteurs particuliers en dehors des quatre libertés (Programme « Europe créative »)

COM(2021) 471 final – Texte E15997

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne une modification du protocole 31 de l'accord EEE concernant la coopération dans des secteurs particuliers en dehors des quatre libertés [Fonds social européen plus (FSE+)]

COM(2021) 473 final – Texte E15999

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne une modification du protocole 31 de l'accord EEE concernant la coopération dans des secteurs particuliers en dehors des quatre libertés (Erasmus+)

COM(2021) 474 final – Texte E16000

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne une modification du protocole 31 de l'accord EEE concernant la coopération dans des secteurs particuliers en dehors des quatre libertés (Programme « LIFE »)

COM(2021) 499 final – Texte E16039

• **Questions sociales et santé**

Règlement de la Commission modifiant l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), en ce qui concerne les substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR)

D074017/02 – Texte E15961

Règlement de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'utilisation de carbonates de sodium (E 500) et de carbonates de potassium (E 501) dans les céphalopodes non transformés

D075766/03 – Texte E16237

Règlement de la Commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'additif alimentaire dioxyde de titane (E171)

D075764/03 – Texte E16209

Règlement 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)

D075550/02 – Texte E16216

Règlement de la Commission modifiant les annexes VI à X 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)

D(2021) 76145 – Texte E16283

L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT

Résolutions européennes

Le 8 novembre 2021, est devenue définitive la [proposition de résolution](#) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2021) 554 final, modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de conformité, la fixation des objectifs des États membres pour 2030 et l'engagement dans la réalisation collective de la neutralité climatique d'ici à 2035 dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, des rapports, du suivi des progrès et de la révision.

Le 12 novembre 2021, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement sur les marchés numériques (DMA).

Le 26 novembre 2021, est devenue définitive la proposition de résolution européenne tendant à renforcer la lutte contre les violences faites aux femmes.

Le 7 décembre 2021, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durables.

Le 17 décembre 2021, est devenue définitive la [proposition de résolution européenne](#) sur la création de l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA).

Débats

Le 5 octobre 2021, un débat sur le pacte européen pour l'asile et les migrations a eu lieu en séance publique, à la demande du groupe Les Républicains.

Les 13 octobre 2021, un débat préalable au Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021 a eu lieu en séance publique.

Le 16 novembre 2021, un [débat](#) sur les priorités de la présidence française de l'Union européenne a été organisé en séance publique, à la demande de la commission des affaires européennes.

Le 8 décembre 2021, un débat préalable au Conseil européen des 16 et 17 décembre 2021 a eu lieu en séance publique.

Colloque

Le 6 décembre 2021, la commission des affaires européennes du Sénat a organisé un colloque sur le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne.

Rencontres

Mardi 28 septembre 2021, la commission des affaires européennes a reçu, à l'initiative de son président M. Jean-François RAPIN, les ambassadeurs des 27 États membres de l'Union européenne en vue de préparer le volet parlementaire de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Samedi 27 novembre 2021, M. Jean-François RAPIN, président de la commission des affaires européennes, s'est rendu à Strasbourg, accompagné de MM. Claude KERN, Jacques FERNIQUE, André REICHARDT et de Mme Elsa SCHALCK, pour présenter aux élus locaux de la région Grand Est les résultats de la consultation sénatoriale en ligne des élus locaux sur l'avenir de l'Europe, menée du 8 septembre au 6 octobre 2021, à l'initiative de la commission des affaires européennes du Sénat.

Samedi 4 décembre 2021, M. Jean-François RAPIN, président de la commission des affaires européennes, s'est rendu à Rennes, accompagné de Mme Françoise GATEL, M. Dominique de LEGGE et M. Daniel SALMON, pour présenter aux élus locaux d'Ille-et-Vilaine les résultats de la même consultation sénatoriale en ligne des élus locaux sur l'avenir de l'Europe.

Mardi 7 décembre 2021, M. Jean-François RAPIN, président de la commission des affaires européennes, s'est entretenu avec M. Bogdan KLICH, président de la commission des affaires étrangères et européennes du Sénat polonais.

Mardi 7 décembre 2021, M. Jean-François RAPIN, président de la commission des affaires européennes, s'est entretenu avec M. Michal FLEISCHMANN, ambassadeur de la République tchèque en France.

Mercredi 8 décembre 2021, le Bureau de la commission des affaires européennes du Sénat s'est entretenu avec une délégation de députés membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie.

Mercredi 8 décembre 2021, le Bureau de la commission des affaires européennes du Sénat s'est entretenu avec une délégation de députés membres du Parlement de Géorgie.