

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



**Comptes rendus des travaux
de la commission des affaires
européennes du Sénat**
du 1^{er} octobre au 31 décembre 2022

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

N° 110



www.senat.fr

COMPTES RENDUS DES TRAVAUX
DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

SOMMAIRE

Pages

COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....	1
RÉUNIONS DE LA COMMISSION	9
<i>Mercredi 5 octobre 2022.....</i>	<i>11</i>
Questions sociales, travail, santé.....	11
<i>Travailleurs de plateformes Examen du rapport, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey.....</i>	<i>11</i>
Questions diverses.....	29
<i>Mardi 11 octobre 2022.....</i>	<i>31</i>
Institutions européennes.....	31
<i>Conseil européen des 20 et 21 octobre 2022 Audition de Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe ...</i>	<i>31</i>
<i>Jeudi 13 octobre 2022.....</i>	<i>51</i>
Énergie, climat, transports.....	51
<i>« L'énergie : des enjeux stratégiques pour l'Union européenne » Audition de MM. Marc Antoine Eyl Mazzega, directeur du Centre énergie et climat de l'Institut français des relations internationales (Ifri), Thomas Pellerin Carlin, directeur du programme Europe de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), Mmes María Eugenia Sanin, maître de conférences en sciences économiques à Université d'Évry Val d'Essonne, et Tatiana Marquez Uriarte, membre du cabinet de la commissaire européenne à l'énergie.....</i>	<i>51</i>
Justice et affaires intérieures	71
<i>Extension du contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) aux actes relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) susceptible de découler des négociations d'adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) Communication de Mme Gisèle Jourda et de M. Dominique de Legge.....</i>	<i>71</i>
Questions sociales, travail, santé.....	79
<i>Stratégie pharmaceutique pour l'Europe Rapport d'information et avis politique de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey</i>	<i>79</i>

Communication	99
Désignation de rapporteurs	100
<i>Mardi 25 octobre 2022</i>	103
Institutions européennes	103
<i>Réunion conjointe avec une délégation de la commission des affaires européennes du Sénat roumain</i>	103
<i>Jeudi 27 octobre 2022</i>	117
Institutions européennes	117
<i>Audition de Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée de l'Europe, à la suite du Conseil européen des 20 et 21 octobre 2022</i>	117
<i>Jeudi 3 novembre 2022</i>	129
Institutions européennes	129
<i>Déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes en Espagne du 13 au 15 septembre 2022 Communication de M. Jean-François Rapin</i>	129
Institutions européennes	139
<i>Relation franco-allemande : audition de M. Guntram Wolff, directeur de la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Conseil allemand des relations étrangères)</i>	139
<i>Jeudi 10 novembre 2022</i>	147
Justice et affaires intérieures	147
<i>Audition de Mme Aija Kalnaja, directrice exécutive de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)</i>	147
<i>Mercredi 16 novembre 2022</i>	161
Économie, finance et fiscalité	161
<i>« Ambitions européennes et chocs économiques actuels » Audition de MM. Jean Pisani-Ferry, professeur à Sciences-Po Paris et à la Hertie School of Governance (Berlin), Senior fellow chez Bruegel et titulaire de la chaire Tommaso Padoa-Schioppa à l'Institut universitaire européen (Florence), Xavier Timbeau, directeur principal de l'Observatoire Français des</i>	

<i>Conjonctures Économiques (OFCE), Charles Wyplosz, professeur honoraire à l'Institut de Hautes Études Internationales et du Développement (IHEID) à Genève.....</i>	<i>161</i>
<i>Jeudi 17 novembre 2022.....</i>	<i>173</i>
Budget de l'Union européenne.....	173
<i>Le cadre financier pluriannuel de l'UE au défi de la guerre en Ukraine Communication de M. Patrice Joly</i>	<i>173</i>
Institutions européennes.....	185
<i>Audition de M. Emmanuel Puisais-Jauvin, Secrétaire général des affaires européennes..</i>	<i>185</i>
<i>Mercredi 1^{er} décembre 2022</i>	<i>199</i>
Énergie, climat, transports.....	199
<i>« Le marché de l'électricité dans l'Union européenne : quelle réforme ? » – Audition de MM. Jean Michel Glachant, président de l'Association internationale pour l'économie de l'énergie, Didier Holleaux, président de l'Union européenne de l'industrie du gaz naturel (Eurogas), directeur général adjoint du groupe Engie, Laurent Ménard, directeur des affaires économiques et financières de la Commission de régulation de l'énergie, Jacques Percebois, professeur émérite à l'université de Montpellier et directeur du Centre de recherche en économie et droit de l'énergie (Creden), Kristian Ruby, secrétaire général de l'Association européenne des énergéticiens (Eurelectric), et Mme Catharina Sikow-Magny, directrice Transition verte et intégration du système énergétique à la direction générale de l'énergie de la Commission européenne.....</i>	<i>199</i>
<i>Jeudi 8 décembre 2022</i>	<i>225</i>
Culture	225
<i>Liberté des médias Communication et proposition de résolution portant avis motivé de Mme Florence Blatrix Contat, M. André Gattolin et Mme Catherine Morin-Desailly.....</i>	<i>225</i>
Institutions européennes.....	239
<i>Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (n° 140, 2022-2023) Communication</i>	<i>239</i>
<i>Mercredi 14 décembre 2022.....</i>	<i>243</i>
Justice et affaires intérieures	243
<i>L'avenir de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) Communication et examen de la proposition de résolution européenne de MM. François-Noël Buffet et Jean-François Rapin</i>	<i>243</i>

<i>Jeudi 15 décembre 2022</i>	261
Institutions européennes	261
 <i>Quatrième partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du lundi 10 au vendredi 14 octobre 2022 Communication de M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE</i>	
Politique étrangère et de défense	267
 <i>Bilan des activités de l'Assemblée parlementaire pour l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (AP-OSCE) depuis l'agression russe de l'Ukraine et de ses missions d'observations électorale (Kirghizistan, Bosnie-Herzégovine, États-Unis) Communication de M. Pascal Allizard, premier vice-président de la délégation française à l'AP-OSCE</i>	
Voisinage et élargissement	275
 <i>Élargissement de l'Union européenne Communication de Mme Marta de Cidrac et M. Didier Marie</i>	
Institutions européennes	285
 <i>Réunion plénière de la LXVIII^e Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) à Prague du 13 au 15 novembre 2022 Communication de M. Jean-François Rapin</i>	
285	
 GRUPE DE SUIVI DE LA NOUVELLE RELATION EURO-BRITANNIQUE	291
 <i>Jeudi 7 décembre 2022</i>	293
 <i>Déplacement en Irlande et au Royaume-Uni d'une délégation du groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique du 16 au 18 octobre 2022 Communication de MM. Olivier Cadic, Didier Marie et Jean-François Rapin</i>	
293	
 EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION	301
• Agriculture et pêche	303
• Budget de l'Union européenne	306
• Énergie, climat, transports	306
• Environnement et développement durable	307
• Justice et affaires intérieures	308
• Marché intérieur, économie, finances, fiscalité	309

• Politique commerciale	310
• Politique de coopération	311
• Politique étrangère et de défense	311
• Questions sociales, travail, santé.....	311
• Recherche et innovation	313
• Voisinage et élargissement	313
L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT.....	315
Résolutions européennes.....	317
Débats.....	317
Rencontres	317

RÉUNIONS DE LA COMMISSION

Mercredi 5 octobre 2022

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Questions sociales, travail, santé

Travailleurs de plateformes

*Examen du rapport, de la proposition de résolution européenne
et de l'avis politique de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey*

M. Jean-François Rapin, président. – Chers collègues, avant d'aborder l'ordre du jour prévu pour notre réunion, je tenais à vous faire part d'un courrier que m'a adressé le Président Larcher vendredi dernier pour confier à notre commission le soin de se pencher sur la conception, le contenu et l'intention de campagnes de communication comme celle récemment lancée par la Commission européenne pour promouvoir un « prix européen de l'enseignement innovant » en s'appuyant sur un visuel montrant une enfant portant le hijab. J'entends sans délai interroger à ce sujet la Commission européenne dont je viens de rencontrer la représentante à Paris et vous informerai de sa réponse.

Nous allons entendre maintenant nos collègues Pascale Gruny et Laurence Harribey, rapporteurs pour notre commission sur les questions sociales, au sujet d'une proposition de directive, publiée par la Commission en décembre dernier, qui concerne les conditions de travail des travailleurs de plateformes.

Il s'agit d'un texte très important, sur le plan politique, pour répondre à la demande d'Europe sociale des citoyens européens. Il est particulièrement ambitieux puisqu'il établit notamment une présomption réfragable de salariat des travailleurs de plateforme. S'il a trouvé le soutien de nombreux États membres (Espagne, Italie, Belgique, Allemagne notamment), il a également suscité des craintes de la part d'autres pays, dont la France.

L'approche par le « statut », souhaitée par la Commission dans cette directive, peut, en effet, sembler se heurter à l'approche « par les droits » mise en place en France depuis plusieurs années. Il semblerait toutefois qu'un compromis soit en passe d'être trouvé au Conseil, la présidence tchèque souhaitant aboutir sur ce texte avant la fin de l'année.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – La proposition de directive de la Commission européenne, publiée le 9 décembre 2021, concerne un sujet hautement d'actualité, en Europe et en France : les conditions de travail des travailleurs de plateformes.

Depuis plusieurs années, nous assistons à un essor impressionnant des plateformes en ligne, notamment celles de livraison et de mobilité. Parallèlement, les contentieux augmentent, et les « affaires » se multiplient : pas plus tard que la semaine dernière, la plateforme de livraison, Stuart, propriété du groupe La Poste, était jugée pour travail dissimulé et prêt de main-d'œuvre illicite devant le tribunal correctionnel de Paris. La plateforme a fait l'objet d'une réquisition maximale de 375 000 euros d'amende, la procureure ayant conclu à « une dissimulation généralisée de l'emploi », considérant qu'un faisceau d'indices attestait l'existence d'un lien de subordination entre Stuart et les livreurs, pourtant sous statut d'autoentrepreneurs.

Cet exemple illustre parfaitement une des principales problématiques en jeu s'agissant des travailleurs de plateformes : la question du statut professionnel. Le développement de ces plateformes pose, en effet, la question du statut de ces travailleurs, au regard de la distinction fondamentale qu'opère le droit entre travail indépendant et travail salarié. Ces travailleurs de plateformes peuvent très souvent apparaître, en effet, comme des travailleurs indépendants « économiquement dépendants », ce qui interroge sur l'adéquation de leur statut d'emploi avec la réalité de leur situation.

C'est l'objet de la directive que propose la Commission européenne : qui entend qualifier correctement le statut d'emploi de ces travailleurs, et prévoit une présomption réfragable de salariat. L'autre volet, également essentiel, de cette directive vise à encadrer la gestion des algorithmes utilisés par les plateformes, non seulement pour réguler l'offre et la demande, mais également pour organiser les conditions de travail de ces travailleurs.

Sur ce sujet, la Commission européenne, tout comme chaque législateur national, est face à une équation complexe : encadrer juridiquement un modèle économique innovant - et répondant à une demande certaine -, sans en freiner le développement. Plusieurs de nos collègues ici même, au sein de la commission des affaires sociales et dans le cadre de missions d'information temporaires, se sont penchés sur cette question. Au Sénat, depuis 2019, la question du statut des travailleurs de plateformes a ainsi fait l'objet de cinq propositions de loi et de deux missions d'information.

Pour notre part, nous nous sommes efforcés de faire un état des lieux de la question à l'échelle de l'Union européenne et d'analyser les apports et les lacunes de la proposition de directive.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Nous avons mené une quinzaine d'auditions et rencontré les différentes parties prenantes : plateformes, représentants de travailleurs, avocats spécialisés et différents experts, universitaires, une députée européenne et les services de la Commission européenne.

En préambule, nous tenons à préciser que le monde des plateformes n'est pas uniforme. Il existe en effet une diversité de plateformes, au regard de leur taille ou de leur secteur d'activité : à côté de Deliveroo et d'Uber – qui a d'ailleurs donné son nom au phénomène d'« uberisation » de l'économie – existent de plus petites plateformes : nous en avons reçues certaines, comme la plateforme d'auto-école en ligne, *En Voiture Simone* et la plateforme *Brigad*, qui met en relation des professionnels de l'hôtellerie/restauration et du médico-social avec des entreprises pour des missions de courte durée. Cette dernière plateforme soulève d'ailleurs quelques questions au regard du modèle existant des agences d'intérim.

L'économie des plateformes est en plein essor comme le montrent quelques chiffres extraits de l'étude d'impact de la Commission. Près de 800 plateformes sont aujourd'hui actives dans l'Union européenne, principalement dans le secteur de la livraison (50 %). Entre 2016 et 2020, les recettes de l'économie de plateformes ont presque été multipliées par cinq dans l'Union européenne, passant de 3 milliards d'euros estimés à environ 14 milliards d'euros ; la Commission européenne recense 28 millions de travailleurs de plateforme dans l'Union européenne, et estime qu'ils seront 43 millions en 2025. Sur ces 28 millions de personnes, 5,5 millions pourraient actuellement relever d'une qualification juridique erronée. C'est une des raisons pour lesquelles la Commission a publié cette

proposition de directive, qui repose, comme Pascale vous le disait, sur une approche par le « statut ».

Ce texte s'inscrit dans un contexte particulier ; il intervient, en effet, alors que seul un petit nombre d'États membres de l'Union ont adopté une législation nationale visant à améliorer les conditions de travail et/ou l'accès à la protection sociale dans le cadre du travail *via* une plateforme. Il nous semble ainsi important que cette problématique qui concerne tous les États membres, soit traitée au niveau européen alors même que certains États membres commencent à légiférer.

La France figure parmi ces États : elle a opté, depuis 2016, pour une approche consistant à renforcer les droits des travailleurs indépendants des plateformes en matière de travail et de protection sociale, indépendamment de la question de leur statut. *A contrario*, l'Espagne a adopté, en 2021, une loi imposant une présomption de salariat pour les livreurs à vélo. Les pays nordiques, quant à eux, ont également tenté de réguler, non par la loi, mais par des accords collectifs, les conditions de travail de ces travailleurs. Au Danemark, par exemple, la plateforme *Hilfr*, spécialisée dans les services de nettoyage, et *3F*, syndicat danois comptant le plus grand nombre d'adhérents, ont signé en avril 2018 un accord sur le sujet.

Parallèlement à ces tentatives de régulation par la loi ou les conventions collectives, les contentieux se multiplient, comme vous l'indiquait ma collègue Pascale Gruny, et la jurisprudence ne semble pas encore stabilisée. S'agissant de la France, il est intéressant de noter qu'un tournant a été pris en 2018, avec deux arrêts de la Cour de cassation ; dans le premier cas, la Cour a censuré une décision ayant rejeté une demande de requalification (arrêt « *Take Eat Easy* »), et, dans le second (arrêt « *Uber* »), elle a rejeté un pourvoi contre une décision ayant admis une demande de requalification. Dans ce second arrêt - devenu un arrêt de principe -, la Cour a considéré que le lien de subordination était établi car la plateforme *Uber* avait donné des directives au chauffeur, dont elle a contrôlé l'exécution, et l'avait sanctionné en désactivant son compte. Plusieurs décisions contraires ont toutefois été rendues depuis lors. Il en est de même au sein de l'Union européenne, bien que la majorité des décisions semblent aller dans le sens d'une requalification de ces travailleurs en salariés.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – C'est dans ce contexte que la Commission a publié son texte en décembre dernier. Il a 4 objectifs principaux :

Le premier consiste à qualifier correctement le statut professionnel des travailleurs de plateforme en posant le principe d'une présomption réfragable de salariat.

La proposition de directive fournit ainsi une liste de cinq critères permettant de déterminer si la plateforme est un « employeur ». Si elle remplit au moins deux de ces cinq critères, elle est juridiquement présumée être un employeur. Il s'agit ainsi d'analyser si :

– (critère a) la plateforme détermine le niveau de rémunération du travailleur ou son plafond ;

– (critère b) la plateforme exige du travailleur qu'il respecte des règles impératives spécifiques en matière d'apparence, de conduite à l'égard du destinataire du service ou d'exécution du travail ;

– (critère c) la plateforme supervise l'exécution du travail ou vérifie la qualité des résultats de celui-ci ;

– (critère d) la plateforme limite, notamment au moyen de sanctions, la liberté du travailleur d'organiser son travail, en particulier sa liberté de choisir ses horaires de travail ou ses périodes d'absence, d'accepter ou de refuser des tâches ou de faire appel à des sous-traitants ou à des remplaçants ;

– (critère e) la plateforme limite la possibilité pour le travailleur de se constituer une clientèle ou d'effectuer un travail pour un tiers.

Le texte prévoit également la possibilité de renverser la présomption de salariat, en prouvant que la relation contractuelle n'est pas une relation de salariat, un regard non pas de ces critères mais de la jurisprudence ou de la législation nationale.

Le deuxième objectif essentiel du texte est l'amélioration de la transparence, des droits des travailleurs et de la responsabilité des plateformes concernant la gestion algorithmique. Il impose ainsi aux plateformes de communiquer aux travailleurs des informations concernant le fonctionnement de leurs algorithmes, qui devront également faire l'objet d'une évaluation « humaine ». Par ailleurs, les travailleurs de plateformes auront le droit de contester des décisions automatisées.

Troisième objectif de la directive : l'amélioration du respect de la réglementation et la traçabilité du travail *via* une plateforme, y compris dans les situations transfrontières. Les plateformes devront ainsi déclarer le travail dans le pays où il est effectué et fournir aux autorités nationales des informations sur leurs conditions générales et sur les personnes qui travaillent par leur intermédiaire.

Quatrième et dernier objectif : le renforcement de la négociation collective et du dialogue social. La proposition de directive impose à la plateforme d'informer et de consulter les travailleurs des plateformes et leurs représentants sur les décisions de gestion algorithmique. Par ailleurs, elle demande aux plateformes de faciliter la mise en place de canaux de communication permettant aux personnes qui travaillent par leur intermédiaire de s'organiser et d'être contactées par les représentants des travailleurs.

Ce texte plutôt ambitieux de la Commission, notamment s'agissant du mécanisme de présomption de salariat, a suscité de vives réactions, comme vous pouvez l'imaginer.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – En effet, parmi les acteurs concernés, les plateformes, et notamment celles de livraison et de VTC – qui, au vu de leur fonctionnement, sont les plus concernées par la problématique du statut et les demandes en requalification – sont logiquement les parties prenantes les plus critiques vis-à-vis de ce texte. Toutefois, toutes les plateformes n'ont pas exactement le même discours, puisque certaines d'entre elles, comme *Just Eat*, que nous avons rencontré, ont misé, pour partie, sur la salarisation de leurs travailleurs. Pour autant, la plateforme continue à recourir à des travailleurs indépendants *via* notamment la plateforme *Stuart* déjà évoquée. Dans les faits, cette problématique du statut d'emploi n'est pas si évidente.

Côté représentants des travailleurs, des divergences existent également sur cette directive, et sur la présomption de salariat. L'Association des VTC de France et la Fédération nationale des auto-entrepreneurs (FNAE), qui sont arrivées en tête des dernières et premières

élections professionnelles et que nous avons rencontrées, ont fait part de leurs inquiétudes à cet égard et se sont surtout exprimées en faveur d'une amélioration des droits des indépendants. Ce n'est pas la position de toutes les associations représentatives et notamment des syndicats traditionnels, qui défendent pour beaucoup d'entre elles la juste qualification et la présomption de salariat du travailleur comme le fait par exemple la Conférence européenne des syndicats.

Il est intéressant de noter que, d'après les sondages disponibles, notamment issus des plateformes, la majorité des chauffeurs VTC ne souhaitent pas devenir salariés. Concernant les livreurs, il est plus difficile de généraliser leurs aspirations, eu égard à la diversité des profils, mais il semblerait qu'une demande de salariat existe. Au-delà de la stricte question du statut, une chose est sûre : ces travailleurs souhaitent tous une amélioration de leurs conditions de travail.

Outre les réactions des principales parties prenantes de ce texte, la position des États membres sur le texte est intéressante, car nous sommes sur des lignes de fractures qui ne sont pas tout à fait habituelles en matière sociale. En effet, certains États comme les Pays-Bas, d'habitude plutôt réfractaires aux textes sociaux, se sont montrés favorables au mécanisme de présomption légale. *A contrario*, la France, pourtant fer de lance de l'Europe sociale, s'était montrée au départ très réticente à l'égard de la présomption de salariat. Sa position a toutefois évolué depuis peu. Se sentant certainement isolée parmi les autres États membres, la France a fait volte-face et soutient désormais le mécanisme de présomption de salariat proposé par la Commission. Nous y reviendrons. Une grande majorité des États semble ainsi favorable au texte, y compris à la présomption de salariat. Parmi ceux qui restent réfractaires, on trouve certains pays de l'Est qui semblent craindre pour leur avantage comparatif en matière sociale, ou certains pays scandinaves comme la Suède qui revendiquent leur modèle de négociation collective.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – En parallèle des négociations au sein du Conseil, la rapporteure italienne socialiste, Mme Gualmini, a présenté son rapport sur le texte en commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen. Ce rapport - encore « plus ambitieux » si l'on peut dire que la proposition de la Commission européenne – a apporté des modifications importantes au texte sur la question des algorithmes, mais surtout sur celle du statut : la liste des 5 critères a été élargie à 11 et a été transférée d'un article vers un considérant, rendant ainsi beaucoup plus large le champ des situations susceptibles d'être requalifiées en salariat. Cette position a suscité de vives inquiétudes chez plusieurs eurodéputés, notamment du Parti populaire européen (PPE) et de Renew. Des négociations sont actuellement en cours : la rapporteure socialiste semble prête à faire des concessions, mais toutes les conditions ne semblent pour le moment pas réunies pour aboutir à un texte de compromis. Le vote sur les amendements en commission devrait avoir lieu fin octobre, pour un vote en plénière avant la fin de l'année 2022.

En l'état de la proposition de texte et des amendements de compromis, que nous avons pu consulter, le texte du Parlement nous semble effectivement « aller trop loin ». Le texte de la Commission, modifié par les présidences française puis tchèque, nous semble être plus raisonnable. Nous allons vous en expliquer les raisons.

Bien qu'imparfait, le cadre juridique que la Commission propose nous semble effectivement nécessaire et essentiel pour réguler le développement des plateformes et encadrer les conditions de travail de leurs travailleurs. En effet, les dérives constatées, la

multiplication et la diversité des jurisprudences et des législations sur ce sujet qui concerne tous les pays de l'Union européenne, nous paraissent justifier une action au niveau européen.

Selon nous, il ne s'agit pas, avec ce texte, de critiquer le statut d'indépendant mais son détournement par les plateformes. Ce texte et les critères qu'il établit – certainement perfectibles, comme ma collègue Laurence Harribey vous l'indiquera – devraient conduire les plateformes à s'adapter et à supprimer les éléments de subordination dans leur relation avec les travailleurs. Cette directive est essentielle en ce qu'elle devrait inciter les plateformes à des pratiques plus vertueuses. Le but est que les travailleurs, s'ils sont indépendants de par leur statut le soient réellement dans les faits.

Cette directive peut donc constituer un moyen de revoir le rapport de force entre travailleurs et plateformes. Le renversement de la charge de la preuve est à cet égard très important ; de même que les dispositions visant à rendre les algorithmes plus transparents et accessibles.

Il est à noter qu'une partie des travailleurs, notamment les plus précaires, devraient voir leur revenus augmenter grâce au rééquilibrage opéré par la directive.

Par ailleurs, cette directive vise un objectif légitime et essentiel : créer des conditions de concurrence équitables entre les plateformes et les entreprises traditionnelles qui emploient des travailleurs salariés. La Commission européenne estime, sous toutes réserves, que les États membres percevront entre 1,6 et 4 milliards d'euros de recettes annuelles supplémentaires (cotisation sociales et impôts), dont 328 à 780 millions pour la France.

Nous soutenons donc le principe de cette directive. Mais nous voyons aussi certains axes d'amélioration possibles.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Ces améliorations concernent notamment le champ d'application du texte ainsi que la question des critères, un de ses enjeux principaux. La définition du champ d'application est un exercice délicat puisqu'il doit être assez large pour éviter que certaines plateformes qui devraient légitimement en relever y échappent, mais suffisamment circonscrit pour ne pas y inclure des plateformes dont l'activité n'engendre pas les difficultés que la directive veut régler.

Nous estimons ainsi que le champ d'application pourrait être quelque peu précisé. La directive ne concerne pas les plateformes de simple mise en relation (*Doctolib, blablacar, le bon coin, etc.*) mais se concentre sur les plateformes qui organisent le travail des travailleurs. Dans cet esprit, il nous semble que devraient également être exclus de son champ d'application d'autres types d'acteurs, comme les plateformes à but non lucratif (les plateformes d'entraide par exemple) et les agents commerciaux.

A contrario, pour éviter tout risque de contournement par les plateformes, il nous semble nécessaire d'inclure explicitement les entreprises intermédiaires qui mettent des travailleurs à disposition des plateformes.

Par ailleurs, nous demandons une clarification du sort des centrales de réservation de taxi, afin que le mécanisme de présomption de salariat ne s'applique pas à elles car la plupart des taxis tiennent à rester indépendants.

Sur la question sensible des critères, nous estimons qu'ils doivent être précisés et proportionnés, afin que des travailleurs réellement indépendants ne soient pas abusivement requalifiés en salariés.

La proposition faite par la présidence tchèque nous semble intéressante : le texte de compromis reprend, en effet, les 5 critères retenus par la Commission mais propose que, par dérogation, les deux premiers critères qui concernent la détermination de la rémunération et le respect de règles d'apparence, ne suffisent pas à déterminer la présomption : à notre avis, un autre critère serait nécessaire. Par ailleurs, nous soutenons également la proposition tchèque qui prévoit que les obligations visant à assurer la sécurité et la santé d'un travailleur, comme le port d'un casque pour un livreur à moto par exemple, ne soient pas prises en compte dans la détermination de la présomption. Il s'agit de ne pas décourager les efforts des plateformes en cette matière.

Par ailleurs, ce sera notre dernier mot : outre la question du statut, il nous semble possible de renforcer certaines dispositions concernant la gestion algorithmique, bien que ces chapitres soient plutôt satisfaisants et que les acteurs que nous avons auditionnés y soient globalement tous favorables. Nous faisons à ce sujet quelques propositions.

De manière générale, nous vous proposons que notre commission considère cette directive comme un premier pas important pour réguler ce travail de plateforme.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci Mesdames les Rapporteurs. Je comprends donc que vous approuvez le compromis tchèque s'agissant de la question des critères.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Effectivement. Pour être tout à fait honnête sur le plan intellectuel, la position que nous défendons ne reflète pas exactement les dernières propositions de la France sur le sujet. La position de la France – qui n'est pas encore une position officielle – serait de faire rentrer un troisième critère dans le champ des dérogations. Nous avons considéré qu'aller dans ce sens revenait à renoncer aux efforts de la Commission concernant le mécanisme de présomption de salariat. Nous avons estimé que la position tchèque était plus courageuse ou du moins plus consensuelle et qu'elle permettrait également de réels progrès dans l'encadrement des plateformes. Néanmoins, la position française n'est à ce jour pas encore arrêtée.

Mme Christine Lavarde. – Du point de vue du code de travail, les travailleurs de plateforme n'ont pas les mêmes obligations en termes de temps de travail. Par exemple, un chauffeur dans une entreprise de poids lourds pourra travailler au maximum 9 heures par jour avec la possibilité de faire 10 heures un jour dans la semaine alors qu'un autoentrepreneur travaillant pour plusieurs plateformes peut cumuler plusieurs contrats avec ces plateformes et travailler 10 à 14 heures par jour. Est-ce que cette directive vient apporter des réponses à ce type d'inégalité ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Non, car il s'agit ici d'une question qui relève du droit des États membres. L'Union européenne vient principalement en appui des États membres, ne disposant en matière sociale que d'une compétence partagée pour certains aspects définis par les traités. J'ai été rapporteur, au Parlement européen, sur un texte concernant le temps de travail des conducteurs routiers indépendants, la législation européenne étant déjà établie pour les routiers salariés. Sur ce point-là nous avons rencontré des difficultés dans les pays de l'Est où des routiers indépendants pouvaient travailler jour et

nuit sans limites. Désormais, un cadre européen existe qui laisse néanmoins la latitude aux États membres de l'adapter à leurs contraintes.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – La question de notre collègue Christine Lavarde est très importante, et doit être mise en relation avec celle de la base juridique de cette directive. La Commission a choisi de légiférer sur les conditions de travail, en s'appuyant sur une approche par le statut *via* la présomption de salariat, pour améliorer les conditions de travail des travailleurs des plateformes par le biais du droit européen. Elle a fait preuve de courage. Le choix de l'article 153 (1), point (b), du TFUE comme base juridique permet ainsi au Conseil de statuer à la majorité qualifiée. Ce n'est pas une directive sur le travail indépendant, mais un texte qui a pour but d'encadrer les dérives des plateformes, en visant la juste qualification du statut professionnel de ces travailleurs. La directive n'entrave pas la capacité d'indépendance des travailleurs, un principe essentiel du marché unique.

L'exercice juridique n'est pas si facile que cela, c'est toute la question de l'Europe sociale. Néanmoins, cette directive permet de grandes avancées sur quatre axes : (1) elle encadre juridiquement ce modèle des plateformes au niveau européen ; (2) elle pose le principe de la présomption de salariat avec une approche par le statut ; (3) elle prévoit que ce mécanisme de présomption soit réfragable avec renversement de la charge de la preuve en direction des plateformes et non plus des travailleurs ; et (4) elle vise à réguler les dérives des plateformes sans supprimer le travail indépendant en Europe.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Le temps de travail des taxis en région parisienne est très encadré, ce qui n'est pas le cas en province. Déjà, à l'échelle nationale, nous voyons donc des disparités. La directive permettra également d'améliorer les conditions de travail des travailleurs indépendants.

Mme Florence Blatrix Contat. – Je félicite les rapporteurs pour leur travail et me réjouis de ce texte qui matérialise cette Europe sociale tant attendue et qui a souvent déçu. C'est un texte très important pour l'Union Européenne, une réelle avancée. La question des algorithmes est essentielle – nous le voyons dans de nombreux domaines – : lutter contre l'opacité de ces algorithmes est important. Bien entendu, la protection de la partie faible est toujours pour nous une priorité, et je trouve que la directive a su trouver ici un compromis en permettant le travail indépendant quand il est souhaité et la protection de la partie faible dans d'autre cas. J'aurai cependant une question sur les auditions que vous avez réalisées auprès de plateformes coopératives : quelles sont les différences de pratique ? Le salariat est-il systématique ?

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Les plateformes coopératives sont une forme de réponse mais l'objet de la directive est de mettre fin aux détournements et aux déviances des grandes plateformes. Les plateformes coopératives ne sont pas opposées à cette directive mais se sentent peu concernées. Ces plateformes permettent aux indépendants d'être co-opérateurs et de devenir salariés de la coopérative. La mécanique de mise en relation existe mais la prestation est payée à la coopérative et les travailleurs sont salariés. L'objectif de cette directive n'est pas d'inclure dans son champ d'application les plateformes de simple mise en relation, mais vise les grandes plateformes, qui entretiennent la confusion.

M. Pierre Ouzoulias. – Je vous remercie pour la qualité de ce rapport qui permet de saisir les avancées de l'Europe dans ce domaine. On y constate la voie favorable prise par la Commission en matière de protection sociale. Cependant, une question fondamentale demeure : est-ce que le travail tel que nous le connaissons pourra perdurer ? L'entreprise

aura-t-elle encore de la valeur ou ne risque-t-elle pas d'être totalement dissoute dans une mise en relation des uns avec les autres qui ferait que le lien social indispensable entre employeurs et salariés disparaîtrait totalement ? Si nous perdons ce lien, nous perdrons non seulement la notion de salarié mais aussi d'entrepreneur. Il est fondamental pour notre démocratie, et pour notre économie, de montrer les risques si nous allons trop loin dans cette économie des plateformes. Il serait terrifiant d'imaginer demain des usines qui soient le rassemblement de travailleurs indépendants, à l'intérieur desquelles il n'y aurait plus aucun lien social.

Mon groupe émet une légère réserve. Nous pensons qu'il aurait été très intéressant de réintroduire dans cette proposition les demandes très fortes de nos collègues Florence Blatrix Contat et Catherine Morin-Desailly sur la transparence des algorithmes présentées dans leur rapport d'information n° 274 sur le projet de règlement sur les services numériques (*Digital Services Act* - DSA). La culture algorithmique infiltre des champs de relations sociales immenses. Il faut garantir la transparence de ces algorithmes et la capacité d'acteurs tiers à les vérifier pour des personnes qui ne possèdent pas toutes les compétences requises pour comprendre tout ce que ces algorithmes impliquent. Il faut réintroduire de la décision et de la critique citoyenne en la matière.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Sur la question des algorithmes, cette proposition de directive vient en complément d'autres textes déjà publiés par la Commission, mais dont certains sont encore en cours de discussion. Effectivement, nous avons inclus toutes ces réserves dans notre rapport. La proposition de directive comporte des dispositions obligeant les plateformes à transmettre des informations aux travailleurs sur les algorithmes utilisées. Nous proposons de renforcer cette transparence de la gestion algorithmique. L'application de ces obligations prendra du temps et nécessitera évidemment du contrôle.

S'agissant du lien social, il est essentiel mais nous voyons qu'il évolue énormément. Nombre de jeunes préfèrent créer leur entreprise et ne souhaitent plus travailler dans des entreprises telles que nous les connaissons. Ce sont des éléments que nous devons avoir à l'esprit dans nos réflexions sur le modèle économique et social du monde du travail de demain.

M. André Reichardt. – Je voudrais à mon tour saluer la qualité du travail des rapporteurs et l'intelligence de leurs réflexions en la matière, ainsi que le courage de la Commission. Proposer dans une directive une présomption de salariat est un acte fort, inattendu. On est certes ici dans l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme mais je voudrais tout de même faire le lien avec la réflexion qui a lieu dans notre propre pays concernant le statut d'autoentrepreneur.

Ce statut - innovation française d'un ministre qui émet désormais des réserves – a pu donner lieu à toute une série de dérives. La Chambre de commerce et d'industrie (CCI France), la Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA France) ou l'U2P (Union des entreprises de proximité) ont fait des constats sévères sur l'utilisation du statut d'autoentrepreneur dans notre pays. Certains évoquent même l'utilisation de l'auto-entreprenariat pour blanchir le travail au noir. Certains estiment que 70 % des autoentrepreneurs ne déclarent aucun chiffre d'affaires ; on se demande à quoi sert encore le contrôle. Il y a là une piste de travail visant à améliorer les conditions de travail, pas seulement dans le cadre des plateformes mais dans un cadre plus général. Il faut du courage pour faire face aux dérives auxquelles nous assistons à l'heure actuelle. La Commission a publié une directive qui va dans le bon sens et nous pouvons, à partir de là, réfléchir plus largement à la question des conditions de travail dans notre pays.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – C'est un sujet compliqué. Quand je disais que beaucoup de jeunes veulent créer leur entreprise, ils démarrent en fait souvent avec un statut d'autoentrepreneur, ce qui peut être une solution temporaire intéressante pour démarrer une activité. Ce statut a quand même évolué, bien qu'il puisse toujours donner lieu aux dérives qui viennent d'être évoquées. Aujourd'hui, il y a ceux qui ne gagnent rien du tout avec leur statut, et ceux qui travaillent beaucoup et qui, par conséquent, atteignent les plafonds de chiffre d'affaires autorisés sous ce statut et sont ainsi contraints de passer dans des modèles de société différents. Ces modèles sont néanmoins d'une complexité telle qu'ils ne sont pas favorables à la création initiale d'une entreprise.

Parmi ceux qui contestent le statut d'autoentrepreneur, figurent essentiellement des professionnels du secteur du bâtiment. La question du travail non déclaré est bien évidemment à prendre en compte mais cette semaine à la Chambre des métiers, nous sommes convenus qu'il n'est pas normal d'utiliser à long terme ce statut d'autoentrepreneur, bien qu'il soit utile pour démarrer une activité.

M. Victorin Lurel. – A l'instar de mes collègues, je remercie les rapporteurs. Pouvez-vous nous dire quel est le rapport de force politique sur cette proposition de directive ? Je comprends que la France a fait volteface sur la question du mécanisme de présomption de salariat : est-ce une position stabilisée ? J'ai cru comprendre que le groupe des socialistes et démocrates (S&D), au Parlement européen, considérait cette proposition comme un recul, tandis que le Parti populaire européen (PPE) est divisé. Quel est l'avenir de ce texte ? Y a-t-il des chances raisonnables que la proposition tchèque soit suivie par les autres États membres ?

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – La situation politique n'est pas complètement stabilisée, c'est le jeu de l'Europe. C'est normal que le S&D soit rétif car la position de leur rapporteure au Parlement allait très au-delà de la proposition de la Commission. La Commission a fait une proposition courageuse, mais on voit au Parlement européen – c'est le jeu – une surenchère pour sécuriser et aboutir à un texte final de compromis.

La volteface du gouvernement français est très positive. Tout n'est pas stabilisé mais on devrait arriver à une solution de compromis. La rapporteure socialiste du Parlement européen a déclaré être ouverte aux discussions. Initialement, elle avait proposé de transférer les critères vers les considérants.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Au-delà du rapport de force politique, il y a le rapport de force entre États membres. Au sein du groupe PPE, il y a également des divisions. Le rapporteur fictif du texte - un député allemand du PPE - est accusé d'être trop à gauche. Avec le Président Rapin et notre collègue Florence Blatrix Contat, nous sommes allés à Madrid la semaine dernière et nous avons pu interroger nos collègues espagnols sur cette proposition de directive. Ils considèrent que le texte ne va pas encore assez loin, étant donné qu'ils sont en avance sur cette question dans leur législation nationale.

M. Didier Marie. – Je salue l'initiative de la Commission de mettre un texte de cette nature sur la table pour encadrer cette ubérisation de l'économie qui ne fait que s'accroître. Cette directive devra être transposée en droit national et nous aurons à notre niveau l'opportunité d'améliorer certaines dispositions. J'ai deux interrogations. La première concerne les conséquences de cette forme de travail sur l'accès et le financement de la protection sociale en France. Manifestement, l'encadrement des algorithmes devrait permettre

d'éviter l'exploitation des failles qui existent dans ce système. Quelles sont les possibilités nouvelles en matière de protection sociale qui seraient offertes aux travailleurs qui seraient rétablis dans un statut de salarié ? Quelles conséquences sur le financement de notre modèle social à l'échelle nationale et à l'échelle européenne ?

Ma deuxième question concerne les travailleurs étrangers. Sait-on si les travailleurs étrangers des plateformes ont un statut de travailleur indépendant ? S'ils l'ont, sait-on si cela leur ouvre des droits de séjour ? Considérez-vous que la requalification potentielle en travailleur des plateformes soit susceptible d'améliorer leurs conditions de vie et de leur ouvrir des perspectives de régularisation ? Aujourd'hui, il y a une véritable exploitation de filières de travailleurs étrangers par ces plateformes.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Sur la question de la protection sociale, c'est le droit national qui s'applique une fois que le travailleur sera requalifié en salarié. Concernant les travailleurs indépendants, le renforcement du dialogue social est essentiel. Sur la question des travailleurs étrangers, ils doivent évidemment être en règle pour pouvoir travailler en France.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – À partir du moment où il y a requalification en salariat, la sous-location de compte est illégale. Or la question des travailleurs étrangers est souvent liée aux sous-locations illégales de comptes. La proposition de directive devrait contribuer à la diminution de ce phénomène. S'agissant de la protection sociale, le renversement de la charge preuve concernant la présomption de salariat est fondamental, d'autant que le recours initié par la plateforme n'aura pas d'effet suspensif. Cette absence d'effet suspensif est essentielle, bien que des problèmes de remboursement - par exemple de cotisations sociales – risquent de se poser. Certaines plateformes souhaitent conserver un effet suspensif à la procédure pour gagner du temps mais l'effet non-suspensif permet de garantir l'effectivité du mécanisme de présomption de salariat. En prévoyant cette présomption réfragable de salariat, la proposition de directive va conduire à faire un tri entre les plateformes, en particulier celles dont le modèle économique n'est pas viable.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – J'étais plus réservée sur la question de l'effet non-suspensif au vu des conséquences en cas de changement de qualification à l'issue de la procédure, mais je comprends son intérêt. La proposition de directive vise, avant tout, à contrôler les dérives de ces plateformes, et leur utilisation abusive du statut d'indépendant ainsi qu'à protéger les travailleurs vulnérables.

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 est adressé à la Commission européenne.

Proposition de résolution européenne relative à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail *via* une plateforme COM(2021) 762 final

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), notamment l'article 153, paragraphe 1, point b) et paragraphe 2, point b), ainsi que l'article 16,

Vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment les articles 8, 16, et 31,

Vu le socle européen des droits sociaux, et notamment le principe n° 5,

Vu la communication de la Commission du 14 janvier 2020 intitulée «Une Europe sociale forte pour des transitions justes», COM(2020) 14 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 4 mars 2021 intitulée «Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux », COM(2021) 102 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 4 mars 2021 intitulée « De meilleures conditions de travail pour une Europe sociale plus forte: tirer pleinement parti de la numérisation pour l'avenir du travail », COM(2021) 761 final,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail *via* une plateforme, COM(2021) 762 final,

Vu l'étude d'impact de la Commission européenne accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail *via* une plateforme, SWD(2021) 396 final/2, et notamment l'étude intitulée « *Study to support the impact assessment of an EU Initiative on improving the working conditions of platform workers* » (Étude étayant l'analyse d'impact d'une initiative de l'UE sur l'amélioration des conditions de travail des travailleurs des plateformes), 2021,

Vu les textes de compromis du Conseil sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail *via* une plateforme, publiés respectivement les 19 mai et 19 septembre 2022 sous présidence française et tchèque (2021/0414(COD)),

Vu le rapport de Mme Sylvie Brunet du 27 juillet 2021, fait au nom de la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen, sur des conditions de travail, des droits et une protection sociale justes pour les travailleurs de plateformes – nouvelles formes d'emploi liées au développement numérique, 2019/2186(INI),

Vu le projet de rapport de Mme Elisabetta Gualmini, fait au nom de la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen du 3 mai 2022 (2021/0414(COD)) ;

Vu la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels,

Vu la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités,

Vu l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant aux plateformes,

Vu l'ordonnance n° 2022-492 du 6 avril 2022 renforçant l'autonomie des travailleurs indépendants des plateformes de mobilité, portant organisation du dialogue social de secteur et complétant les missions de l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi,

Vu la proposition de loi n° 717 (2018-2019) relative au statut des travailleurs des plateformes numériques, déposée au Sénat le 11 septembre 2019 par M. Pascal Savoldelli et ses collègues du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et Écologiste,

Vu la proposition de loi n° 155 (2019-2020) visant à rétablir les droits sociaux des travailleurs numériques, déposée au Sénat le 28 novembre 2019 par Mme Monique Lubin et ses collègues du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain,

Vu la proposition de loi n° 187 (2020-2021) relative à la protection des travailleurs indépendants par la création d'un devoir de vigilance, à la défense du statut de salarié et à la lutte contre l'indépendance fictive, déposée au Sénat le 4 décembre 2020 par M. Olivier Jacquin et plusieurs de ses collègues du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain,

Vu la proposition de loi n° 426 (2020-2021) visant à lutter contre l'indépendance fictive en permettant des requalifications en salarié par action de groupe et en contrôlant la place de l'algorithme dans les relations contractuelles, déposée au Sénat le 4 mars 2021 par M. Olivier Jacquin et plusieurs de ses collègues du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain,

Vu la proposition de loi n° 852 (2021-2022) relative aux travailleurs en situation de dépendance économique vis-à-vis des plateformes numériques, déposée au Sénat le 2 août 2022 par M. Bruno Retailleau, Mme Frédérique Puissat et plusieurs de leurs collègues du groupe Les Républicains,

Vu le rapport d'information du Sénat n° 452 (2019-2020) de M. Michel Forissier, Mmes Catherine Fournier et Frédérique Puissat, fait au nom de la commission des affaires sociales, « Travailleurs des plateformes : au-delà de la question du statut, quelles protections ? », déposé le 20 mai 2020,

Vu le rapport d'information du Sénat n° 867 (2020-2021) de M. Pascal Savoldelli, fait au nom de la mission d'information, « L'ubérisation de la société : quel impact des plateformes numériques sur les métiers et l'emploi ? Plateformisation du travail : agir contre la dépendance économique et sociale », déposé le 29 septembre 2021,

Vu le rapport d'information du Sénat n° 759 (2020-2021) de Mme Martine Berthet, MM. Michel Canévet et Fabien Gay, fait au nom de la délégation aux entreprises, « Évolution des modes de travail, défis managériaux : comment accompagner entreprises et travailleurs ? », déposé le 8 juillet 2021,

Vu le rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 3789 (quinzième législature) de Mmes Carole Grandjean et Danièle Obono, fait au nom de la commission des affaires européennes sur la protection sociale des travailleurs des plateformes numériques, déposé le 20 janvier 2021,

Vu l'étude de la division de la législation comparée du Sénat n° 296 sur le statut des travailleurs de plateformes numériques publiée en octobre 2021,

1. Sur l'opportunité de la proposition de directive

Considérant que le développement des plateformes va s'amplifier dans les années qui viennent, la Commission européenne estimant que les travailleurs de ces plateformes seront 43 millions en 2025, contre 28 millions aujourd'hui ;

Considérant que, sur les 28 millions de personnes qui travaillent aujourd'hui par l'intermédiaire de plateformes au sein de l'Union européenne, 5,5 millions pourraient actuellement relever d'une qualification juridique erronée ;

Considérant que certaines personnes travaillant par l'intermédiaire de plateformes ne bénéficient pas des droits en matière de travail et de protection sociale qui découleraient d'un statut professionnel, parmi lesquels le droit à un salaire minimum (quand il existe), à la réglementation du temps de travail et à la protection de la santé au travail, aux congés payés ou à un meilleur accès à la protection contre les accidents du travail, aux prestations de chômage et de l'assurance maladie, ainsi qu'aux pensions de retraite ;

Considérant que ce modèle d'ubérisation présente des dérives mais qu'il répond également à une aspiration à l'indépendance de certains travailleurs et présente des atouts, notamment en termes d'accès au marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi ;

Considérant que la question du statut et des conditions de travail des travailleurs de plateforme concerne tous les États membres de l'Union européenne, qui font face à une multiplicité et une diversité de législations et jurisprudences sur le sujet ;

Considérant que jusqu'ici, seul un petit nombre d'États membres de l'Union européenne (UE) ont adopté une législation nationale visant à améliorer les conditions de travail et/ou l'accès à la protection sociale dans le cadre du travail *via* une plateforme ;

Estime qu'il est nécessaire d'encadrer juridiquement à l'échelle européenne ce modèle économique innovant, sans en freiner le développement, et accueille ainsi favorablement la proposition de directive de la Commission visant à réguler le développement des plateformes et encadrer les conditions de travail des travailleurs en relevant ;

Approuve le choix de la Commission de ne pas avoir établi un troisième statut dans son texte, les exemples européens – en Italie, Espagne ou au Royaume-Uni – prouvant, en effet, que la création d'un tel tiers-statut n'empêche pas de nombreuses actions en requalification ;

Soutient l'ambition, poursuivie par cette directive, de rééquilibrer le rapport de force entre travailleurs et plateformes, et d'inciter les plateformes à des pratiques plus vertueuses ;

Estime que cette directive apportera une meilleure sécurité juridique aux différents acteurs, tout du moins sur le long terme dans la mesure où le contentieux qui en résultera ne devrait probablement pas diminuer à court terme ;

Adhère à l'objectif de créer des conditions de concurrence équitables entre les plateformes et les entreprises traditionnelles qui emploient des travailleurs salariés, d'autant que – selon les estimations de la Commission européenne – il devrait en résulter pour les États membres de l'UE entre 1,6 et 4 milliards d'euros de recettes annuelles supplémentaires (cotisations sociales et impôts), dont 328 à 780 millions pour la France.

2. Sur la base juridique du texte

Considérant que l'articulation des deux bases juridiques du texte (articles 153, paragraphes 1 et 2, point b) et 16 du TFUE) et leur application aux travailleurs salariés, d'une part, et travailleurs indépendants, d'autre part, n'apparaît pas assez clairement dans la proposition de directive ;

Estime nécessaire de clarifier le texte en distinguant mieux les dispositions applicables aux « travailleurs de plateforme » (travailleurs salariés) et les dispositions applicables aux « personnes exécutant un travail *via* une plateforme » (travailleurs indépendants) ;

3. Sur le champ d'application de la directive (Chapitre I)

Considérant qu'un des enjeux principaux de la proposition de directive est son champ d'application et la définition des plateformes qui y seraient soumises ;

Considérant la difficulté à trouver un équilibre entre un champ d'application assez large afin d'éviter que certaines plateformes qui devraient légitimement en relever y échappent, mais suffisamment circonscrit pour ne pas y soumettre des plateformes dont l'activité n'engendre pas les difficultés que la directive entend régler ;

Estime que le champ d'application de la proposition de directive doit être précisé, pour cibler les plateformes les plus concernées, notamment celles de services organisés (livraison repas et mobilité) ;

Approuve le considérant 18 et l'article 2.2 de la proposition de la directive qui excluent de son champ d'application les vraies plateformes de mise en relation qui notamment se bornent à fournir aux prestataires de service les moyens d'atteindre l'utilisateur final ou dont l'objectif principal est d'exploiter ou partager des actifs ;

Demande que soient également exclus du champ d'application de la proposition de directive d'autres types d'acteurs, comme les plateformes à but non lucratif (les plateformes d'entraide, telles les plateformes de voisinage) et les agents commerciaux, dans la mesure où leur activité est fondée sur la vente de biens et non pas sur la prestation de travail ;

Souhaite, en revanche, que soient incluses explicitement dans le champ d'application de la proposition de directive les entreprises intermédiaires qui mettent des travailleurs à disposition des plateformes, afin de prévenir tout contournement de la législation par les plateformes ;

Préconise que soit clarifié le sort des centrales de réservation de taxi afin que le mécanisme de présomption de salariat ne leur soit pas applicable, soit en excluant ces centrales du champ d'application de la proposition de directive, soit en révisant les critères permettant d'établir une présomption de salariat ;

Demande que la notion de « représentants des travailleurs », figurant dans la proposition de directive, ne renvoie pas uniquement aux représentants des travailleurs salariés, mais également à ceux des travailleurs indépendants afin de couvrir à la fois les représentants des salariés et ceux des autres travailleurs de plateforme qui peuvent exister dans certains États membres, comme en France ;

4. Sur le mécanisme de présomption légale de salariat (chapitre II)

a) Sur la liste des critères et le seuil

Considérant que le choix des critères et du seuil permettant d'établir la présomption légale de salariat constitue l'enjeu principal de la proposition de directive ;

Considérant que l'article 4 de la proposition prévoit cinq critères de contrôle permettant de déterminer si la plateforme est un employeur et dispose que si la plateforme remplit au moins deux de ces cinq critères, elle est juridiquement présumée être un employeur ;

Souhaite que soient précisés les critères et éventuellement que soit assoupli le seuil proposés par la directive afin de réserver la présomption de salariat aux situations réelles de subordination et d'éviter de requalifier en salariés des travailleurs qui seraient de « vrais » indépendants ;

Soutient, sur ce point, le texte de compromis présenté par la présidence tchèque le 19 septembre 2022 qui conserve les cinq critères et le déclenchement de la présomption de salariat dès lors que deux de ces cinq critères sont remplis, mais prévoit deux assouplissements : le premier écartant la présomption de salariat si la plateforme ne remplit que les deux premiers critères (a et b), le second prévoyant que le respect des obligations légales spécifiques de la plateforme ou nécessaires à la protection de la santé et de la sécurité des destinataires du service ne soit pas pris en compte dans l'analyse des critères ;

b) Sur le principe du renversement de la charge de la preuve

Considérant que la proposition de directive précise que la présomption de salariat doit pouvoir être renversée devant les juridictions, à charge pour les plateformes d'apporter la preuve de l'absence de lien de subordination dans la relation avec le travailleur ;

Soutient ce mécanisme de renversement de la charge de la preuve, essentiel pour rééquilibrer le rapport de force entre travailleurs et plateformes ;

c) Sur la marge de manœuvre laissée aux États membres dans l'application du mécanisme de présomption

Considérant que la Commission européenne avait indiqué, lors des réunions préparatoires au Conseil, que les États membres disposaient d'une marge de manœuvre pour ne pas appliquer la présomption de salariat dans les cas où la relation contractuelle ne relevait manifestement pas du salariat selon les critères nationaux ;

Propose, à des fins de clarification, d'ajouter un article dans la directive afin de reconnaître plus clairement la faculté des autorités nationales compétentes à ne pas appliquer la présomption.

5. Sur la gestion des algorithmes (chapitre III)

a) Sur l'articulation des dispositions de la directive concernant la gestion algorithmique avec les autres textes européens existants

Considérant qu'en matière de protection des données et des algorithmes, la proposition de directive viendrait s'ajouter à plusieurs règlements européens existants : le règlement n° 2019/1150 sur les relations entre les plateformes et les entreprises (règlement dit « P2B »), le règlement général n° 2016/679 sur la protection des données (RGPD) ainsi que la proposition de règlement sur l'intelligence artificielle (COM (2021) 206 final), en cours de discussion ;

Estime qu'il convient de veiller à l'articulation de la proposition de directive avec ces textes et notamment avec la proposition de règlement sur l'intelligence artificielle ;

b) Sur les dispositions relatives à la transparence et à la surveillance des algorithmes

Considérant que les plateformes utilisent des algorithmes pour faire correspondre l'offre et la demande de travail, mais également pour assigner des tâches aux personnes qui travaillent par leur intermédiaire, surveiller et évaluer ces personnes et prendre des décisions les concernant ;

Considérant que cette gestion algorithmique peut avoir des conséquences importantes sur les conditions de travail des travailleurs, que la transparence de ces algorithmes est actuellement insuffisante, et que les travailleurs ne disposent pas d'un accès efficace à des voies de recours contre les décisions prises ou appuyées par ces systèmes ;

Soutient les dispositions de la proposition de directive qui permettent de répondre à certains déséquilibres dans ce domaine, comme les asymétries d'information, dans la relation entre travailleurs et plateformes;

Préconise de renforcer certaines dispositions concernant la transparence et la surveillance de la gestion des algorithmes, en particulier :

– l'article 6, en prévoyant que la transmission des informations sur les algorithmes par les plateformes aux représentants des travailleurs et aux autorités de travail nationales se fait de façon systématique et non sur demande de ces derniers ;

– l'article 7, en conférant la surveillance et l'évaluation de l'incidence des risques induits par les algorithmes à des organismes tiers et non aux plateformes (paragraphe 3), notamment pour les plus importantes d'entre elles, et en prévoyant une périodicité minimale pour cette évaluation (paragraphe 1) ainsi que la transmission automatique des résultats des évaluations aux travailleurs, à leurs représentants et aux autorités nationales compétentes (paragraphe 1 et 2) ;

6. Sur le dialogue social (chapitres III et IV) et les initiatives sociales des plateformes

Considérant que le dialogue social et l'acquisition de droits collectifs participent à l'amélioration des conditions de travail des travailleurs de plateformes ;

Soutient les articles visant à renforcer ce dialogue et la représentation collective tels l'article 9 qui prévoit l'information et la consultation des travailleurs des plateformes et de leurs représentants sur les décisions de gestion algorithmique, ou l'article 15 qui impose aux plateformes de faciliter la mise en place de canaux de communication permettant aux travailleurs de s'organiser et d'être contactés par leurs représentants ;

Appuie le projet de lignes directrices précisant l'application du droit de la concurrence de l'UE aux conventions collectives des travailleurs indépendants, complément indispensable à la proposition de directive ;

Considérant que la directive ne doit pas brider les initiatives sociales entreprises par les plateformes ;

Salue le considérant 23 de la proposition de directive, qui précise que le financement de prestations de protection sociale, la mise en place d'une assurance accidents ou d'autres types d'assurance, les mesures de formation ou les prestations similaires en faveur des travailleurs non-salariés ne devraient pas être considérés comme des éléments déterminants de subordination ;

7. Sur d'autres dispositions de la proposition de directive

Considérant qu'il ne faut pas imposer des contraintes administratives, financières et juridiques trop lourdes aux petites et moyennes entreprises (PME) ;

Préconise de maintenir, dans le texte, des dispositions spécifiques aux PME, notamment:

-à l'article 8, un délai de réponse plus important pour ces entreprises en cas de contestations par les travailleurs des décisions prises par le biais d'un algorithme ;

-à l'article 12, une fréquence réduite pour les PME dans la mise à jour des informations communiquées par les plateformes aux autorités des États membres ;

Considérant que la sous-location illégale des comptes est une pratique assez fréquente et préjudiciable dans le domaine du travail de plateforme, notamment dans le secteur de la livraison ;

Demande l'ajout d'un article concernant le travail *via* une plateforme non déclaré et prévoyant que les plateformes de travail numériques mettent en place des processus fiables de vérification de l'identité des travailleurs des plateformes ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations à venir.

Questions diverses

M. Jean-François Rapin, président. – Notre collègue, Cyril Pellevat, a déposé une proposition de résolution européenne visant à renforcer les moyens d'éradication de la brucellose dans la faune sauvage et à étudier l'opportunité d'introduire des dérogations à l'obligation d'abattage total en cas de découverte de cas dans un élevage. Si vous en êtes d'accord, je propose qu'il soit le rapporteur de cette proposition.

La commission approuve la nomination de M. Cyril Pellevat.

M. André Reichardt. – Les travaux parlementaires ayant repris dans leur format habituel avec l'ouverture de la session ordinaire, pouvez-vous nous indiquer quels sont les jours de réunion ? Le mercredi à 13 h 30 est un bon moment.

M. Jean-François Rapin, président. – Notre commission se réunit le jeudi matin, sauf exception en vertu de l'article 23 *bis* A du Règlement du Sénat, avec une souplesse accordée par le Président du Sénat pour le mercredi à 13 h 30 avant les questions d'actualité au Gouvernement s'il y a plusieurs sujets à traiter durant la même semaine, une seule réunion peut ne pas suffire. En outre, le jeudi matin est aussi consacré aux réunions de délégations.

Mme Christine Lavarde. – Le mercredi à 13 h 30 voire à 13 heures est parfait.

M. Jean-François Rapin, président. – J'ai entendu vos avis. Madame Gruny, vice-présidente du Sénat, en a pris note. J'invite vos présidents de groupes à intervenir auprès du Président du Sénat pour que soit maintenue la possibilité de réunir notre commission le mercredi.

Mardi 11 octobre 2022

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Conseil européen des 20 et 21 octobre 2022

Audition de Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe

M. Jean-François Rapin, président. – Les contraintes d'agenda du Gouvernement nous conduisent à nous réunir aujourd'hui dans une configuration et à un horaire inédits pour organiser le débat usuel au Sénat avant chaque réunion ordinaire du Conseil européen. Mais l'essentiel est que ce débat ait lieu. Il est en effet fondamental, surtout dans les heures graves que nous traversons, de pouvoir échanger avec vous, madame la secrétaire d'État, en amont des décisions importantes que les États membres devront prendre lors du prochain Conseil européen des 20 et 21 octobre.

Les événements se précipitent, si bien que les chefs d'État ou de gouvernement des Vingt-Sept se sont déjà réunis vendredi dernier à Prague. Ils ont formulé le même diagnostic sur l'utilisation de l'arme énergétique par la Russie, qualifiée de « missile » tiré sur le continent européen par le président du Conseil européen, Charles Michel. Ils ont aussi souscrit à l'ambition commune de faire baisser les prix des ressources énergétiques : leur hausse entraîne des conséquences considérables sur l'économie européenne.

Ils ont toutefois constaté leurs divisions sur les moyens de remédier à cette crise, alors qu'il y a urgence à trouver des compromis pour alléger concrètement le fardeau des citoyens et des entreprises de l'Union européenne (UE). Sans attendre, l'Allemagne a déjà annoncé, il y a une dizaine de jours, un plan de 200 milliards d'euros en vue de protéger son économie contre la hausse des prix de l'énergie, une forme de « bouclier anti-missile » non pas européen, mais national. Le président Macron s'est engagé à « convaincre » les autres Européens – et à surmonter certaines des réticences allemandes – sur le bien-fondé d'un dispositif de plafonnement commun des prix du gaz servant à produire de l'électricité, tout en prévoyant des mécanismes de financement solidaire européen préservant l'unité du marché unique. Ce travail de conviction a-t-il déjà commencé à porter ses fruits ? Nous n'avons pas à pallier les erreurs de stratégie énergétique de certains membres.

Le plafonnement des prix ne risque-t-il pas de priver l'Union d'approvisionnement en gaz ? Dans quelle mesure peut-on espérer trouver une réponse commune et efficace à la crise de l'énergie qui frappe l'UE ?

Deuxième enjeu décisif du prochain sommet : l'Ukraine. Alors que l'UE vient de convenir d'un huitième train de sanctions, nous vivons depuis hier une escalade du conflit : ne parvenant pas à prendre l'avantage après sept mois de guerre et défiée par la destruction du pont de Crimée, la Russie procède désormais à des bombardements aveugles qui s'apparentent à des crimes de guerre. La Biélorussie menace d'ouvrir un nouveau front dans le conflit en désignant la Pologne, la Lituanie et l'Ukraine. Quelles mesures l'UE peut-elle prendre pour arrêter ce triste massacre ? Les nouvelles livraisons d'armes envisagées par l'Union sont-elles la seule réponse à apporter ?

Troisième sujet collatéral : la Communauté politique européenne (CPE) qui a vu le jour à Prague jeudi dernier. En plus des 27 membres de l'UE, celle-ci a réuni 17 États, dont les trajectoires diffèrent radicalement : qu'ont en commun la Norvège, l'Ukraine, la Suisse, la Turquie, le Royaume-Uni, la Serbie et l'Azerbaïdjan ? Que peut-on espérer de cette nouvelle organisation ? Le président Macron l'avait présentée comme une communauté politique, c'est-à-dire une communauté de valeurs. Or certains des États participants s'éloignent clairement des valeurs de l'Union. Aussi, je m'interroge sur l'objet de cette communauté, qui aurait pu apparaître comme une réponse à l'Organisation de Shanghai pour la coopération, récemment réunie sur l'initiative de Vladimir Poutine, si certains pays n'avaient pas participé à ces deux rencontres. Pourriez-vous nous éclairer sur la vision française de l'avenir de la Communauté politique européenne après cette première réunion ?

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Après les bouleversements induits par la crise sanitaire apparue en 2020, l'année 2022 devait prolonger le retour à une plus grande stabilité des finances européennes amorcé l'année dernière. Mais la guerre en Ukraine et la crise énergétique en ont décidé autrement. À tel point que plusieurs sujets largement débattus au cours des mois écoulés sont désormais relégués au second plan – je pense à la question des ressources propres de l'Union.

Je concentrerai donc mon intervention sur la question énergétique, et plus précisément sur les réponses que les États et l'Union peuvent apporter en matière de soutiens financiers pour traverser cette crise.

Il y a moins d'une semaine, la Commission européenne a proposé aux États membres d'instaurer un plafonnement temporaire des prix du gaz. Pouvez-vous nous en dire un peu plus, madame la secrétaire d'État, sachant par ailleurs que la présidente de la Commission a présenté cette proposition comme « une première étape vers une réforme structurelle du marché de l'électricité » ?

Pour atténuer les effets de cette crise sur les agents économiques, les pays membres de l'Union ont tous mis en place des réponses nationales, jusqu'à ce que l'annonce par l'Allemagne d'un plan de soutien de 200 milliards d'euros provoque une prise de conscience quant au risque de fragmentation du marché intérieur. Une réponse coordonnée à la dégradation des comptes des entreprises les plus touchées par l'augmentation des prix de l'énergie et les risques de réduction d'activité que celle-ci induit vous paraît-elle possible ?

Enfin, l'ensemble des pays membres souscrivent à l'objectif de renforcer l'autonomie stratégique de l'Union en diversifiant leurs sources d'approvisionnement en énergie.

Quelque 20 milliards d'euros supplémentaires seront consacrés au volet « *REPowerEU* » inclus dans l'enveloppe financière de la Facilité pour la relance et la résilience (FRR) afin d'aider les États membres à faire face au choc créé par la hausse vertigineuse des prix du gaz, et plus largement, à la crise des prix de l'énergie. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur leur répartition ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe. – Je me plie pour la première fois avec plaisir à l'exercice du débat préalable au Conseil européen.

Au cours du mois d'octobre, la présidence tchèque a réuni les chefs d'État ou de gouvernement en raison de trois chocs majeurs : la guerre en Ukraine, la crise énergétique et la situation économique de l'UE. Je serai prudente, car la situation évolue tous les jours : nos positions sont susceptibles d'être adaptées en conséquence.

L'agression russe contre l'Ukraine figurera encore au cœur des échanges du prochain Conseil européen. À la suite de son entretien avec Volodymyr Zelensky, le Président de la République a indiqué hier que notre soutien politique, humanitaire, économique et militaire à l'Ukraine serait conforté. À la fin du mois de septembre, l'UE avait renforcé les sanctions à l'encontre de la Russie après les simulacres de référendum dans les provinces orientales de l'Ukraine. Les bombardements d'hier marquent une nouvelle escalade : ces frappes visant des infrastructures civiles – et donc la population – sont constitutives de crimes de guerre, comme l'a déclaré la ministre Catherine Colonna hier.

Dans ce contexte, l'UE souhaite affaiblir durablement la Russie afin d'asphyxier l'effort de guerre. Le nouveau paquet de sanctions qui vient d'être adopté resserre l'étau : c'est notamment l'objet du mécanisme visant à plafonner le prix d'achat du pétrole russe pour les pays tiers. Cela contribuera à réduire les revenus de la Russie, tout en maintenant la stabilité des marchés internationaux.

Outre de nouvelles mesures sectorielles et la désignation de 29 personnes et sept entités, ce paquet prévoit l'ajout d'un critère permettant de sanctionner les individus. L'arsenal législatif est très complet et provoque des conséquences très importantes sur l'économie russe. La production automobile y a ainsi chuté de 70 % depuis le mois d'août 2021. Ces sanctions pourront être renforcées à tout moment non seulement contre la Russie, mais aussi contre la Biélorussie, si celle-ci s'engage dans la guerre.

J'en viens à l'aide que nous apportons à l'Ukraine. Sur le plan militaire, nous soutenons la création d'une mission européenne d'assistance militaire. Sur le plan financier, la France plaide pour un décaissement rapide de la deuxième tranche d'aide à l'Ukraine. Nous souhaitons entamer les négociations en vue d'aboutir à un accord avant la fin de l'année sur la troisième tranche d'aide, d'un montant de 3 milliards d'euros. Sur le plan politique, une perspective européenne est offerte à l'Ukraine. Le premier sommet de la CPE a également été très utile. La deuxième réunion de cette instance, qui vise à nouer des liens forts entre tous les pays européens, qu'ils soient ou non membres de l'UE, se tiendra en Moldavie et permettra d'avancer sur des coopérations concrètes. Sur le plan humanitaire, la protection temporaire autorisant les réfugiés ukrainiens à vivre et à travailler sur le territoire de l'UE sera prolongée jusqu'en 2024.

La conférence de Berlin, prévue le 25 octobre prochain, abordera la question de la reconstruction. Elle vise à coordonner les différents types d'aide apportée à l'Ukraine, en lien avec les organisations internationales notamment.

Le Conseil européen se penchera également sur la question de l'insécurité alimentaire mondiale. L'UE a créé des corridors de solidarité, qui ont permis à l'Ukraine d'exporter plus de 10 millions de tonnes de céréales. Nous avons aussi consenti une aide

directe aux pays vulnérables, via l'initiative *Food & Agriculture Resilience Mission* (Farm), dont le déploiement se poursuit, en lien avec l'Union africaine (UA).

Le Conseil européen abordera la question des réfugiés russes ayant fui leur pays depuis l'ordre de mobilisation, ce qui témoigne de la force de l'opposition interne. Le statut accordé à ces ressortissants, notamment l'octroi éventuel d'un visa, fait débat ; nous souhaitons que les États membres adoptent une approche commune sur cette question.

J'en viens à la crise énergétique, deuxième point à l'agenda. Le Conseil européen reviendra sur les grandes thématiques abordées lors du Conseil des ministres de l'énergie extraordinaire du 30 septembre dernier. Celles-ci portent sur la réduction de la demande d'électricité, la contribution de solidarité temporaire des entreprises fossiles, la captation de la rente des producteurs d'électricité et le soutien apporté aux ménages et aux entreprises. Ces derniers ne peuvent supporter seuls le coût de la crise actuelle. L'ensemble de ces mesures seront déclinées en France dans le projet de loi de finances pour 2023. Nous devons toutefois aller plus loin et prendre de nouvelles décisions européennes en vue de réduire le coût de la facture énergétique, notamment le plafonnement des prix du gaz –importé de Russie et sur les marchés de gros- et la création d'une plateforme d'achats en commun. Nous souhaitons également diminuer le prix de l'électricité.

Vendredi dernier, la présidente de la Commission européenne a entendu ces messages et plusieurs États membres ont plaidé en faveur d'une accélération des discussions à ce sujet et d'une réponse forte et coordonnée à l'échelle européenne, susceptible de s'inspirer du modèle ibérique.

La Russie poursuit l'instrumentalisation de l'approvisionnement énergétique de l'UE en réduisant ses livraisons de gaz. Elle n'est plus un partenaire fiable. La France soutient une réforme structurelle des marchés de l'énergie en vue de parvenir à un marché plus cohérent et moins volatile ; des propositions seront formulées sur ce point par la Commission d'ici à la fin de l'année.

Le Conseil européen abordera également la situation économique : l'inflation pèse sur les perspectives de croissance et suscite de l'inquiétude chez nos concitoyens. La croissance a toutefois continué de progresser au deuxième trimestre de l'année 2022 dans la plupart des pays européens ; celle de la zone euro s'établit à 0,6 % ce trimestre. Cela dit, l'inflation a parallèlement progressé de plus de 10 % en septembre, contre 9,1 % au mois d'août. La France se distingue avec une inflation limitée à 6,2 %, grâce aux décisions prises par le Gouvernement. De nouvelles mesures sont cependant nécessaires. Un nouveau chèque énergie sera créé pour les plus modestes et le bouclier tarifaire sera prolongé. Veillons toutefois à ce que les mesures nationales ne créent pas de trop grandes divergences au sein de la zone euro, en vertu de l'encadrement temporaire des aides d'État que la Commission vient de présenter. Une nouvelle action économique commune de solidarité sera peut-être décidée au niveau européen, car tous les États membres ne disposent pas des mêmes marges de manœuvre. Tel est le sens du plan *REPowerEU*.

Ces différentes crises témoignent de la nécessité de réviser notre modèle de gouvernance économique. D'ici à la fin du mois, la Commission proposera une réforme du pacte de stabilité et de croissance. Le Président de la République rappellera la position française : un cadre commun solide s'impose pour assurer la viabilité de nos finances publiques, mais aussi pour soutenir la croissance en vue de renforcer l'autonomie européenne. Ces règles doivent tenir compte de la spécificité de chaque État membre. Chaque pays doit se

les approprier *via* un dialogue fructueux avec la Commission pour rendre le cadre commun plus efficace.

En matière de relations extérieures, les relations entre l'UE et la Chine figureront au programme des discussions. Depuis 2019, celles-ci se définissent selon le triptyque partenariat, coopération et rivalité systémique. Certes, celui-ci reste pertinent, mais les rapports avec la Chine sont aujourd'hui davantage marqués par la rivalité. Je pense à la position chinoise sur la guerre en Ukraine ou à la montée des tensions dans le détroit de Taïwan. Notre relation économique avec la Chine doit être rééquilibrée et nous devons poursuivre la diversification de nos chaînes d'approvisionnement. Cela dit, la Chine reste un partenaire de coopération indispensable pour certains sujets, tels que la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité ou encore la santé mondiale.

Nous maintiendrons une approche ferme sur la défense des droits de l'homme. La proposition de règlement relatif à l'interdiction de la vente des produits issus du travail forcé sur le territoire de l'UE en témoigne.

Le Conseil européen abordera la préparation de plusieurs échéances internationales, telles que la COP 27, accueillie cette année par l'Égypte. Les émissions de gaz à effet de serre augmentent et les tensions sur les marchés énergétiques menacent l'intégrité des engagements internationaux.

La préparation du sommet entre l'UE et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean), qui aura lieu au mois de décembre, figurera également au programme des discussions. L'Asean occupe une place centrale dans la région indo-pacifique. La Birmanie ne devra être en aucun cas présente à ce sommet : la France estime nécessaire de maintenir l'exclusion de la junte au pouvoir.

M. Cyril Pellevat. – Les succès militaires de l'armée ukrainienne renversent le rapport de force sur le théâtre des opérations. Ils témoignent du courage des Ukrainiens et de l'efficacité du soutien apporté par les nations occidentales à l'Ukraine en matière de renseignement, d'armement, de formation et de planification. Notre appui ne doit pas faiblir vous nous avez rassurés sur ce point, madame la secrétaire d'État. Une nouvelle mobilisation de la Facilité européenne pour la paix (FEP) est-elle envisagée ?

Face aux revers, Poutine a choisi la fuite en avant : le chantage nucléaire, la mobilisation partielle et les simulacres de référendums en témoignent. Le Conseil européen vient d'adopter un huitième paquet de sanctions, prévoyant, entre autres, un plafonnement du prix du pétrole russe transporté par les navires européens vers les pays tiers. Patrick Pouyanné, président-directeur général de TotalEnergies, a estimé que cette mesure pouvait être contre-productive. Alors que la production de pétrole diminue et que l'embargo européen sur le pétrole russe acheminé par voie maritime est sur le point d'entrer en vigueur, comment le Gouvernement et les autorités européennes anticipent-ils cette nouvelle situation ? Certes, parvenir à un accord a suscité beaucoup d'efforts, mais il était primordial que l'UE présente un front uni. Nous devons aborder la menace en rangs serrés.

Cette exigence d'unité, nécessaire pour faire face aux défis immédiats, ne doit pas nous empêcher d'examiner avec lucidité les enjeux de long terme. En matière énergétique, l'offre risque de ne pas pouvoir couvrir la demande. Tel est le sens des plans d'urgence établis par les États membres. Nous ne pourrions toutefois pas continuer indéfiniment à diminuer notre demande en électricité. Quoi qu'on en pense, l'énergie nucléaire sera indispensable.

Avec Euratom, elle a représenté l'un des piliers de la construction européenne. Elle est pourtant aujourd'hui largement absente de la réflexion énergétique du continent et fait l'objet d'un travail de sape constant. Il est grand temps de regarder la réalité en face.

Le Conseil européen a adopté des mesures visant à taxer les superprofits des entreprises du secteur des énergies fossiles et à plafonner les recettes des producteurs d'électricité dits inframarginaux. Le texte adopté prévoit une répartition éventuelle du produit du plafonnement entre les États membres. Si les importations nettes d'électricité d'un État membre étaient en 2021 supérieures ou égales à sa production intérieure, un accord de partage de recettes doit être conclu au plus tard le 1^{er} décembre 2022 entre cet État et son principal pays fournisseur. La France sera-t-elle concernée par ce mécanisme ? Celui-ci pourra-t-il être activé de manière optionnelle ? Quels sont les principes généraux régissant l'exécution de ces contrats ?

Pourriez-vous dresser un état des lieux de l'avancée de la réforme du marché européen de l'électricité ? Le scénario d'un découplage des prix du gaz et de l'électricité se confirme-t-il ? Les États membres parviendront-ils à un accord rapide ? Faute de réforme conduisant à une baisse du prix du mégawattheure, de nombreuses entreprises se retrouveront en difficulté, malgré les aides de l'État. Je pense aux stations de ski, dont tous les espoirs reposent sur cette réforme.

M. Jean-Yves Leconte. – En préambule, je souhaite affirmer notre solidarité avec le peuple ukrainien qui fait face à des crimes de guerre depuis six mois et à des attaques terroristes massives depuis hier. Celui-ci défend non seulement le droit à vivre sur son territoire, mais aussi le droit à l'autodétermination.

Quelle aide pouvons-nous lui apporter si des infrastructures vitales sont détruites au cours des prochaines semaines ? Comment mieux coordonner l'aide humanitaire ?

Les débats actuels sur l'énergie nous ramènent aux sources de l'UE : comment bénéficier d'une énergie peu chère de manière solidaire ? Avons-nous progressé en soixante-dix ans ? Se chauffer cet hiver relève de l'urgence. Nous devons toutefois prendre des décisions en cohérence avec nos objectifs de lutte contre le changement climatique.

La France et l'Allemagne, les deux plus grosses économies européennes, ne sont pas des exemples pour les autres États membres : la France a des difficultés pour produire son électricité et l'Allemagne a construit sa politique énergétique sur la dépendance au gaz russe. Comment reconstruire une solidarité européenne alors que nos deux pays sont perçus comme défaillants ? Le décalage entre les moyens nationaux décidés par chaque État membre n'aura-t-il pas pour conséquence la dérégulation des marchés européens ?

Nous constatons aujourd'hui les effets délétères de la dépendance à la Russie. Comment peut-on envisager de reproduire le même modèle avec l'Azerbaïdjan ? Privilégions sur le long terme les coopérations avec les pays du Sud en matière d'infrastructures de transport d'hydrogène solaire.

La guerre en Ukraine minore la place de l'UE dans l'économie mondiale. L'euro baisse et les taux d'intérêt augmentent. Ces signes ne préfigurent-ils pas une grande crise financière ? Dans ces conditions, comment éviter une crise bancaire et un krach immobilier ?

Nous devons approfondir nos relations avec les pays du sud de la Méditerranée qui font face actuellement à une crise alimentaire et à une inflation croissante. Ceux-ci se sentent victimes d'une guerre qui n'est pas la leur. La limitation des visas décidée par le Gouvernement détruit les relations historiques qui nous unissent et empêche le développement d'une politique de solidarité entre nos pays.

J'en viens à la CPE. Il est difficile d'envisager une coopération politique avec l'Azerbaïdjan. Quelle est l'utilité de cette structure si ses pays membres ne partagent rien en commun ?

Madame la secrétaire d'État, je souhaite aborder trois sujets que vous n'avez pas évoqués. Comment exprimer notre soutien à l'égard des combattantes de la liberté en Iran ? L'UE doit être solidaire de ce combat pour la liberté.

Si nous n'aidons pas les pays de première entrée – ceux dans lesquels arrivent les étrangers pour la première fois dans l'UE –, les populismes et l'extrême droite progresseront en Europe, comme le montre le résultat des élections en Italie.

Le respect de l'État de droit, l'indépendance de la justice en Pologne et la lutte contre la corruption en Hongrie doivent aussi continuer à retenir l'attention de l'UE.

En conclusion, je salue le rôle de l'UE, qui a permis à Bruno Le Maire de découvrir l'existence des superprofits.

M. Pierre Louault. – La première réunion de la CPE s'est tenue à Prague le 6 octobre dernier. Même si cette instance suscitait un certain scepticisme, tous les États invités ont répondu présents. Toutefois, des doutes subsistent : la taille de la nouvelle structure constitue le premier obstacle à la prise de décision commune, sans parler de la diversité politique des pays membres. Quelle sera sa composition finale ? Comment s'établiront les relations avec l'UE ? Comment les décisions seront-elles prises ? La CPE disposera-t-elle d'un budget propre ?

Nous sommes très inquiets de la situation en Ukraine, qui contribue à relancer la question de la défense européenne. La contribution européenne en matière d'armements est dérisoire par rapport à celle des États-Unis. Il est urgent de créer une coopération européenne en matière de défense.

Conséquence directe de la guerre, nous subissons la plus grave crise énergétique depuis le choc pétrolier de 1970. Le Gouvernement français et d'autres pays européens ont engagé différentes mesures, avec des moyens financiers très importants pour l'Allemagne. Emmanuel Macron appelle les élus à être patients et à ne pas signer de contrats énergétiques actuellement, estimant plus judicieux d'attendre l'issue du prochain Conseil européen. Un bouclier tarifaire européen serait en cours de négociation, avec l'accord de l'Allemagne. Madame la ministre, obtiendrons-nous bientôt cet accord ?

La communauté européenne doit, aux côtés de la France, montrer les dents et prévoir des représailles plus précises contre l'Iran – même si l'on observe ces jours-ci un petit affaiblissement de sa part, voire un début de concertation. Les droits de l'homme, et les droits de la femme en particulier doivent marquer les valeurs de l'Europe unie. Ce point sera-t-il évoqué lors du Conseil européen des 20 et 21 octobre ?

M. André Gattolin. – Au vu des points affichés à l'ordre du jour du prochain Conseil européen, l'Europe est peut-être en train de changer de paradigme. Jusqu'à peu, les thèmes abordés renvoyaient de manière quasi obsessionnelle à la construction du marché unique et à ses politiques sectorielles dérivées. Les sujets géopolitiques apparaissaient en fin de menu et ne faisaient l'objet que d'un rapide tour de table pour constater nos divergences ; en parler, c'était comme acter que notre continent n'était plus, depuis des décennies, l'épicentre du monde.

La guerre en Ukraine rebat les cartes d'une Europe presque entièrement dédiée à la production de normes, de standards, de directives, de règlements très techniques visant à mettre en œuvre les fameuses quatre libertés par ruissellement, pour accoucher d'une Europe toujours plus étroite. Dans un discours assez prémonitoire de janvier 1989 devant le Parlement européen, Jacques Delors prévenait qu'on ne tombait pas amoureux d'un grand marché. Mais dans les années suivant la Guerre froide, nous avons naïvement cru à la fin de l'histoire, à l'émergence d'un monde sans ennemi, à la transition démocratique universelle, grâce à l'ouverture des marchés et au développement des échanges commerciaux.

L'effondrement de l'URSS a certes ouvert la voie à de grandes vagues d'élargissement : celle de 1995 avec l'entrée de trois pays – Finlande, Suède et Autriche – jusqu'alors contraints à la neutralité, puis celles de 2004 et 2007 qui ont ouvert les portes aux pays libérés du joug soviétique. Dans notre euphorie naïve, nous avons omis les attendus géopolitiques qui animaient ces pays. Nous avons failli et n'avons pas proposé de pacte commun de défense européenne. Pire, nous avons massivement désarmé, comme en témoigne le long déclin de nos investissements militaires. Résultat, les ex-pays de l'Est se sont empressés d'adhérer à l'OTAN avant de rejoindre l'Union européenne, ne voyant en celle-ci qu'un instrument de libéralisation et de rattrapage de leurs économies.

Nous avons persisté dans notre fascination enamourée pour le consensus de Washington, selon lequel le marché accoucherait mécaniquement de la démocratie et de la paix mondiale, et ce bien après que les États-Unis eurent cessé d'y croire. Ces dix dernières années, nous avons refusé de voir les signes avant-coureurs de la dérive autoritaire et belliqueuse du pouvoir russe. Nous avons ignoré les alertes venues de nos alliés, voyant dans leurs craintes une névrose obsessionnelle et passéiste. Nous devons admettre la terrible cécité dont nous avons été à la fois les victimes et les responsables. Nous avons privilégié l'impératif économique à l'impératif de sécurité. L'Allemagne, forte de sa puissance économique et commerciale, a été le moteur européen de notre aveuglement collectif. Elle a été au cœur des choix énergétiques qui nous ont rendus dépendants du gaz russe, avec la construction de Nord Stream 1 et Nord Stream 2, contre l'avis et les intérêts des pays de l'Est et du nord-est de l'Europe.

Un an après la fin du long règne d'Angela Merkel, son bilan apparaît bien moins resplendissant qu'à l'époque ; il ne faut pas non plus oublier la lourde responsabilité de son prédécesseur, Gerhard Schröder, ni les compromis discutables que nous avons acceptés. En mars 2016, nous nous sommes fermement opposés, au Sénat, à la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil qui, au nom de la sécurité d'approvisionnement de l'Union européenne en gaz naturel, voulait obliger les États à soumettre *ex ante* à la Commission, pour évaluation et suivi, tout projet d'accord gouvernemental ou modification d'accord existant avec des États non membres de l'Union. La liste de nos erreurs et de nos errements stratégiques, au nom d'une sacro-sainte souveraineté nationale, masque souvent une internationalisation non contrôlée des échanges.

Il faut saluer le réveil géopolitique, même tardif et embryonnaire, de l'Union européenne, ainsi que le récent changement de cap de l'Allemagne. En dépit des railleries proférées à l'époque, c'est notre pays qui, en 2017, a osé porter publiquement la question de la souveraineté européenne. Foin d'autocélébration, nous sommes encore loin du milieu du gué ! Le réveil géopolitique de l'Europe reste entouré de nombreuses incertitudes. Il appellera encore bien des efforts que nos États et nos concitoyens n'accepteront que s'ils ont conscience que reconstruire l'Ukraine, c'est d'abord sauver notre futur, le futur de l'Europe.

M. Joël Guerriau. – Alors que nous sortons d'une réunion informelle du Conseil européen vendredi dernier à Prague, les dossiers à l'ordre du jour du Conseil européen des 20 et 21 octobre restent inchangés : à la crise ukrainienne vient se greffer la crise énergétique, dont nous ne connaissons pas encore l'ampleur. Déjà, nos territoires et les citoyens font face à une première vague de conséquences. Les réponses européennes nous honorent. Deux jours après le début du conflit, la première réunion du Sénat était marquée par une belle unanimité. Tous les pays intervenaient spontanément dans la même direction, beau présage de solidarité européenne. Mais cette guerre nous plonge également face à nous-mêmes et aux lacunes de notre système énergétique. Vous avez évoqué une plateforme d'achats, mais encore faut-il que nous nous accordions sur la chaîne d'approvisionnement : cela ne sera pas facile.

La guerre en Ukraine exacerbe ce qui était latent. Le marché intérieur de l'énergie est inachevé et surtout à réorienter. Si les dispositions actuelles semblent aller dans le bon sens, une réflexion très profonde reste à mener. Les enseignements de la réunion de Prague sont intéressants : des accords restent difficiles à trouver ; ce sommet était une sorte de pré-Conseil européen. Si les points essentiels, tels que le plafonnement du prix du gaz ou les aides financières, ont été évoqués, il reste du travail afin de se mettre d'accord avant le 20 octobre.

Nous voyons l'Allemagne s'éloigner de la solidarité qui incombe à l'Europe. Lorsque la France conduit le destin européen, elle pense « Europe » ; lorsque c'est l'Allemagne qui le conduit, elle pense plutôt « Allemagne ». Qu'en est-il du moteur franco-allemand dans cette nouvelle crise ? Les deux pays avaient réussi à entraîner l'Europe et à faire voter des textes nécessaires lors de la pandémie de covid-19. Quels sont les derniers obstacles à un accord ? Nous devons réfléchir plus profondément. La structure de notre système est à revoir. Nous devons faire de cette crise un point de départ vers les transitions que nous nous sommes nous-mêmes fixées – je pense surtout aux aides et aux prêts qui pourraient être accordés. Il faut réformer notre système tout en préservant nos acquis, malgré des volontés d'indépendance et de souveraineté face au reste du globe. Nous, Européens, sommes encore trop exposés au tumulte du monde. Nous devons renforcer nos solidarités. Concrètement, nos citoyens souffrent de la crise énergétique, de même que les collectivités. Les entreprises sont fortement exposées à un risque de perte de compétitivité. Un tel choc pourrait s'accompagner d'une désindustrialisation massive si des usines européennes fermaient à cause du prix de l'énergie, mais aussi d'une inflation galopante. Serons-nous capables de produire pour répondre à nos besoins ? Nous devons importer. Mais si nous n'avons plus d'engrais et que nous produisons moins, notre souveraineté alimentaire sera affaiblie. Comment les collectivités s'en sortiront-elles ? Comment les peuples européens passeront-ils cet hiver et le suivant ? Avons-nous des objectifs de stockage ainsi que des exigences sur les origines de nos approvisionnements ?

Nous devons avoir une politique extérieure européenne plus ambitieuse, comme je l'ai dit à plusieurs reprises, notamment lors de la parution de la boussole stratégique européenne. Depuis presque huit mois, les lacunes de la défense européenne apparaissent au grand jour, que nos infrastructures aient été soumises à des actes de sabotage ou non. Nous

devons prendre en compte nos voisins russes et la menace d'une guerre atomique. La France porte une lourde responsabilité. Nous devons renforcer la cohérence de la réponse européenne et des politiques étrangères des États membres, notamment au sein des instances internationales, avec une Europe qui parle d'une seule voix.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Je salue la récente intervention de la présidente de la Commission européenne sur l'état de l'Union, et sa détermination pour une Europe solidaire et ferme dans la défense de ses valeurs. Les défis sont nombreux : énergétique, climatique, économique... La guerre est à nos portes. Le groupe du RDSE réaffirme son soutien total aux Ukrainiens qui font preuve d'un courage exemplaire et inébranlable. Nous nous inquiétons aussi des jeunes Russes en rupture avec le régime. Il faudrait décider rapidement d'une position commune sur leur sort. Ce matin même, le responsable de la sécurité d'un grand groupe mondial de cosmétiques me signalait que les directeurs d'usine en Russie étaient menacés par les autorités militaires qui voulaient récupérer les fiches de pointage pour mieux enrôler les salariés. Au-delà du drame humain, c'est la démocratie et l'esprit de liberté qui sont visés. C'est d'autant plus frappant à la lumière du dernier discours de Sergueï Lavrov à l'ONU et de celui du président Poutine en septembre dernier. Le maintien d'un dialogue paraît compliqué tant les dirigeants russes utilisent le conflit ukrainien pour mieux pourfendre l'Occident et ses valeurs. Nous ne sommes pas dupes de leur volonté de camoufler leurs échecs militaires par cette violence verbale. Le bombardement, hier, de plusieurs villes ukrainiennes, notamment le centre de Kiev, en riposte à l'attaque du pont de Crimée, confirme ce jusqu'au-boutisme russe.

Le président Poutine ne semble pas avoir de ligne rouge, mais quelle est la nôtre, face à l'escalade ? En attendant, il faut renforcer les sanctions contre la Russie et continuer de fournir une aide militaire à l'Ukraine. Pour la France, cela signifie de nouveaux prélèvements sur son stock et même sur ses contrats commerciaux – comme cela a été décidé pour des canons prévus pour le Danemark. Nous devons obtenir des garanties, durant l'examen du projet de loi de finances, sur le maintien à terme de nos capacités opérationnelles et des objectifs fixés par la loi de programmation militaire.

La crise énergétique, principal effet collatéral du conflit, va peser de plus en plus lourdement sur nos concitoyens et mobilise fortement les institutions européennes. Mon groupe s'inquiète des difficultés à afficher un front uni ; Berlin semble faire cavalier seul. La solidarité européenne est une nouvelle fois mise à l'épreuve. Doit-on regarder l'Allemagne mettre en danger la zone euro par le bouclier tarifaire ? Elle vient de décider un plan de 200 milliards d'euros afin de lutter contre la flambée des prix. Mon groupe est très ouvert sur le plafonnement du prix du gaz, que le Gouvernement soutient.

Bien avant la crise ukrainienne, le couplage du prix de l'électricité et du gaz faisait débat. Il reste à déterminer le bon indice qui ménage à la fois le prix et les approvisionnements, équation difficile à trouver. Au-delà de l'urgence, nous approuvons le principe d'une vaste réflexion sur une réforme structurelle du marché de l'électricité ; c'est le moment d'accélérer toutes les politiques en faveur des énergies renouvelables. J'y reviendrai demain lors du débat. Regardons de près ce que fait l'Espagne, à juste titre bon élève en matière d'énergies renouvelables. Si nous ne prenons pas rapidement les bonnes décisions dans un cadre commun, l'énergie risque de fragiliser la démocratie déjà éprouvée.

M. Jacques Fernique. – Avec les crises consécutives à l'invasion russe, ce Conseil européen s'inscrit dans un contexte qui s'est durci dans un sens contraire au renforcement européen, voire aux valeurs européennes. Le respect de l'État de droit, la

protection des minorités et la démocratie sont-ils encore des acquis intangibles ? Les replis nationalistes et populistes montent. La régression menace la construction européenne et la tenue des objectifs écologiques – pourtant limités – définis par le *Green Deal*. Le report au second plan de la mise en place des ressources propres risque fort, à terme, de contraindre l'Europe à réduire la voilure de ses politiques.

La hausse vertigineuse des coûts énergétiques provoque l'impatience des citoyens et des élus locaux, qui attendent des politiques qu'ils apportent des réponses à la hauteur de ce nouveau mur, après ceux de la pandémie, de la reprise et de la résilience, et après celui de la riposte commune à la Russie. Allons-nous vers une certaine dislocation européenne, et retomber dans les errements du chacun pour soi et des renoncements ? Les décisions énergétiques prises actuellement, notamment sur les infrastructures, vont nous engager durablement. La France, comme d'ailleurs l'ensemble des députés européens – à l'exception évidemment de ceux du Rassemblement national –, a raison de s'opposer au projet de gazoduc MidCat (Midi-Catalogne) qui nous enfermerait dans la dépendance au gaz pendant plusieurs décennies encore, sapant nos objectifs de décarbonation. Il faut refuser une entorse majeure au principe de non-financement d'infrastructures pour des énergies fossiles ; y renoncer serait un précédent dans lequel se précipiteraient d'autres États derrière l'Espagne et l'Allemagne.

Il est urgent de plafonner intelligemment les prix de l'énergie à la consommation, sans pénaliser les ménages les plus modestes. Ce serait une erreur d'opérer mécaniquement un simple plafonnement avec une quantité de base de 80 % plus accessibles et les 20 % restants bien plus chers. La Ministre Mme Pannier-Runacher parlait de sobriété, mais l'impératif de justice sociale doit être pris en compte, de même que le paquet *Fit for 55*. Les trilogues doivent étendre le marché carbone européen au bâtiment et aux transports. Le Parlement européen propose de limiter cette extension aux usages commerciaux. Évitions une nouvelle crise des Gilets jaunes. La fiscalité environnementale ne peut pas peser injustement sur les ménages populaires qui souvent n'ont pas le choix.

Il semblerait que le trilogue d'hier n'ait pas porté ses fruits, voire ait été qualifié de perte de temps. Pouvons-nous espérer de réelles avancées pour le prochain trilogue le 10 novembre ? La commission devrait produire ses propositions de retour, voire de réforme des règles budgétaires européennes suspendues. Il serait désastreux de suivre les frugaux qui prônent le retour strict aux critères antérieurs. Nous avons besoin de réformer ces règles, car le pacte de stabilité serait un carcan qui compromettrait effectivement les investissements d'avenir dans la transition écologique, la cohésion et la justice sociale. Des compromis sont possibles si la gouvernance européenne arrive à sortir du strict quantitatif en insérant du qualitatif, de l'environnemental et du social dans ces critères et si, pour fixer le seuil d'endettement, elle prend en compte l'amortissement des investissements écologiques et sociaux d'avenir.

Nous souhaitons que le Conseil soit plus actif sur les atteintes à l'État de droit. La procédure de l'article 7 est ouverte depuis quatre ans contre un État membre. En attendant, les personnes LGBT sont la cible d'attaques de plus en plus violentes en Hongrie et en Pologne. Que deviennent les valeurs européennes lorsqu'en Hongrie, on veut obliger les médecins à faire écouter le battement du cœur du fœtus aux femmes souhaitant avorter ?

L'Union européenne doit aussi peser autant qu'elle le peut sur le régime iranien pour défendre les droits des femmes.

La méthode de pêche dite « senne démersale », venue des Pays-Bas, est aussi une régression : de vastes filets de pêche soulèvent des sédiments et rabattent les poissons, y compris les plus petits, rasant des zones entières, et mettent en péril nos pêcheurs artisanaux. Jeudi dernier, le Gouvernement français a balayé durant le trilogue l'amendement adopté par le Parlement européen qui donnait l'opportunité d'interdire cette méthode de pêche industrielle et destructrice de la mer. Que reste-t-il du discours de Lisbonne en faveur de la protection des fonds marins ? Sommes-nous crédibles ?

M. Pierre Laurent. – La crise de l'énergie est une des questions qui secoueront profondément nos sociétés durant les prochains mois.

Débattre d'une définition des superprofits est possible : dans le jargon de la Commission européenne, on désigne leur taxation comme une « contribution de solidarité pour les entreprises qui travaillent dans les combustibles fossiles », même si cette définition-ci est très restrictive. Le Conseil européen envisage de taxer à au moins 33 % les entreprises concernées. À quelles entreprises françaises cette contribution pourrait-elle s'appliquer ? La Commission européenne, qui prévoit des recettes de 25 milliards d'euros, se fonde bien sur des évaluations précises... Envers quelles entreprises Gouvernement français envisage-t-il d'utiliser cette possibilité ? Quelle somme la France pourrait-elle récupérer avec cette contribution de solidarité ? Faute d'éléments concrets, il est difficile de juger ce dispositif.

Plus globalement se pose la question de la fixation du prix de gros de l'énergie. Nous avons parfois du mal à comprendre les dispositifs européens et leurs effets sur la France.

La décorrélation des prix du gaz et de l'électricité reste-t-elle encore à l'ordre du jour ? Bruno Le Maire affirme qu'il faut aller dans ce sens, mais les dispositifs sont un peu des usines à gaz.... Cet objectif continue-t-ils à être porté- par la France ?

D'où provient le chiffre de 180 euros du mégawattheure, chiffre très élevé et très supérieur au coût de production ? Peut-on laisser perdurer des systèmes de rente indue ? D'autant que la Commission européenne prévoit qu'il puisse être dépassé, et envisage la possibilité de 10 % de recettes supplémentaires. Qu'en attend la France ? Quels objectifs devons-nous nous fixer dans les négociations ?

On évoque le plafonnement du prix du gaz ou des corridors de plafonnement au niveau européen. La fin des tarifs régulés du gaz en juin 2023 est-elle toujours d'actualité ? Quelle position porte la France dans ces négociations, au-delà de simples commentaires sur l'état de la négociation européenne ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Nous sommes en train de travailler sur la Facilité européenne pour la paix, ou plutôt sur les efforts de défense. L'Union européenne a mobilisé 2,5 milliards d'euros pour la livraison d'armes à l'Ukraine *via* cette facilité. Nous allons poursuivre ce soutien dans la durée. Le Haut Représentant a appelé à augmenter cette facilité d'une sixième tranche de 500 millions d'euros, pour la porter à 3 milliards d'euros. Ce sujet sera à l'ordre du jour du Conseil des affaires étrangères du 17 octobre.

Les effets des sanctions sont durables. L'objectif est d'asphyxier la capacité de la Russie à mener ces agressions, en touchant son industrie et les personnes qui sont en responsabilité de guerre – généraux, organisateurs des simulacres de référendum, propagandistes... Nous voulons affecter la Russie sur le plan militaire, mais aussi narratif.

Les effets sur l'énergie ne sont pas dus aux sanctions européennes, mais à la Russie qui fait le yoyo avec notre approvisionnement en énergie pour faire monter les prix et déstabiliser nos sociétés. Nous devons assurer l'approvisionnement en gérant les stocks, en diversifiant les capacités d'approvisionnement, et en accélérant sur les énergies renouvelables. Nous devons aussi créer des boucliers en interne et agir pour faire effectivement baisser les prix. Les négociations sur un accord de solidarité dans le règlement sur l'énergie sont encore en cours. La France a besoin de moins de gaz, dans son mix énergétique, que l'Allemagne et que les pays de l'Est et du sud-est de l'Europe. Nous devons avoir une grille énergétique très opérationnelle et disposer rapidement d'un mécanisme de solidarité. À moyen terme, notre objectif commun est de sortir des énergies fossiles pour assurer notre sécurité énergétique.

Monsieur Leconte, notre soutien à l'Ukraine prend plusieurs formes. L'accueil des réfugiés est important, et risque d'augmenter avec la nouvelle vague de frappes. Le ministère des affaires étrangères agit au travers de son centre de crise et de soutien. Les collectivités territoriales et le secteur privé acheminent 1 000 tonnes d'aide humanitaire et de réhabilitation d'urgence, *via* l'opération « Un bateau pour l'Ukraine ». Nous sommes engagés pour répondre à l'urgence alors que des infrastructures critiques ont été frappées par les missiles russes. Nous participons à la reconstruction de l'Ukraine par un soutien militaire, mais aussi humanitaire.

En matière d'énergie, je répète qu'à moyen terme, nous devons sortir des énergies fossiles ; mais à court terme, nous devons nous assurer que l'ensemble de l'Union puisse être approvisionné à des prix raisonnables. Nous avons fabriqué rapidement des méthanières, signé des accords à différents niveaux, et multiplié les conseils extraordinaires des ministres de l'énergie. Nous devons assurer un approvisionnement à la fois national et européen, pour l'hiver prochain et à moyen terme.

Le Ministre Bruno Le Maire a rappelé, il y a neuf mois, qu'une réforme du marché de l'électricité à terme est prévue, différente du découplage de court terme.

Nous demandons d'accélérer la sortie des hydrocarbures. L'Europe a un objectif de baisse de ses émissions de gaz à effet de serre de 55 % en 2030 par rapport à 1990.

Nous voulons que la France soit le leader de l'hydrogène décarboné ; pour cela, nous devons investir massivement. La France a mobilisé dans ce but 7 milliards d'euros entre 2020 et 2030. Ces investissements sont soutenus par l'Europe, puisque le plan de relance européen va en couvrir 2 milliards d'euros. Au niveau européen, plus de 5 milliards d'euros seront mobilisés *via* le projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) sur l'hydrogène. La Stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné a été annoncée en septembre 2020. Elle vise le développement des filières de l'électrolyse et de la mobilité lourde pour la décarbonation de l'industrie et des transports.

Concernant les taux d'intérêt, il est incontestable qu'ils remontent, mais ils étaient exceptionnellement bas depuis la crise souveraine de la zone euro. Ils se rapprochent de leur moyenne historique. La France bénéficie d'un système de taux fixes dans l'immobilier, ce qui protège les Français, plus que les citoyens des pays où les taux sont variables. Depuis la crise financière de 2008, la réglementation bancaire a été considérablement renforcée. Nos banques sont beaucoup plus solides.

S'agissant de la Communauté politique européenne, je vous rappelle les sept pistes de coopération concrète qui seront examinées d'ici la deuxième réunion qui se tiendra

en Moldavie dans six mois : la protection de nos infrastructures essentielles – gazoducs, câbles et satellites ; la stratégie de lutte contre la cybercriminalité, la propagande et la désinformation ; la stratégie intégrée en matière énergétique pour réduire la dépendance et faire baisser les prix ; la politique commune de la jeunesse pour renforcer le sentiment d'appartenance et renforcer les coopérations universitaires et les politiques éducatives, pour une culture européenne transnationale ; une politique intégrée de gestion des flux migratoires et de lutte contre les réseaux de passeurs ; la reconstruction de l'Ukraine ; et enfin des approches coordonnées sur les grands sujets régionaux comme la mer Noire, la mer Baltique, la mer du Nord ou le Caucase. Les pays de la CPE sont très enthousiastes ; plusieurs d'entre eux ont proposé d'accueillir la deuxième réunion, qui se tiendra en Moldavie, avant l'Espagne et le Royaume-Uni. Cela témoigne d'un réel intérêt à travailler ensemble sur des sujets communs, au-delà du politique.

La répression iranienne est inhumaine. Avec mes homologues européens, nous avons signé un appel au tout début de ces violences. Le 19 septembre, la France a condamné ces dernières. Depuis 26 jours, elle continue d'être très active au Conseil des droits de l'homme à Genève, dans toutes les enceintes internationales et dans ses échanges bilatéraux, à tous niveaux. L'Iran a souscrit à des principes fondamentaux comme ceux du pacte relatif aux droits civils et politiques des Nations unies et nous lui demandons de les respecter. Certes, ce n'est pas suffisant. À l'échelle européenne, nous sommes en train de finaliser des sanctions pour les responsables de cette répression, *via* des gels d'avoirs et des interdictions de voyager. Nous devrions obtenir un accord le 17 octobre lors du Conseil des affaires étrangères.

Nous continuons d'œuvrer pour le respect de l'État de droit en Pologne et en Hongrie. Lors du prochain Conseil des affaires générales, nous entendrons la Pologne sur l'indépendance de la justice. Nous avons donné davantage de temps à la Hongrie pour la mise en œuvre de l'État de droit et des mesures anticorruption. Elle s'est engagée à agir, et nous lui avons donné jusqu'au mois de novembre pour l'application.

Monsieur Louault, la Communauté politique européenne n'a pas vocation à prendre, en permanence, des décisions à 44. Son utilité est de favoriser le dialogue, comme entre Grèce et Turquie, et les projets d'intérêt commun, afin d'ancrer ses membres dans l'État de droit promu par l'UE. Pour preuve, les échanges ainsi favorisés entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan ont conduit à la signature d'un accord permettant l'envoi d'une mission européenne en lien avec le comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile.

Un financement sera nécessaire si des projets sont amenés à être mis en place dans ce cadre ; plusieurs pistes sont à l'étude, dont une contribution des organisations internationales, à l'image de ce qui est pratiqué pour le G7, ou l'appui à des programmes existants, tels que le partenariat oriental.

Parmi les avancées de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, la boussole stratégique, le premier Livre blanc européen en matière de sécurité, fournit un cadre pour l'Europe de la défense. L'UE est parvenue, à court terme, à mobiliser 2,5 milliards d'euros pour la livraison d'armes à l'Ukraine ; à moyen terme, la boussole stratégique et les autres actions européennes permettront d'encourager les investissements de défense et de rationaliser les engagements des États membres. Les capacités seront ainsi reconstituées pour continuer à soutenir l'Ukraine, tout en étant plus efficaces. Il ne faut pas voir cela comme une concurrence faite à l'Otan, mais comme une articulation.

L'objectif du Conseil européen est de faire baisser les prix de l'énergie, en particulier ceux de marché immédiat, les plus élevés. La présidence tchèque a précisé qu'elle convoquerait « autant de conseils Énergie extraordinaires que nécessaire pour trouver une solution » d'ici au 21 octobre 2022. Parmi les mesures envisagées figurent la réduction de la demande, des mesures de solidarité ou la diversification des approvisionnements. Toutes les options sont à l'étude – des plafonds peuvent être imposés sur le prix du gaz importé de Russie, à l'image de ce que nous avons fait pour le pétrole – ; en matière de plafonds, des « corridors », plutôt qu'un chiffre fixe, permettraient une certaine souplesse, y compris à l'égard de nos fournisseurs : les prix demeureraient suffisants pour continuer à attirer en Europe les fournisseurs. Le mécanisme ibérique est une autre piste, consistant à baisser le prix du gaz par rapport au prix de marché grâce à une subvention d'État, faisant ainsi diminuer le prix de l'électricité produite à partir de ce gaz.

Au sujet de l'Iran, des mesures seront prises lors du conseil des affaires étrangères du 17 octobre 2022.

Monsieur Gattolin, je vous remercie d'avoir souligné le réveil géopolitique de l'UE ; tel est notamment le sens de la Communauté politique européenne : se réunir d'égal à égal pour mieux attacher à la sphère d'influence européenne, fondée sur l'État de droit. L'image est forte, mais la politique doit s'appuyer sur des coopérations concrètes. Ce réveil géopolitique se perçoit également dans l'évolution de la stratégie envers la Chine.

Pour que l'Europe soit forte, il lui faut une pensée géopolitique, mais aussi une stratégie, tant dans la défense que dans l'industrie, autour du concept d'autonomie. Certains pays de l'Est achètent du matériel de défense américain : nous souhaitons favoriser les achats de matériel européen, afin de localiser la recherche technologique sur notre territoire commun. Les pays européens doivent davantage investir dans la défense : la période bénite des dividendes de la paix est derrière nous.

L'autonomie énergétique est essentielle pour assurer notre sécurité et pour décarboner nos économies. À ce titre, le paquet européen « Ajustement à l'objectif 55 » et la stratégie française sont excellents.

Monsieur Guerriau, la plateforme d'achat en commun d'énergie soulève une question de concurrence. Des États peuvent donner charge à des entreprises d'acheter pour le compte de l'UE : nous disposerions ainsi d'un pouvoir de marché. Se pose également une question de réallocation. Il reste donc du travail ; la semaine qui nous sépare du Conseil européen n'y suffira sans doute pas. Les ministres Agnès Pannier-Runacher et Bruno Le Maire poussent depuis février 2022 la réforme du marché de l'électricité ; désormais, le mandat figure clairement dans une lettre de la présidente de la Commission européenne adressée aux chefs d'État ou de gouvernement. Le sujet de court terme est celui du mécanisme ibérique ; à moyen terme, une réforme pérenne du marché de l'électricité verra le jour. Notre système a fonctionné pendant vingt ans, mais ce n'est plus le cas.

Certes, l'Allemagne a annoncé des aides de 200 milliards d'euros ; les aides françaises, sur la même période, s'élèvent à 100 milliards. Le mécanisme ibérique serait à adapter autour de l'idée un mécanisme de solidarité accompagné de transferts. Il sera important de trouver le prix d'équilibre, qui prendra en compte la protection des consommateurs et des entreprises sans inciter pour autant à la consommation. Même si tout le monde, au sein du marché commun, bénéficiera de la baisse des coûts de l'énergie, certains pays profiteront plus que d'autres d'une telle mesure, d'où la nécessité d'un tel mécanisme :

tout comme pour le covid, un même choc produit des effets asymétriques, selon les capacités budgétaires des uns et des autres. Les chefs d'État ou de gouvernement ont demandé à la présidente de la Commission européenne de formuler des propositions d'ici au 21 octobre 2022. Parmi les options figure l'utilisation d'outils tels que *REPowerEU* ou *NextGenerationEU*, ou d'autres mis en place suite à la crise du covid.

La stratégie « *Farm to Fork* », son adaptation durant la crise du covid et le sommet UE Afrique de février 2022 visent à assurer la sécurité alimentaire, chez nous et chez nos voisins africains.

Monsieur Corbisez, le Danemark a accepté de participer à l'effort pour soutenir l'Ukraine en renonçant aux canons Caesar, qui devaient lui être livrés, afin d'assurer un soutien plus rapide, du fait de leur disponibilité immédiate. La Facilité européenne pour la paix permet de renouveler les stocks et ainsi d'autoriser de tels prélèvements. L'UE s'apprête à se doter d'un fonds d'urgence de près de 500 millions d'euros pour reconstituer ses capacités en équipements militaires et en munitions. Le règlement en question est en cours de négociation, pour une adoption d'ici à fin 2022 ; nous veillerons à ce qu'il bénéficie en priorité aux industries européennes.

Monsieur Fernique, l'État de droit est assurément important pour le Gouvernement : j'en ai peut-être même, parfois, trop parlé... Deux procédures sont en cours envers des États membres. La Commission européenne réalise chaque année un rapport sur l'État de droit dans les 27 pays de l'UE accompagné de recommandations : nous devons en tenir le plus grand compte.

La moitié de l'inflation européenne provient des prix de l'énergie, directement en lien avec l'agression russe ; 20 % environ de l'inflation sont liés à l'alimentaire. Le bouclier énergétique a été mis en place afin de limiter les effets sur les citoyens ; de même, des mesures sont venues protéger le budget alimentation des ménages, en particulier des plus vulnérables.

Le pacte de stabilité et de croissance doit permettre de concilier la soutenabilité des finances publiques à moyen terme, la préservation de la croissance grâce à des investissements productifs et la double transition numérique et écologique. Nous discutons avec la Commission européenne et le Conseil afin de déterminer la trajectoire budgétaire appropriée au regard des investissements nécessaires tout en respectant l'objectif de la soutenabilité des finances publiques.

La senne démersale faisait l'objet d'un consensus très fragile entre États membres, consensus remis en cause par l'amendement présenté au Parlement européen, finalement rejeté. Sans ce rejet, l'ensemble du texte n'aurait pas pu être adopté, faisant courir le risque que des États étrangers puissent venir pêcher dans nos eaux territoriales avec des navires industriels.

M. Jean-François Rapin, président. – Le parallèle est tentant entre le soutien de la senne démersale par le Gouvernement et, en même temps, l'annonce du plan de sortie de flotte. Cela laisse à penser que c'en est fini de la pêche artisanale... Je suis les questions relatives à la pêche depuis trente ans : le soutien affiché à cette technique de pêche fait passer sur le terrain un message qu'il est difficile d'accepter.

M. Jean-Pierre Corbisez. – D’autant que le renouvellement des permis aura lieu l’an prochain !

Mme Laurence Boone, secrétaire d’État. – Le nombre de pêcheurs qui reçoivent une compensation pour arrêter de pêcher est très réduit. Par ailleurs, la France s’est admirablement battue pour protéger les pêcheurs des conséquences du Brexit.

M. Jean-François Rapin, président. – Même si le nombre de pêcheurs touchés est infime, de tels signaux peuvent affecter la confiance que placent en nous les pêcheurs, en particulier artisanaux, confrontés à une flotte qui s’étiole.

Mme Laurence Boone, secrétaire d’État. – Monsieur Pierre Laurent, le terme « superprofits » que vous avez employé est traduit en langage européen par « contribution de solidarité », à hauteur de 33 % des profits des entreprises de production d’hydrocarbures et de raffinage. Cette contribution est inscrite dans le projet de loi de finances pour l’année 2023.

La décorrélation du prix du gaz et de l’électricité est à l’ordre du jour à la fois par le mécanisme ibérique et par la revue du marché de l’électricité. Cette dernière réforme, de moyen terme, est à l’étude par la Commission européenne, qui s’est engagée à avancer des premières pistes d’ici à la fin de l’année 2022.

Nous souhaitons que le plafonnement à 180 euros/MWh des recettes des producteurs d’électricité soit une indication, modulable en fonction des technologies ; un arbitrage est en cours.

Je veux le dire à nouveau : nous voulons faire baisser les prix, sans mettre en danger la transition énergétique. Pour bénéficier d’énergies à prix raisonnable et décarbonées, nous étudierons toutes les options présentées par la Commission européenne.

Monsieur le Rapporteur général Jean-François Husson, nous sommes favorables à un mécanisme permettant de dégager des ressources propres pour l’UE, afin de financer les ambitions européennes sans rehausser les contributions nationales ; ainsi, nous pourrions mieux aligner le mode de financement du budget de l’UE sur nos priorités politiques, tout en sortant de la logique du juste retour opposant contributeurs et bénéficiaires nets.

Mme Pascale Gruny. – La Commission européenne prépare une révision de la législation pharmaceutique, destinée à améliorer la gestion des ruptures d’approvisionnement en médicaments. Un dialogue en cours implique représentants de l’industrie et patients ; étant donné que les États membres ont également pu faire des propositions, pouvez-vous nous dire quelle a été l’implication de la France dans le processus, et quelle position le Gouvernement a-t-il soutenue ?

Par ailleurs, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement qui vise à créer un espace européen des données de santé. Microsoft sera-t-il en charge du stockage des données ? Le recours à des solutions techniques gérées par des opérateurs extra-européens ne présente-t-il pas un risque ?

Mme Marta de Cidrac. – Il faut soutenir les sanctions européennes contre la Russie, mais il nous faut nous interroger sur les approvisionnements de substitution : nous achetons du pétrole à prix d’or à l’Arabie saoudite, qui ne brille pas au niveau de l’égalité des sexes, et du gaz à l’Azerbaïdjan, qui agresse un État souverain... Que pouvez-vous nous dire

quant au choix de ces partenaires commerciaux ? Aborderez-vous ce sujet lors du prochain Conseil européen ? Il y va de la crédibilité de l'Europe et de ses valeurs.

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – La révision de la législation pharmaceutique doit être présentée par la Commission européenne en décembre 2022. Rien n'a filtré, mais les services du ministère de la santé ont été impliqués dans les travaux préparatoires et suivent les avancées. Dès la proposition publiée, nous participerons aux travaux sur le projet de législation.

La protection des données de santé fait l'objet de discussions. Le texte ne précise pas, à ce stade, qui sera en charge de leur hébergement. Le contrôleur européen de la protection des données et le comité européen de la protection des données ont produit un avis commun sur la question : d'après eux, le texte est trop silencieux sur ce point. Ils recommandent d'y inscrire la nécessité d'héberger les données sur le territoire de l'UE. Cette dernière sera vigilante quant aux risques en matière de confidentialité.

Madame Marta de Cidrac, lors de chaque discussion bilatérale, nous rappelons l'importance des droits de l'homme et de la femme. Pour preuve, le Président de la République et Charles Michel ont négocié pendant quatre heures un accord entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan pour qu'une mission de l'UE se rende sur leur territoire. La diversification de nos ressources énergétiques n'exclut pas le sujet des droits : au contraire, elle nous oblige à être plus vigilants encore. Nous ferons d'autant plus pression en sortant, urgemment, des hydrocarbures. L'UE monte en puissance sur cette question du respect des droits : ainsi, aucun accord d'investissement avec la Chine ne sera signé tant que ne seront pas réglés les problèmes relatifs au traitement des Ouïghours et au travail forcé.

M. Pierre Ouzoulias. – Je soutiens Mme Marta de Cidrac : le voile dit islamiste est l'instrument de la domination masculine dans toutes les théocraties, pétrolières ou non. Ce n'est pas un détail vestimentaire : il s'agit d'un enjeu fondamental qui nous engage en tant qu'Européens.

Les termes que vous avez employés pour parler du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan m'ont choqué. Les droits de l'homme ne sont pas le sujet. L'Azerbaïdjan a agressé ce pays de la même façon que la Russie a agressé l'Ukraine. J'étais en Arménie il y a quinze jours : nos amis arméniens ne comprennent pas comment nous pouvons, d'un côté, être aussi fermes au sujet de l'Ukraine, et, de l'autre, laisser tomber leur pays. J'ai rencontré un gouvernement arménien en pleurs, ayant le sentiment qu'il ne pourrait éviter à son peuple un second génocide.

Pourtant, dans le même temps, la présidente de la Commission européenne va à Bakou pour dire que l'Azerbaïdjan est un partenaire « fiable »... La France, qui préside le conseil de sécurité des Nations unies, a désigné d'une parole forte l'Azerbaïdjan comme agresseur : sa position en est fragilisée.

L'effondrement militaire de la Russie en Ukraine aura des répercussions majeures dans le Caucase. La position de la France se doit d'être claire : l'existence même de l'Arménie est en jeu.

M. Ludovic Haye. – Le 26 septembre 2022, à la suite de deux explosions autour de l'île danoise de Bornholm, quatre fuites ont été détectées sur les gazoducs sous-marins Nord Stream 1 et Nord Stream 2. L'Otan met en avant des « actes de sabotage délibérés », qui

nous alertent sur la protection de nos infrastructures stratégiques. Le Président de la République, quant à lui, parle d'« éléments de vulnérabilité ». Comment la France entend-elle, aux côtés de l'UE, renforcer la protection des infrastructures énergétiques et stratégiques européennes ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Monsieur Pierre Ouzoulias, le Gouvernement a exprimé tout son soutien aux femmes iraniennes qui enlèvent leur voile pour protester contre l'assassinat de Mahsa Amini. Au sujet de Femysso, j'ai apporté en main propre, à la commissaire européenne compétente, des documents afin de la convaincre de ne pas promouvoir cette association : nous agissons bel et bien sur le voile.

J'étais avec le Président de la République quand il a passé quatre heures avec les dirigeants d'Arménie et d'Azerbaïdjan : la France est solidaire de l'Arménie face aux violations inacceptables de son intégrité territoriale ; elle se mobilise pour accompagner la reprise des négociations. Cet échange quadrilatéral en marge de la CPE a permis un accord sur la mise en place sur le territoire arménien d'une mission civile de l'UE pour une durée de deux mois, le long de la frontière avec l'Azerbaïdjan. Cette mission vise à établir une relation de confiance afin de faciliter les discussions entre parties et stabiliser la situation à la frontière. Le périmètre et les moyens de la mission sont en discussion à Bruxelles.

Monsieur Ludovic Haye, le Président de la République a poussé à la protection des infrastructures, matérielles comme cyber, dans les discussions de la Communauté politique européenne et du Conseil européen. Il y va de la sécurité des hôpitaux et de tout ce qui a trait au régalien.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie pour cet échange.

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 13 octobre 2022

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

Énergie, climat, transports

« L'énergie : des enjeux stratégiques pour l'Union européenne »

Audition de MM. Marc Antoine Eyl Mazzega, directeur du Centre énergie et climat de l'Institut français des relations internationales (Ifri), Thomas Pellerin Carlin, directeur du programme Europe de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), Mmes María Eugenia Sanin, maître de conférences en sciences économiques à Université d'Évry Val d'Essonne, et Tatiana Marquez Uriarte, membre du cabinet de la commissaire européenne à l'énergie

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Nous nous retrouvons aujourd'hui pour cette table ronde sur le thème de l'énergie et de l'Union européenne (UE). C'est toujours un plaisir que de travailler avec la commission des affaires européennes, dont je salue et remercie son président, M. Jean-François Rapin. C'est en effet la troisième fois que nous nous retrouvons pour aborder les questions énergétiques, après nos travaux sur la taxonomie verte européenne et le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » (Fit for 55).

La commission des affaires économiques est très engagée en faveur de la décarbonation de l'énergie, à l'échelon national, mais aussi européen. Je rappelle que l'UE est face à un double défi d'ici à 2030 : réduire de 55 % ses émissions de gaz à effet de serre, conformément au paquet « Ajustement à l'objectif 55 », et sortir de sa dépendance aux hydrocarbures russes, en application du plan REPowerEU. Bien consciente de la nécessité, mais aussi de la difficulté de cet exercice, notre commission a fait adopter une résolution forte sur ce sujet, appuyée par les parlementaires des vingt-sept États membres, le 14 mars 2022, dans le cadre de la conférence interparlementaire de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE).

Dans ce contexte, très délicat, je souhaiterais recueillir l'opinion de nos intervenants sur trois points.

Le premier est l'énergie nucléaire. La moitié des États membres dispose d'un parc de deuxième génération et un quart est engagé dans la construction de réacteurs de troisième génération. De plus, la Belgique et, dans une moindre mesure, l'Allemagne ont suspendu leur trajectoire de sortie du nucléaire. Or, la taxonomie est défavorable à l'énergie nucléaire, qui y est assimilée, ce que nous regrettons, à une activité de transition, comme le gaz, et non à une activité durable, comme les autres énergies décarbonées. Par ailleurs, les délais et les conditions posées sont impraticables pour accompagner la relance du nucléaire en France, sans même mentionner le contentieux annoncé par l'Autriche et le Luxembourg... Quel est votre point de vue ? Ne faudrait-il pas corriger le tir, pour mobiliser tous les moyens de décarbonation au sein de l'Union, et respecter le droit souverain des États membres de définir leur mix énergétique ?

Le deuxième point est celui des métaux stratégiques. Nous le savons, nos pales d'éoliennes, nos batteries électriques, nos électrolyseurs d'hydrogène sont de grands consommateurs de tels métaux. Or, nous ne devons pas troquer notre dépendance actuelle aux énergies fossiles pour une dépendance future aux métaux stratégiques. C'est pourquoi nous plaçons pour que la taxonomie intègre le concept de « mine durable », et que le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » soit complété par une stratégie européenne de sécurisation des métaux. Si la Russie fournit 45 % du charbon et du gaz et 25 % du pétrole de l'Union, elle est aussi un grand exportateur de métaux, avec 30 % de l'aluminium, du nickel ou du cuivre. Quelle est votre appréciation ? Ne faudrait-il pas réduire cette dépendance minière pour extraire en Europe, mais aussi développer des substituts et renforcer le recyclage ?

Le troisième point est le stockage de l'énergie. Les énergies renouvelables pèchent toujours par leur intermittence. Pour y remédier, nous pouvons développer leur stockage : l'hydraulique, les batteries électriques, les électrolyseurs d'hydrogène. C'est une possibilité, et même une obligation. Nous souhaitons donc consolider les projets importants d'intérêt européen commun (Piiec), qui existent pour les batteries et l'hydrogène. Il est crucial de combler leur financement, à hauteur de 1,6 milliard d'euros en France. De plus, il faut garantir une neutralité technologique entre tous les modes de stockage : en effet, le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » se focalise sur l'hydrogène renouvelable, au mépris de l'hydrogène nucléaire, alors qu'il est au fondement de la stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné en France. Quelle est votre position ? Ne faudrait-il pas constituer des chaînes de valeur européennes en matière de stockage, pour accompagner l'essor des énergies renouvelables et préférer une production locale à des importations lointaines ?

Je vous remercie de votre éclairage sur ces questions cruciales. En réfléchissant aux impensés du Pacte vert pour l'Europe (*EU Green Deal*), que sont l'énergie nucléaire, les métaux stratégiques et le stockage de l'énergie, je crois que nous pouvons progresser dans le sens d'une économie européenne moins émissive et moins dépendante. La transition et la souveraineté énergétiques doivent progresser de concert.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – « La crise énergétique n'a pas encore commencé », titrait la chronique des Échos du mardi 11 octobre 2022. Au-delà de la flambée des prix des énergies à laquelle l'Europe doit faire face, qui – je le rappelle – a débuté dès la fin de l'été 2021, avant l'agression russe en Ukraine, ce titre illustre que se profile un choc d'activité majeur et durable pour l'économie européenne dans son ensemble, avec un risque de désindustrialisation. Il est évident qu'il n'y aura pas de retour au niveau de prix d'avant la crise que nous traversons actuellement.

Ce moment critique met brutalement au jour la dépendance de l'Union européenne à l'égard des énergies fossiles, sa dépendance envers un petit nombre de fournisseurs, et aussi ses divisions profondes en matière de politique énergétique. Pourtant, les questions d'énergie ont joué un rôle déterminant dans sa naissance, puisque la première institution commune des six pays fondateurs de l'Union européenne fut, après la signature en 1951 du traité de Paris, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Ceca), suivie de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Les pères fondateurs de l'Europe moderne avaient bien saisi le caractère stratégique du sujet.

Après avoir largement libéralisé les marchés de l'énergie, l'Union européenne se trouve désormais face un double enjeu : il s'agit à la fois d'assurer sa souveraineté énergétique et d'accélérer la transition énergétique.

Ce double objectif n'est pas simple à atteindre : ainsi le charbon contribue-t-il à la sécurité des approvisionnements, mais nuit à la performance environnementale. Les énergies renouvelables aideraient à réaliser cette dernière, même si elles se heurtent à la problématique du stockage de l'électricité, mais elles coûtent encore trop cher, ou se déploient au prix de nouvelles dépendances avec des fournisseurs. Le gaz est finalement apparu comme le combustible de choix des investisseurs dans le marché libéralisé de l'électricité, mais son utilisation a augmenté les importations. L'énergie nucléaire, dont certains mettent en cause le bilan environnemental malgré son caractère décarboné, cristallise encore des oppositions fortes en Europe.

Un des enjeux clés dans cette équation complexe est le prix de l'énergie. Le niveau actuel de ce prix oblige l'Union à résoudre cette quadrature du cercle, et ramène la question énergétique au centre du projet européen, à la fois dans sa dimension économique et dans sa dimension géopolitique. Les réunions du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne ainsi que les réunions informelles consacrées à l'énergie se succèdent ces derniers mois à un rythme soutenu. La Commission a ainsi été invitée par les États membres à travailler sur le sujet, et doit poursuivre sa réflexion sur des mécanismes de réduction des prix des énergies à court et moyen terme. Elle devrait présenter une nouvelle proposition législative sur le plafonnement des prix du gaz tout prochainement.

C'est ce contexte sensible qui a conduit les commissions des affaires européennes et des affaires économiques à organiser cette table ronde sur les enjeux stratégiques de l'énergie pour l'Union européenne, suivant le débat au titre de l'article 50-1 tenu hier soir en séance sur la politique énergétique de la France. Je remercie les intervenants qui ont bien voulu se rendre disponibles pour y participer.

Selon vous, comment la crise de l'énergie met-elle à l'épreuve l'Union européenne ? Quelles sont les causes de la crise et les voies de sortie à court et moyen termes ?

M. Thomas Pellerin-Carlin, directeur du programme Europe de l'Institut économique pour le climat (I4CE). – La crise actuelle des énergies fossiles, tant du côté des prix que de la quantité, n'est pas inédite. La première crise à avoir frappé la France et l'ouest de l'UE a été le choc pétrolier, à la suite de la guerre du Kippour, en 1973. Le parallèle historique est évident : une petite nation démocratique, Israël, a été attaquée, par surprise, par deux de ses voisins ; ces derniers ont réussi dans un premier temps à obtenir des gains militaires, puis, face à une situation difficile, en sont venus à utiliser l'arme de l'énergie fossile pour sanctionner leur cible et ses alliés. Ce premier choc pétrolier a provoqué dans l'économie française de l'inflation et a marqué la fin des Trente Glorieuses. Les premières crises gazières, quant à elles, ont émergé dans les années 2000, à la suite de la première révolution ukrainienne, en 2006, et de la tentative par la Russie de l'étouffer en utilisant l'arme énergétique.

L'histoire longue nous rappelle, depuis un demi-siècle, l'évidence du coût économique et géopolitique de notre dépendance aux énergies fossiles. La grande spécificité énergétique du continent européen est d'être pauvre en énergies fossiles ; le paradoxe est que, pendant des décennies, nous avons construit notre dépendance à ces sources d'énergie que

nous ne possédons pas, du moins que nous ne possédons plus depuis la décolonisation, laquelle aurait dû nous amener à interroger nos choix énergétiques.

En matière de consommation d'énergie finale, c'est-à-dire l'énergie réellement utile pour les activités humaines, la situation actuelle du mix énergétique français est telle que le nucléaire représente seulement 17 % de la consommation. La France est un pays extrêmement dépendant des combustibles fossiles : la première source d'énergie consommée en 2019 est le pétrole, qui représente quasi la moitié du total... La deuxième source d'énergie est le gaz fossile, pour près d'un quart ; la troisième est, depuis 2020, l'énergie renouvelable – à hauteur de 16 %-, le nucléaire n'étant plus que la quatrième, malgré son importance dans le domaine de l'électricité. Au sein des énergies renouvelables, la plus consommée en France est la biomasse : elle ne pose aucun problème en matière d'intermittence... L'éolien et le solaire représentent une part particulièrement faible de la consommation énergétique nationale.

De fait, la République française a choisi de ne pas vraiment soutenir les renouvelables. L'UE a fixé un objectif de déploiement des énergies renouvelables à chacun des vingt-sept États qui la composent : la France est le seul pays qui ne l'a pas atteint. Nous avons fait moins d'efforts que la Pologne alors que, nouveau paradoxe, notre pays est riche en énergies renouvelables : bois, régimes de vent différents, soleil... Le solaire thermique même est moins développé dans notre pays qu'en Autriche, pourtant moins ensoleillée.

La consommation d'énergie finale en Europe partage de grandes similarités avec la situation française. Le défi de la dépendance aux énergies fossiles, en particulier au gaz, est donc le même.

Analysons la situation actuelle. Les prix du pétrole sont normaux, et même bas ; les prix mondiaux sont inférieurs à ceux de 2012, 2013 et du début de l'année 2014, sans même prendre en compte l'inflation. Ce qui est anormal, tant au regard de l'histoire que des prix actuels qui sont dans la norme, c'est la politique française de subvention de la consommation des carburants.

Au niveau de la quantité, il n'existe pas de risques structurels de pénurie de pétrole, les grèves se limitant à un enjeu conjoncturel.

La situation est très différente en ce qui concerne le gaz. Les prix sont historiquement élevés : 1 000 % d'augmentation par rapport à la normale de la décennie 2010 ! Ces prix, quand bien même ils baisseraient, devraient demeurer importants dans la durée, probablement pour l'ensemble de la mandature actuelle. À l'image du premier choc pétrolier et de ses conséquences, la situation actuelle marque l'entrée, déjà réelle, dans une nouvelle ère, celle d'un gaz structurellement très cher. En effet, les Européens sont devenus dépendants au gaz naturel liquéfié, qui est, structurellement, deux à quatre fois plus cher que le gaz importé de Russie par des gazoducs. Nous allons devoir vivre avec des prix du gaz japonais... La transformation est particulièrement importante pour notre industrie : il faudra trouver un modèle économique viable dans un monde où les prix européens du gaz sont aussi élevés qu'au Japon, contrairement à ce qui était le cas durant les quarante dernières années.

Des pénuries de gaz sont à craindre à partir de février 2023, et, surtout, courant 2024. L'hiver qui s'annonce sera compliqué : le suivant sera plus dur encore, car il faudra réalimenter nos stocks sans gaz russe. Nous n'affrontons pas une « crise », au sens où il s'agirait d'un problème temporaire : nous entrons dans un nouveau monde.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Vous parlez de « pénurie » dès février 2023. Le Gouvernement appelle pourtant à ne pas avoir peur, assurant que les stocks dépassent les 110 % de capacité ; s’agit-il par conséquent d’une pénurie d’approvisionnement, ou d’une pénurie chez les industriels et les particuliers ?

M. Thomas Pellerin-Carlin. – Les stocks de gaz ne sont pas dimensionnés de façon à passer l’hiver entier en s’appuyant seulement sur leurs capacités, qui s’élèvent en Europe à 80 milliards de mètres cubes : cela représente ce que nous consommons, en hiver, en deux mois.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Nos installations de stockage sont en effet remplies, mais nos réserves ne couvrent pas nos besoins.

M. Thomas Pellerin-Carlin. – Les prix de l’électricité sont anormalement élevés du fait, principalement, de la hausse des prix du gaz : les prix sont corrélés dès que le gaz est nécessaire pour la production électrique. La demande d’électricité demeure très forte. Il n’y pas eu de mobilisation européenne pour baisser les prix de l’électricité, à l’image de celle du Japon de l’après-Fukushima, où ils ont été immédiatement abaissés de 15 %. Les risques de pénurie concernent surtout le mois de décembre 2022, et dépendront du redémarrage de réacteurs nucléaires. Quoi qu’il en soit, les prix de l’électricité demeureront élevés sur deux à quatre ans.

Nous payons le prix de notre procrastination et de notre sous-investissement dans l’efficacité énergétique et dans les énergies renouvelables. Concernant la rénovation des bâtiments, si la France avait mis en œuvre le plan adopté en 2008 lors du Grenelle de l’environnement, elle serait indépendante du gaz russe ! La production d’énergie renouvelable est insuffisante dans le secteur électrique : avec davantage d’éolien et de solaire, les prix de l’électricité seraient plus bas.

La première leçon à tirer de la crise actuelle – la septième ou huitième depuis le premier choc pétrolier – est que nous ne pouvons pas nous payer le luxe de rester dépendants aux énergies fossiles. Ne serait-ce que d’un point de vue strictement économique, le coût réel est non pas celui de la transition, mais celui de la non-transition. Une telle dépendance aux importations d’énergie fossile coûte extrêmement cher ; nous sommes victimes d’un choc inflationniste. Cela crée des dépendances géopolitiques importantes : Russie, États-Unis... D’autres coûts proviennent du dérèglement du climat : il est probable que 50 000 Européens sont morts cet été du fait des vagues de chaleur, les forêts brûlent, la sécheresse perturbe les chaînes de valeur industrielle et agricole... La crise actuelle peut tout à faire durer cinq ou dix ans, voire plus.

Le premier ministre belge, Alexander De Croo, a indiqué qu’il fallait se préparer à cinq à dix hivers difficiles. La réponse politique des élus de la nation, que vous êtes, doit partir de ce diagnostic raisonnable. Nous sommes dans une crise de moyen terme. La réponse nécessite des investissements massifs tant dans la sobriété énergétique, notamment de la part des collectivités territoriales, que dans l’efficacité énergétique, et dans toutes les énergies renouvelables sans exception. Il faut les planifier, en articulant le niveau européen, national et les collectivités territoriales, en lien avec les entreprises. Pour sortir de cette crise, il faut sortir des énergies fossiles.

M. Marc-Antoine Eyl-Mazzega, directeur du centre énergie-climat de l'Institut français des relations internationales. – Mon sentiment, c'est que Vladimir Poutine a déclaré la guerre à l'Europe, non pas depuis le 24 février 2022, mais en fait depuis 2014, voire bien avant. Les pays baltes et la Pologne s'en sont rendu compte les premiers.

Dans cette histoire, l'arme gazière a été fondamentale depuis le début. Les 5 années de prix bas, *grosso modo* de 2015 à 2020, nous ont totalement anesthésiés et nous ont conduits à renforcer notre dépendance aux combustibles fossiles, et au gaz russe en particulier. L'UE s'est dotée d'objectifs de décarbonation particulièrement ambitieux dans un moment où il n'y avait pas de risques dans l'approvisionnement. Conséquence : nous n'avons pas pris la mesure du sous-investissement généralisé dans les énergies renouvelables (EnR) et l'efficacité énergétique, mais également dans les mines, les infrastructures de gaz et d'électricité, le nucléaire...

On en paie le prix actuellement. On est en pleine crise, et elle n'est pas près de se terminer.

On sort aussi d'une période où on s'est payé le luxe d'avoir des débats idéologiques sur le nucléaire, l'éolien, etc. On en est encore là ! Pour prendre une métaphore guerrière, nous sommes en situation de guerre, mais nous sommes nous-mêmes dans une posture de Drôle de guerre. Cela concerne aussi les mesures d'efficacité énergétique. Nous ne sommes qu'au début de la crise. Notre principal instrument, ce sont les mesures d'économies. Mais il faut faire des économies ultra-efficaces et ultra-intelligentes. Réduire de 37 centimes le prix de l'essence à la pompe pour tous est absolument inefficace, de même que n'augmenter que de 4 % le prix de l'électricité cette année et de 15 % l'an prochain. À cet égard, le bouclier tarifaire est inefficace car il annule tout signal-prix ; cela ne signifie pas qu'il ne faut pas redistribuer, mais il faut cibler les plus vulnérables.

Après l'Ukraine, l'Europe est l'immense perdante de la situation actuelle. Pour le dire de façon imagée, c'est un peu comme si 500 missiles russes s'étaient abattus pour détruire 10 % de notre industrie énérgo-intensive. Chaque mois qui passe augmente d'un point ce pourcentage de destruction. Je n'ai pas l'impression que l'Europe soit vraiment en situation de mobilisation. Or il importe d'éviter de fermer définitivement un certain nombre d'industries. Mais il faut aussi être conscient qu'une partie de ce capital industriel disparaîtra. Par exemple, l'industrie ammoniacale en Europe ne pourra jamais repartir, ce qui n'est pas sans conséquence sur notre production d'hydrogène.

Quelles sont les solutions ? Vous évoquiez l'énergie nucléaire. Nous ne pouvons pas compter dessus pour sortir de la crise. Au contraire, les problèmes sur le parc nucléaire français ont aggravé notre situation énergétique. Le nucléaire peut être une solution pour le long terme, mais non pour les trois à quatre prochaines années. De ce point de vue, l'opposition de l'Autriche et du Luxembourg notamment a contribué à saborder notre effort général et complique la sortie de crise, et surtout l'atteinte des objectifs climatiques pour 2030 et 2050.

Nous traversons une crise structurelle. Les infrastructures énergétiques, notamment le parc nucléaire français actuel, devront être renouvelées d'ici 2050. C'est le cas dans la quasi-totalité des pays européens. C'est considérable. Il est nécessaire de prévoir un stockage de long terme, ce qui implique de disposer de nouvelles capacités flexibles qui devront être thermiques. Il n'y a pas d'autres solutions. Nos surcapacités sont en cours d'effacement alors que l'électrification progresse.

Concernant le fonctionnement des marchés, il existe un problème manifeste concernant le prix de l'électricité mais il n'est pas possible d'attendre trois ans. La Commission européenne a enfin pris en compte le sujet du *market design*. L'urgence est là.

La bonne nouvelle, c'est que l'euro se déprécie très fortement. Cela renforce, certes, le coût de l'énergie à l'importation, mais cela peut constituer une bonne opportunité pour attirer les investisseurs étrangers. Néanmoins, ils ont besoin de visibilité à moyen terme sur le prix de l'électricité, sinon ils préféreront investir aux États-Unis.

Les États-Unis entreprennent de soutenir à hauteur de 300 milliards de dollars les technologies bas carbone. C'est une déclaration de guerre économique de leur part. Leur objectif est surtout de créer de l'emploi et des chaînes de valeur résilientes aux États-Unis. Pendant ce temps, nous en sommes à dissenter sur des objectifs de neutralité carbone complètement irréalistes. La logique est totalement différente.

S'agissant des métaux, nous ne serons jamais autonomes. Les mines en Europe, c'est une illusion car elles sont trop petites et leur exploitation insuffisamment rentable. Il faut donc renforcer notre présence à l'étranger par une action diplomatique et politique volontaire, mais aussi par des alliances industrielles. C'est en cours de constitution à Bruxelles. Malheureusement, en la matière, nous avons dix ans de retard sur le Japon et cinq sur les Américains.

Je reviens sur le problème des infrastructures. On ne peut pas faire de l'hydrogène bas carbone avec le système électrique que l'on a actuellement, et surtout si on se focalise sur l'hydrogène vert. Dans ce cas, soit l'Europe se tourne vers l'étranger, soit il faut attendre la décarbonation du système électrique. Je pense qu'il ne faut pas écarter la position des Allemands sur les importations.

Le risque majeur est bien la survie de nos industries électro-intensives, avec des millions d'emplois à la clé. Comment faire pour sauver ce secteur ? Pour l'instant, les Allemands ont mis 100 milliards d'euros sur la table, mais tout le monde doit mettre la main à la poche, sinon l'Europe va se fragmenter.

La crise est terrible et, de toute façon, il va falloir se résoudre à accepter l'idée qu'une partie de l'industrie européenne n'y survivra pas.

J'insiste, l'urgence, c'est quand même de dégager des volumes de gaz suffisants pour sauver ce qui peut l'être.

En Autriche, en Espagne et en France, de grands projets hydro-EnR sont prêts, mais les procédures administratives traînent en longueur, parce qu'il manque je ne sais quelle signature, alors que, je le répète, l'urgence est là. C'est une mobilisation pour une économie de guerre.

Mme María Eugenia Sanin, maître de conférences à l'université Paris-Saclay. – Mesdames, messieurs les sénateurs, à mon tour de vous remercier de nous avoir invités à débattre de la politique énergétique de l'Union européenne. Je suis totalement d'accord avec ce que viennent de dire les deux orateurs précédents. J'ajouterais deux choses.

D'abord, il faut savoir que les fossiles ont été les énergies les plus subventionnées de la planète dans l'Histoire, et notamment en Europe. Nous avons donc construit notre dépendance avec de l'argent public.

Ensuite, c'est vrai, il faut sauver le secteur industriel avec du thermique, mais il faut aussi massivement investir dans les EnR pour laisser le thermique aux secteurs où il n'est pas possible de décarboner, comme la défense.

Quels sont les principaux volets du plan REPowerUE ?

Nous avons le mécanisme de *back stop* ou de solidarité intra-européenne, mais, à terme, il y a des risques de fragmentation. Il n'est qu'à voir la réaction de l'Espagne en juillet quand une baisse de consommation du gaz de 10 % a été envisagée par la Commission européenne. Les choix de construction du mix énergétique ont été différents d'un pays à l'autre, avec des coûts et des risques différents, mais tout le monde fait face à la même problématique. Ce mécanisme me paraît difficile à utiliser à moyen et long termes.

Il reste trois leviers.

Tout d'abord l'efficacité énergétique. Dans le court terme, l'offre énergétique est donnée, donc il faut diminuer la demande. L'exhortation aux bonnes pratiques, comme en France, est une fausse bonne idée. Des analyses réalisées par des experts montrent que des mesures incitatives reposant sur un faible différentiel de prix ne permettent pas de réaliser des économies au-delà de 4 à 5 % pour les ménages et de 15 % pour certains secteurs industriels. Cela ne représente pas grand-chose. Il faut un État stratège qui ait une politique claire en matière d'efficacité énergétique, de rénovation énergétique des bâtiments publics, de planification des transports, etc.

On ne peut pas faire de l'efficacité énergétique avec un bouclier tarifaire sur l'électricité et des remises à la pompe sur le carburant. Il faut laisser les prix à leur niveau et protéger les plus vulnérables par la redistribution ainsi que les secteurs industriels les plus énergivores. Laissons les prix évoluer pour les autres, notamment les plus riches. C'est ce que l'on appelle le signal prix. Une étude réalisée par une de mes étudiantes montre ainsi que la remise à la pompe bénéficie trois fois plus aux automobilistes les plus riches qu'aux plus pauvres. Nous sommes dans un moment très difficile. La politique doit être à la hauteur de cet enjeu.

Ensuite, il y a la diversification des sources. La diversification des partenaires commerciaux sur les énergies fossiles peut être envisagée à court terme, mais cela ne peut constituer notre stratégie sur le long terme.

Il faut surtout diversifier nos partenariats commerciaux pour les métaux stratégiques. C'est compliqué pour le cobalt ou le graphite, qui sont des métaux rares. Néanmoins, ce n'est pas le cas du lithium, qui est produit en grande quantité en Australie. Nous devons pouvoir construire notre propre filière européenne de batteries au lithium concurrente de celle de la Chine.

De ce point de vue, mesdames, messieurs les sénateurs, votre rôle est très important. Le prix des énergies fossiles, notamment du gaz, étant appelé à rester durablement élevé, il importe de favoriser l'hydrogène vert.

Pour résumer, il faut diversifier les sources, et non pas les partenaires. En revanche, il faut diversifier les partenaires pour les autres métaux et matériaux importants. On a les moyens pour avancer et il nous faut rattraper le retard sur les autres pays occidentaux, la Chine ayant pour sa part plus de vingt ans d'avance dans ce domaine.

J'en viens à l'importance stratégique du stockage. On note un déploiement de plus en plus important du stockage électrique à grande échelle, dont l'efficacité est prouvée quand il est couplé avec un investissement en réseau. Le réseau électrique est en effet le grand oublié de cette crise. On pourrait améliorer les interconnexions, y compris en France. L'interconnexion améliore l'efficacité et la distribution des énergies renouvelables.

Le principal obstacle pour l'installation massive des énergies renouvelables, ce n'est pas le financement – l'attractivité pour la finance verte augmente -, c'est d'abord la bureaucratie, à savoir les délais de délivrance des permis pour les implanter ; il faut donc les écourter. Ce sont aussi les contraintes environnementales liées au déploiement de ces énergies. Pour y remédier, il faut entamer le dialogue et insister sur les bénéfices à l'échelon local, par exemple en termes de professionnalisation de la main-d'œuvre.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Du point de vue macro-économique, la remise à la pompe bénéficie principalement à ceux qui ont le plus de moyens, mais, sur le terrain, dans les milieux ruraux, l'impact sur le porte-monnaie de cette mesure est très important pour les personnes modestes qui utilisent leur véhicule pour aller travailler.

Mme María Eugenia Sanin. – L'étude différencie les populations selon leur lieu de résidence. C'est pourquoi nous proposons des « boucliers ciblés », c'est-à-dire une progression des aides. Les ressources ainsi dégagées permettent de proposer des mesures incitatives pour provoquer des changements de mode de transport, notamment l'utilisation des transports en commun.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Il n'y en a pas toujours ! L'impact d'une réduction du prix à la pompe est important pour les plus modestes.

M. Thomas Pellerin-Carlin. – En économie, on appelle cela le coût d'opportunité. Le bouclier tarifaire coûterait l'année prochaine environ 45 milliards d'euros. En le ciblant sur les 10 millions de Français les plus pauvres, cela correspond à 4 000 euros par personne et par an. Il s'agit donc de définir quelle est la meilleure manière d'utiliser l'argent public. Ceux qui consomment le plus sont ceux qui possèdent les voitures les plus lourdes – et ce sont aussi les plus riches !

Mme María Eugenia Sanin. – Il est facile de cibler, pour améliorer l'impact de cette mesure, en s'appuyant sur les déclarations d'impôts. On sait en effet où les gens habitent et quelle est leur activité professionnelle.

On pourrait d'ailleurs aider les personnes les plus aisées à transformer leur façon d'utiliser leur moyen de transport.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Votre étude nous intéresse !

Mme Tatiana Marquez Uriarte, membre du cabinet de la commissaire européenne à l'énergie Mme Kadri Simson. – Au sein du cabinet de la commissaire européenne à l'énergie, je m'occupe surtout du gaz et de l'hydrogène, mais, depuis un an, je me consacre exclusivement à la sécurité d'approvisionnement et aux prix de l'énergie.

Mon propos s'articulera autour de trois points : premièrement, ce qui a changé dans le système énergétique européen ces dernières années ; deuxièmement, les mesures que l'Union européenne a déjà prises pour répondre à la crise énergétique, crise d'approvisionnement et crise des prix ; et enfin, les perspectives, car il reste beaucoup à faire pour sortir de cette crise !

Premièrement, beaucoup de choses ont changé. Sur le volet gaz, nos partenaires commerciaux ont changé. Jusqu'à l'année dernière, notre principal fournisseur était la Russie (à hauteur de 40 %) ; aujourd'hui, c'est la Norvège. Nous sommes désormais dépendants seulement à hauteur de 7,5 % du gaz russe importé par gazoduc et de 14 % en y incorporant le GNL.

La direction des flux a également changé. Traditionnellement, on transportait le gaz de l'est vers l'ouest par gazoducs. Aujourd'hui, c'est l'inverse, alors même que les infrastructures gazières n'étaient pas préparées à cela : on recourt au gaz liquéfié en utilisant les terminaux gaziers de l'ouest et du sud de l'Europe.

Notre fournisseur de gaz liquéfié était traditionnellement les États-Unis ; c'est encore le cas, mais avec des volumes qui ont battu des records. Aujourd'hui, nous sommes complètement dépendants du gaz liquéfié américain. Heureusement, les États-Unis ont augmenté leur volume d'exportation.

Je ne reviens pas sur les prix du gaz, dont il a déjà été question. Nous avons la même analyse des causes de leur augmentation : d'abord, la sortie du covid au deuxième semestre de l'année 2021 a entraîné une très grande augmentation de la demande globale de gaz ; ensuite, les tensions avec la Russie ont aggravé la situation et les prix ont flambé depuis l'invasion de l'Ukraine.

Les prix de l'électricité sont entraînés par les prix du gaz, pour les raisons qui ont été rappelées. De nombreux pays européens ont décidé de produire de l'électricité à partir d'autres combustibles fossiles, notamment le charbon, qui est beaucoup plus polluant que le gaz.

L'évolution pour les cinq prochaines années n'est pas positive : tant que la guerre continuera, le prix du gaz sera très haut, car la Russie continuera à manipuler les prix, elle a également coupé le robinet à beaucoup d'États et de compagnies – et que dire du sabotage du Nordstream ? Il est à craindre que la tension reste permanente dans les prochaines années.

Deuxièmement, pour répondre à cette crise, l'Union européenne a décidé de changer de cap et de ne plus être dépendante du gaz russe. Elle veut l'arrêt total de l'importation des combustibles fossiles russes aussi vite que possible.

Cela passe par trois volets : d'abord, la diversification, ensuite, la promotion des énergies renouvelables, enfin, l'augmentation de nos objectifs en matière d'efficacité énergétique.

Par ailleurs, l'Union européenne se prépare au pire, non seulement l'arrêt total des flux du gaz russe, mais aussi des problèmes d'approvisionnement, par exemple une panne dans un terminal gazier aux États-Unis, comme cela s'est produit cet été.

Pour ce faire, l'Union européenne a d'abord établi des obligations de stockage de gaz – il faut se préparer autant que possible avant le début de chaque hiver, mais il est à

craindre que l'hiver prochain sera encore plus difficile. Par ailleurs, elle a fixé des objectifs de réduction de la consommation de gaz en Europe, d'abord de façon volontaire – un plan de réduction de 15 % a été décidé cet été –, puis de façon obligatoire en cas de grave pénurie de gaz ; la Commission a la possibilité de déclarer l'état d'alerte pour rendre cet objectif impératif. Nous enregistrons aujourd'hui une baisse de 7 % de la consommation. Enfin, l'Union a amélioré la coordination entre les États membres en matière de sécurité d'approvisionnement. Une sorte de cabinet de crise a été créé, qui réunit les représentants des États membres presque toutes les semaines. Il s'agit à la fois d'échanger et de s'entraider.

Troisièmement, l'Union européenne est également en train d'agir sur les prix, et d'abord sur ceux de l'électricité, en adoptant des mesures d'urgence pour diminuer le prix de l'électricité des Européens. Ce paquet comporte quatre mesures principales.

En premier lieu, il s'agit d'établir des objectifs de réduction de la consommation d'électricité, surtout dans les moments de pointe. Cela doit permettre de ne pas avoir recours à la production d'électricité à base de gaz, la plus coûteuse.

En deuxième lieu, il convient de limiter les revenus des producteurs d'électricité dont les coûts marginaux sont les moins coûteux. Comme le prix du marché est établi à partir des technologies les plus chères – les centrales électriques au gaz –, les infrastructures dont les coûts sont moindres dégagent d'importants revenus cette année. Il a donc été décidé de fixer un plafond de recettes pour les producteurs inframarginaux. Les États membres peuvent utiliser cette mesure pour financer leurs mesures de soutien aux consommateurs.

En troisième lieu, nous avons ouvert juridiquement la possibilité de fixer des prix régulés, non seulement pour les foyers et les microentreprises, mais aussi pour les PME. Enfin, en quatrième lieu, nous avons établi une contribution de solidarité à la charge des entreprises des secteurs des combustibles fossiles et du raffinage afin qu'elles aussi contribuent à aider les plus vulnérables à faire face au coût élevé de l'électricité.

Que nous reste-t-il à faire pour sortir de cette crise ? Le chantier est vaste. Jusqu'ici, nous nous sommes surtout attaqués au prix de l'électricité. Dans les prochains jours, la Commission pourrait adopter une proposition d'urgence visant à diminuer non seulement les prix du gaz, mais aussi la volatilité du marché du gaz.

Parmi les mesures envisagées, figure la création d'un index alternatif au TTF, qui sert aujourd'hui de référence pour établir les prix dans les contrats de vente de gaz. Or cet index est essentiellement basé sur le prix du gaz sur le marché hollandais qui, malheureusement, connaît en ce moment des difficultés d'approvisionnement. Tous les fournisseurs dont les contrats sont indexés sur le TTF sont donc très défavorisés par rapport à nos concurrents asiatiques et autres. Le nouvel index alternatif reflétera davantage le prix du gaz liquéfié en Europe, qui est en réalité beaucoup plus faible qu'il ne l'est sur le marché hollandais.

L'établissement de cet index demande toutefois un certain temps et les acteurs économiques passant des contrats de fourniture de gaz ne pourront pas l'utiliser avant l'année prochaine. C'est pourquoi nous prévoyons, à court terme, un système de plafonnement des prix du gaz applicable à l'ensemble des importations de gaz de l'Union européenne. Dans l'immédiat, nous allons engager des négociations avec nos partenaires commerciaux hors Russie, en vue de leur acheter leur gaz à moindre coût qu'aujourd'hui. Ces négociations seront difficiles. En cas d'échec, nous aurons toujours la possibilité d'établir un plafonnement

des prix. Cette démarche est naturellement risquée. Elle pourrait se traduire en effet par un approvisionnement en gaz insuffisant dans certaines parties de l'Europe. C'est pourquoi nous réfléchissons également à des mesures plus contraignantes en matière de réduction de la consommation de gaz, auxquelles nous pourrions recourir le cas échéant.

Nous voulons par ailleurs prendre des mesures de solidarité renforcée entre les États membres. En effet, si les problèmes de fourniture de gaz devenaient critiques, il faudrait s'entraider davantage. Les États membres qui disposent de stocks suffisants devraient pouvoir fournir du gaz à leurs voisins qui seraient par exemple trop dépendants du gaz russe ou qui ne parviendraient pas à répondre aux besoins de leurs consommateurs protégés – foyers, industries critiques –, même si cela peut signifier, pour le pays fournisseur, de réduire la consommation de ses consommateurs non protégés. Jusqu'à présent, la solidarité entre États membres dépendait uniquement des rares accords bilatéraux. Nous sommes en train de réfléchir à un mécanisme comportant une forme d'automatisme.

Enfin, les dernières mesures envisagées portent sur les achats conjoints de gaz. L'une des manières de diminuer les prix du gaz peut être, en effet, de faire en sorte que les États membres et les compagnies européennes cessent de se concurrencer. Nous avons vu au mois d'août, lorsque les États membres cherchaient tous à remplir leurs stocks au plus vite auprès du même fournisseur, comment la concurrence avait entraîné une flambée des prix. Il est donc nécessaire d'améliorer notre coordination et cela passe probablement par des achats conjoints. C'est pourquoi nous allons créer le cadre juridique pour que les compagnies qui souhaitent acheter ensemble puissent le faire.

Voilà pour les mesures immédiates. Nous voulons prendre également des mesures pour améliorer la liquidité des entreprises énergétiques. Parfois – cela a été le cas en Suède, mais également ailleurs – ces dernières ne parviennent pas, faute de liquidités et de garanties suffisantes, à participer à certains marchés. En effet, les prix ayant fortement augmenté, le montant des garanties exigées a augmenté d'autant également. C'est pourquoi nous étudions la possibilité d'élargir le type de garanties nécessaires, par exemple aux actions ou à des garanties publiques. Nous proposerons des mesures pour s'assurer que les États membres puissent faire bénéficier ces entreprises de garanties publiques.

Une autre piste à l'étude est la mise en place de *circuit breakers*, qui permettraient de mettre un frein à l'augmentation soudaine des prix sur un marché, celui de l'électricité par exemple. Au-delà d'une certaine limite, il s'agirait d'arrêter la cotation, pour que les autorités régulatrices décèlent d'éventuels mouvements spéculatifs ou manipulations des prix. Les marchés rouvriraient seulement une fois que les conditions permettant un échange raisonnable entre l'offre et la demande seraient rétablies.

Enfin, nous pensons réviser, l'année prochaine, les règles du marché de l'électricité. Pendant longtemps, le système a permis de bénéficier de prix de l'électricité très bas. Nous devons nous assurer que cela sera encore possible avec un parc électrique très dépendant des énergies renouvelables. Il nous faut donc trouver le point d'équilibre qui permette de conserver des prix bas sans décourager les investissements dans les énergies renouvelables.

En conclusion, nous avons compris, à la Commission européenne, que les temps exceptionnels que nous vivons exigeaient des mesures exceptionnelles. Nous avons adopté des mesures d'urgence pour l'électricité. Nous allons adopter des mesures d'urgence pour le gaz. Toutefois, à moyen et long terme, notre cap est inchangé : au-delà des mesures

provisoires nécessaires que nous avons prises, pour des raisons d'approvisionnement et de prix, sur la consommation de combustibles fossiles, notre objectif demeure la décarbonation du système. C'est la seule manière de réunir nos exigences de sécurité d'approvisionnement, de compétitivité des prix de l'énergie et de lutte contre le changement climatique.

Enfin, soyons conscients que nous devons faire, dans les prochaines années, des sacrifices : il s'agira, premièrement, de réduire notre consommation énergétique, ce qui signifie faire des choix ; deuxièmement, d'afficher une véritable solidarité entre États membres, faute de quoi les pressions externes visant à nous désunir seront trop fortes.

M. Daniel Gremillet. – J'ai travaillé, avec ma collègue Dominique Estrosi Sassone et d'autres collègues à la rédaction d'un rapport complet sur le volet énergie du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » et j'en ai retiré trois enseignements.

Le premier est le besoin d'accorder une plus grande attention à la question du coût de l'énergie. Le citoyen et l'entreprise sont insuffisamment pris en compte en termes de soutenabilité.

Le deuxième enseignement est l'impératif de respecter les compétences des États membres. Certains objectifs, comme celui d'atteindre 45 % d'énergies renouvelables d'ici à 2030 ou d'installer des panneaux photovoltaïques sur tous les bâtiments commerciaux et résidentiels neufs, sont clairement inatteignables.

Enfin, le dernier enseignement est la nécessité de garantir une plus grande neutralité technologique. Ce paquet laisse en effet de côté l'énergie et l'hydrogène d'origine nucléaire bien sûr, mais encore l'hydroélectricité ou les bioénergies. Le règlement sur les carburants alternatifs ou les initiatives sur l'aérien et le maritime sont par ailleurs focalisés sur l'électromobilité, sans se soucier du biogaz ou des biocarburants. C'est un tort, car ce paquet suppose, si l'on veut atteindre ses objectifs, de doubler notre production d'électricité. Ne mettons pas tous nos œufs dans le même panier !

Aussi nous pensons que ces questions de soutenabilité, de subsidiarité et de neutralité devraient être davantage prises en compte.

M. Pierre Laurent. – Vous avez parlé d'État stratège et d'investissements massifs nécessaires. Quelles que soient les options retenues dans le mix énergétique, nous faisons face en effet à un mur d'investissement. Or nous vivons encore sous le régime de toute une série de politiques européennes qui ont conduit à la déréglementation et à la concurrence, et qui ont affaibli nos moyens stratégiques.

En France par exemple, nos grands opérateurs industriels sont soit hors des politiques stratégiques et publiques qu'il faudrait construire, soit très affaiblis par toutes ces politiques européennes. Veut-on vraiment privilégier des politiques de planification stratégique et y mettre les moyens ? Ou veut-on continuer à bricoler perpétuellement des sortes d'usines à gaz, pour faire avec ce qu'on a fait depuis vingt ans ? Nous sommes pourtant confrontés à des problèmes stratégiques d'une tout autre ampleur.

Sur le plan international, nous allons effectivement devoir travailler tout à fait différemment. Même en ayant l'ambition d'une souveraineté européenne, il nous faudra changer les modes de rapports internationaux en matière énergétique. Les pays auxquels nous allons nous adresser ont, eux aussi, des enjeux de développement considérables. Ils sont

même plus confrontés que nous aux enjeux climatiques et énergétiques. Nous devons leur proposer des rapports internationaux qui leur permettent, à eux aussi, de résoudre leurs problèmes.

Jusqu'ici nous avons vécu sur des rapports de domination, de prédation ou de dépendance. Nos rapports avec les pays du Golfe sont aujourd'hui d'une grande aberration du point de vue énergétique, alors qu'ils sont censés être nos alliés stratégiques. Prenons la question des transferts de technologie. Qu'offrons-nous à ces pays comme modèle de développement de nature à résoudre leurs problèmes ? Sur le plan climatique, d'ailleurs, leurs problèmes sont aussi, en vérité, les nôtres. Je songe au Pakistan, un pays noyé sous les eaux et qui n'est pourtant pas le plus pauvre du monde. Les questions que vous posez nous obligent à nous interroger sur nos modèles de coopération internationaux.

Enfin, plusieurs d'entre vous ont évoqué la protection des « vulnérables ». J'aimerais que nous soyons plus précis sur ces questions. Les vulnérables sont très nombreux. Ils représentent même probablement l'immense majorité des pays et l'immense majorité de nos sociétés. Si nous voulons mettre en œuvre des politiques mieux ciblées face aux enjeux énergétiques, nous devons être plus précis.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Madame Marquez Uriarte, nous pratiquons la solidarité, puisque, depuis aujourd'hui, la France livre du gaz à l'Allemagne dans le cadre d'une convention bilatérale. L'Europe doit-elle favoriser cette solidarité ? Il ne faut pas en tout cas qu'elle aille trop loin en ce sens, pour ne pas donner aux États membres l'impression d'une mise sous tutelle.

Par ailleurs, beaucoup de nos concitoyens les plus vulnérables se chauffent au bois. Or personne n'a parlé de ce type d'énergie, première source de chaleur en France. Comment appréhendez-vous la dernière révision de la directive RED conduisant à exclure la biomasse ligneuse et donc les bûches et les plaquettes du champ de la directive ?

Ne devrions-nous pas optimiser les ressources dont nous disposons plutôt que de faire exploser la fiscalité les concernant ?

M. Jean-Yves Leconte. – Ayant travaillé sur la baisse de nos émissions carbone, je trouve le constat dressé important, bien qu'inquiétant.

Alors que l'Europe ne représente que 9 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES), nous ne pouvons que montrer l'exemple, ce que nous ne faisons pas dans nos réponses à la crise énergétique actuelle.

Les raisons pour lesquelles les États-Unis sont parvenus à sortir de leur dépendance énergétique en 15 ans n'ont pas été abordées. Doit-on les prendre pour modèle ?

Peut-on sortir de notre dépendance à la Russie compte tenu de ce que fait la Commission européenne avec l'Azerbaïdjan ?

La construction de l'Union européenne s'est fondée sur la concurrence : le gaz russe s'achète ainsi à des prix différents selon les acheteurs. Une politique commune et égalitaire n'est-elle pas nécessaire pour des achats stratégiques conjoints en matière énergétique ?

Enfin, je trouve que les réseaux de transports demeurent un impensé des débats sur l'énergie. Ne gagnerions-nous pas à investir sur la supraconductivité ou sur de nouveaux vecteurs énergétiques comme l'hydrogène ?

Je ne comprends pas cette lubie française consistant à vouloir produire de l'hydrogène nucléaire alors que nous ne sommes même pas capables de produire suffisamment d'électricité nucléaire et que c'est source de frictions avec l'Allemagne.

Nous devons par ailleurs travailler davantage avec les pays du sud de la Méditerranée en matière d'importation, dont le potentiel solaire est supérieur au nôtre.

M. Jean-Claude Tissot. – Je partage le constat dressé, même si certaines des réponses que vous apportez sont quelque peu difficiles à entendre.

Ma question porte sur le sort fait à la petite hydroélectricité dans la directive sur les énergies renouvelables, encore en négociation à l'échelle européenne. Un amendement adopté instaure un seuil de 10 mégawatts de capacité de production aux installations hydroélectriques pour rester dans le champ des énergies renouvelables, sacrifiant de fait les petites installations. La petite hydroélectricité n'est donc plus considérée comme une énergie renouvelable. Au regard des enjeux climatiques et énergétiques, il me semble incohérent de se priver d'un levier de décarbonation.

Disposez-vous d'éléments à nous apporter sur le traitement de l'hydroélectricité à l'échelle européenne, et plus particulièrement pour la petite hydroélectricité ?

Mme Tatiana Marquez Uriarte. – Plusieurs d'entre vous ont parlé de nos relations avec les pays tiers, dont nous sommes très dépendants du point de vue énergétique, mais qui ont également des intérêts propres.

Nous avons adopté une communication au mois de mai sur nos relations internationales énergétiques dans laquelle la Commission européenne propose un système innovant. Jusqu'à maintenant, nous nous sommes bien souvent bornés à des relations de simple vente-achat avec les États producteurs de pétrole.

Nous avons longtemps acheté du gaz peu cher, par exemple à l'Algérie, où des mouvements se sont formés pour défendre les ressources naturelles et augmenter les prix. Certains pays ont en effet pu se sentir utilisés.

Nous proposons donc de diversifier nos approvisionnements. Étant entendu que nous ne disposons pas d'assez d'EnR ou de nucléaire pour remplacer le gaz que nous consommons, nous allons devoir remplacer le gaz russe par du gaz provenant d'autres pays.

Pour autant, le gaz ne figure pas dans nos objectifs de long terme et doit être une énergie de transition pour nous aider à équilibrer notre consommation. Au bout du compte, nous devons produire un maximum d'énergies renouvelables – et, pour les pays qui le souhaitent, de nucléaire – et développer l'hydrogène pour les installations qui ne peuvent pas être électrifiées – manufactures industrielles, certains types de transport...

Depuis six mois, nos relations avec les pays tiers dont nous achetons le gaz ont évolué et le discours qu'on leur tient est plus nuancé : si nous voulons actuellement leur acheter plus de gaz qu'auparavant, nous souhaitons aussi, à l'avenir, leur acheter de l'électricité et de l'hydrogène renouvelable qu'ils produiront grâce à nos technologies et à

l'aide de nos entreprises sur place. Nous leur proposons des partenariats de très long terme et pas seulement le temps de décarboner notre production.

Nous avons commencé à signer des memoranda incluant des chapitres sur les EnR et l'hydrogène avec des pays tiers : Égypte, Israël, Azerbaïdjan... Nous sommes bien sûr conscients que nous ne devons pas substituer à nos dépendances actuelles des dépendances futures, par exemple à l'hydrogène. Nous devons commencer par développer la production d'hydrogène domestique. Mais, même en le faisant sur de très gros volumes – nous avons un objectif immense de 10 millions de tonnes produites en Europe –, ce ne sera pas suffisant pour les besoins futurs : nous aurons besoin d'au moins la même quantité venant de l'extérieur.

Il est donc nécessaire d'établir des partenariats stratégiques pour assurer la décarbonation de nos industries.

Sur la question de l'échelle de temps, je suis d'accord que nous avons trop tendance à mettre des petits patches pour que notre production continue de fonctionner en évitant de prendre des décisions stratégiques qui peuvent être dures. La Commission européenne se veut un peu la conscience derrière les États membres pour les pousser à prendre des choix stratégiques, développer les EnR, aller vers l'efficacité énergétique, afin de devenir plus indépendants.

La mise en pratique de ces choix est difficile et demande de gros investissements, pas seulement publics, mais aussi privés. Le programme *Next Generation EU* constitue un gros levier de financement public pour les États membres. Les fonds alloués sont destinés à la transition énergétique ou à la lutte contre le changement climatique : production d'hydrogène ou d'EnR, rénovation des bâtiments... Mais il faudra nécessairement se tourner également vers des financements privés.

Par ailleurs, les personnes vulnérables le sont de plus en plus et doivent être aidées par les pouvoirs publics. Les prix actuels du gaz et de l'électricité tendent à étendre cette vulnérabilité aux populations moyennes. Nous avons changé le cadre législatif pour permettre temporairement à certains membres d'aider tous les foyers, mais aussi les petites et moyennes entreprises. Pour les grands consommateurs industriels, nous prenons des mesures pour plafonner le prix du gaz et tenter de limiter les revenus des producteurs inframarginaux d'électricité.

Je tiens également à rappeler que nous devons tous défendre les règles de la concurrence : tous les États n'ont pas la même capacité financière à aider leurs entreprises et ces règles doivent nous permettre de nous assurer que les effets sur la concurrence à l'intérieur de l'UE ne sont pas excessivement faussés par des aides publiques.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Vous allez donc empêcher l'Allemagne de distribuer les 200 milliards d'euros qu'elle a prévus ?

Mme Tatiana Marquez Uriarte. – S'ils ne sont pas distribués à des entreprises, il n'y a pas de problème. Dans le cas contraire, l'Allemagne devra obtenir des autorisations auprès de la direction générale de la concurrence.

Monsieur Tissot, sur la question de la révision de la directive sur les énergies renouvelables, je ne connais pas les détails des négociations concernant l'hydroélectricité. La position de départ de la Commission est très favorable sur l'hydroélectricité.

M. Jean-Claude Tissot. – Quid de la petite hydroélectricité ?

Mme Tatiana Marquez Uriarte. – Dans la proposition de la Commission européenne, toute la production hydroélectrique compte en tant que renouvelable. Pour ce qui est des négociations, ce n'est pas de mon ressort.

La biomasse est effectivement une ressource très importante – c'est la plus importante en Europe aujourd'hui parmi les énergies renouvelables – et je peux vous dire que la commissaire Simson est très attachée à cette question, d'autant que l'Estonie, son pays, comme les autres pays baltes et nordiques, a beaucoup de forêts sur son territoire. Certains considèrent cependant que l'utilisation de cette ressource pose des questions de durabilité. La Commission européenne a fait des propositions ; il revient maintenant au jeu politique d'arbitrer.

Mme María Eugenia Sanin. – Quand on fait un choix technologique dans le domaine énergétique, on fait nécessairement un choix sur la compétitivité. Or la France et l'Allemagne n'ont pas la même compétitivité de ce point de vue, puisque la première s'est plutôt appuyée sur le nucléaire et la seconde sur le gaz.

Un tel choix est également un choix d'indépendance. L'électricité est peu transportable, en particulier sur de longues distances, sauf avec des interconnexions très coûteuses. Plus on investit dans des énergies renouvelables, y compris la biomasse, plus on sera indépendant, parce que ce sont des ressources que nous n'avons pas besoin d'importer.

Mais il faut accepter le fait que nous ne serons jamais totalement indépendants, ne serait-ce que parce que nous aurons besoin de matériaux et de métaux pour développer l'électrification. Une grande partie de l'industrie française est électro-intensive : la consommation d'électricité représente une charge très importante pour ces entreprises.

La Chine a beaucoup d'expérience en la matière. Par exemple, elle a mis en place en Amérique du Sud d'importantes *joint-ventures* avec des entreprises minières, ce qui peut contribuer au développement du pays en question, tout en assurant à la Chine l'accès à des ressources essentielles.

En ce qui concerne les personnes vulnérables, je vous rappelle que le rapport du GIEC met en avant le fait que les 10 % les plus riches sont responsables de 40 % des émissions de gaz à effet de serre, c'est-à-dire qu'ils consomment 40 % des énergies fossiles. Je ne veux pas faire de raccourci, mais dire simplement qu'il faut faire payer à ces personnes le vrai prix des choses, en laissant le marché agir normalement pour elles, c'est-à-dire sans leur faire bénéficier de subventions sous une forme ou sous une autre.

M. Marc-Antoine Eyl-Mazzega. – En France, nous avons passé dix ans à ne pas savoir sur quel pied danser : on ne voulait plus vraiment relancer le nucléaire et on ne voulait pas non plus avancer clairement vers les énergies renouvelables. Cet état d'esprit se répercutait dans les instances communautaires. Certains pays, notamment l'Allemagne ou l'Autriche, avaient une vision très claire, ce qui leur a permis de se faire entendre : du gaz russe pas cher en complément des énergies renouvelables avec un basculement à terme vers

l'hydrogène. Une partie du cabinet de la présidente de la Commission européenne reflète encore cela.

Désormais, la France, ainsi que d'autres pays européens, ont une vision plus claire : il nous faut du nucléaire pour sortir du charbon. Cette nouvelle approche doit être prise en compte à Bruxelles, mais il reste du chemin à parcourir...

En ce qui concerne la relation bilatérale entre la France et l'Allemagne, chacun doit reconnaître que l'Allemagne s'est trompée, mais que cela a un impact sur nous et que notre sécurité d'approvisionnement électrique dépend très largement d'elle depuis quelques mois, donc de la relance du charbon et du gaz.

Nous sommes aussi plus dépendants de l'Espagne. Je souligne d'ailleurs que l'Allemagne et l'Espagne produisent en 2022 beaucoup plus d'électricité à partir de gaz que les années précédentes, en particulier du fait des difficultés françaises.

Nous devons aussi dire aux Allemands que le nucléaire français n'est plus surpuissant et que nous devons investir fortement ensemble dans les énergies renouvelables, en particulier dans les projets d'éolien en mer. Dans le même temps, ils doivent comprendre que nous attendons d'eux des positions plus neutres sur des dossiers essentiels pour nous.

La position française de rejet du projet de gazoduc MidCat nous isole complètement de nos partenaires espagnols et allemands. Du coup, l'Italie, pragmatique, sort du bois et fait valoir la capacité de ses infrastructures, actuelles ou à venir, à faire face aux besoins. Il y a donc une question de posture et, actuellement, nous sommes très isolés en Europe. Nous devons comprendre les dynamiques qui sont à l'œuvre. Les Allemands estiment qu'une partie des émissions de cette année sont destinées à servir la France en électricité.

Par ailleurs, je suis d'accord avec le constat selon lequel nous ne sommes plus un modèle pour le reste du monde et je trouve cela extrêmement préoccupant. Les Européens étaient perçus comme très ambitieux sur ces sujets, en particulier en ce qui concerne la fin des énergies fossiles, mais ils subissent aujourd'hui un choc économique majeur. En fait, nous sommes vulnérables à la fois sur les énergies renouvelables, qui n'ont pas été suffisamment développées, et sur les énergies fossiles.

Pour autant, nous disposons d'atouts. Nous pouvons montrer aux autres pays une vision de long terme et intégrée, mais nous devons encore la consolider. Il est envisagé d'aider à fermer les centrales à charbon avant la fin de leur durée de vie technique : c'est une grande opportunité pour nos entreprises. Garder un mix avec du charbon ne pourra que diminuer la compétitivité des pays concernés, tout en ne résolvant pas la question de la pollution. Notre force, pour demain, est de réussir à montrer que nous sommes capables de réaliser l'intégration des marchés : la plupart des pays du monde ne sont pas intégrés avec leurs voisins d'un point de vue des réseaux électriques. À ce titre, l'UE est un modèle à leur proposer. Qui plus est, nous sommes parmi les seuls à pouvoir mobiliser des capitaux moins chers que le marché, ce qui est intéressant dans un contexte de remontée des taux d'intérêt.

La stratégie extérieure du *Green Deal* reste à construire concrètement. L'Europe a de véritables opportunités, mais nous devons être conscients que certains de nos grands partenaires traditionnels parmi les pays émergents restent attirés par des promesses russes de livraisons d'armes ou de céréales, ce qui est tout de même préoccupant.

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

Je vous remercie pour vos interventions. Je crois que nous avons bien entendu vos inquiétudes quant aux tergiversations et aux retards de notre pays et de l'Europe. Nous devons réussir à rapprocher des modèles économiques qui ont trop longtemps divergé, ce qui n'est guère facile.

Je suis très préoccupée par la question de la temporalité : tous les jours, j'entends des chefs d'entreprise me dire que le problème, ce n'est pas demain, ce n'est même pas 2023, c'est aujourd'hui ! Nous devons donc aller vite et accepter de prendre des mesures qui peuvent paraître en contradiction avec nos objectifs stratégiques. Les mesures que nous prenons pour protéger les ménages et entreprises européens sont nécessaires, mais elles ne permettent pas de préparer l'avenir, alors même que les investissements nécessaires sont particulièrement élevés pour construire une stratégie européenne de l'énergie. Il y a donc une véritable difficulté de calendrier.

Je conclus en disant qu'aujourd'hui les collectivités territoriales n'ont plus du tout les capacités financières pour faire face. Elles savent à peine comment finir l'année 2022 et s'inquiètent énormément pour 2023.

Mme María Eugenia Sanin. – J'ajoute que les marchés réagissent aux politiques publiques : s'ils voient que les financements publics s'orientent vers les énergies fossiles pour « passer le cap », nous disposerons d'encore moins de ressources pour le développement des énergies renouvelables.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Vous nous avez dit que nous étions dans un modèle martial, c'est-à-dire dans une forme d'économie de guerre, mais sans que nous l'assumions ni l'acceptions. Les populations et les institutions doivent gérer ce paradoxe. Je crois que beaucoup de gens n'ont pas encore vraiment compris qu'il y avait un conflit à 3 000 kilomètres de chez eux. Cela explique peut-être les difficultés que nous avons à faire passer les messages à nos concitoyens sur la sobriété, l'inflation ou l'augmentation des coûts de l'énergie.

Nous devons tous contribuer à mieux expliquer les choses, y compris la Commission européenne qui doit apparaître comme positionnée en soutien de la population et des États membres.

La configuration que nous connaissons est assez dramatique : effondrement de plusieurs monnaies, inflation considérable, problèmes d'économies d'énergie, nombre de gens vulnérables, que ce soit pour se chauffer, se loger ou se nourrir, etc.

Je n'ai pas un tempérament pessimiste, mais je suis inquiet. Nous ne voulons évidemment pas de la guerre, mais nous devons nous y préparer !

Jeudi 20 octobre 2022

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Justice et affaires intérieures

Extension du contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) aux actes relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) susceptible de découler des négociations d'adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)

Communication de Mme Gisèle Jourda et de M. Dominique de Legge

M. Jean-François Rapin, président. – Pour des considérations d'agenda, je vous propose d'inverser l'ordre d'examen des deux points prévus aujourd'hui à notre réunion. Nous allons donc commencer par un sujet, qui, sous des dehors juridiques pouvant sembler arides, cache des enjeux importants : il s'agit des conséquences que pourrait entraîner pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) l'adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Le sujet de l'adhésion de l'Union à la CEDH est suivi par nos collègues Philippe Bonhecarrère et Jean-Yves Leconte. Ils y ont consacré un rapport d'information très approfondi il y a deux ans, au moment où étaient relancées les négociations d'adhésion. Je rappelle en effet que la perspective d'une adhésion de l'UE à la CEDH, discutée déjà depuis la fin des années 70, est revenue au premier plan au moment de l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en décembre 2000. Le principe de l'adhésion a même été acté dans le traité de Lisbonne, qui a été signé en décembre 2007 et est entré en vigueur deux ans plus tard : il s'agit pour l'Union européenne de rejoindre la communauté des 46 États européens qui se sont engagés juridiquement à respecter la Convention européenne des droits de l'homme, sous le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme. Ce n'est pas le moment de revenir sur les arguments qui ont motivé cette disposition, mais il est clair que l'adhésion de l'Union européenne, entité non étatique dotée d'un ordre juridique autonome, nécessite des ajustements compliqués puisqu'on en discute depuis plus de dix ans. C'est en effet en 2010 que les États membres ont confié à la Commission européenne un mandat pour négocier en leur nom. Et nous sommes en 2022 ! Il faut rappeler qu'entre-temps, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu un avis très critique sur le premier projet d'accord, en 2014, ce qui a obligé à revoir les directives de négociation, et les discussions n'ont repris qu'en 2019.

Nous n'allons pas revenir aujourd'hui sur les négociations en cours sur l'ensemble de ces questions. Mais nous avons été informés d'une accélération prochaine du calendrier sur un point précis des négociations, qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune, et qui soulève des enjeux très spécifiques pour notre pays, particulièrement engagé dans la PESC. C'est pourquoi, lors de sa réunion fin septembre, le bureau de notre commission est convenu de s'appuyer sur les rapporteurs PESC de la commission pour le traiter.

Je vais donc laisser la parole à Dominique de Legge et à Gisèle Jourda, que je remercie de leur travail, d'autant qu'ils ont dû le mener dans des délais très contraints. Nous avons pourtant interrogé le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne à ce sujet lors de son audition par notre commission le 27 septembre, et il nous

avait confirmé l'importance des enjeux et l'isolement de la France sur ce dossier, mais aussi indiqué vouloir prendre le temps de chercher des soutiens. Mais, depuis, nous avons appris que le sujet risquait d'avancer beaucoup plus vite que prévu : il pourrait en effet être inscrit à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Comité des représentants permanents (Coreper), soit mercredi prochain 26 octobre. Nous ne pouvons donc pas reporter l'examen de cette question plus longtemps si nous voulons intervenir utilement. Je regrette que les rapporteurs Jean-Yves Leconte et Philippe Bonnacarrère aient malheureusement des empêchements aujourd'hui et ne puissent ni l'un ni l'autre participer à notre réunion.

Madame et Monsieur les rapporteurs, vous avez la parole.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – Il y a deux ans, nos collègues Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte avaient publié un rapport d'ensemble sur la relance des négociations d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

Tous les États membres de l'Union européenne sont parties à cette Convention, condition nécessaire pour adhérer au Conseil de l'Europe. Ils se soumettent pour son interprétation à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dont le siège est à Strasbourg. En revanche, l'Union en tant que telle n'a pas encore adhéré à cette Convention, alors que cette adhésion est expressément prévue par le traité de Lisbonne.

J'ajoute que la position de la France était et demeure favorable, dans son principe, à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ce matin, nous évoquerons un aspect, et un seul, de ces négociations d'adhésion qui comprennent au total quatre paniers : celui relatif à la politique étrangère et de sécurité commune, qui avait été abordé par le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne lors de son audition, le 27 septembre dernier.

Je précise que les négociations d'adhésion se déroulent en deux temps.

Premièrement, une phase interne à l'Union européenne, au sein du Conseil, vise à accorder les positions des États membres. Les négociations se sont déroulées pour l'essentiel au sein de la filière justice.

Deuxièmement, un temps de négociation à Strasbourg dans un format dit « 46+1 », qui fait intervenir l'ensemble des États parties à la Convention.

Le calendrier très rapide d'examen de ce dossier s'est imposé à nous, car il devrait effectivement être évoqué lors de la réunion du Coreper qui se tiendra la semaine prochaine, le 26 octobre. Or il apparaît très problématique. Derrière des questions juridiques complexes se cachent en effet des enjeux politiques et démocratiques simples.

Premièrement, est-on prêt à accepter que la Cour de justice de l'Union européenne devienne compétente en matière d'actes de politique étrangère et de sécurité commune, aux fins de contrôler une éventuelle violation des droits fondamentaux, alors que le traité de Lisbonne a expressément affirmé que la CJUE n'est pas compétente en matière de PESC, sauf exceptions limitativement énumérées ?

Deuxièmement, va-t-on vers une révision déguisée des traités, poussée par les services de la Commission européenne et, pour une part, du Conseil ?

Troisièmement, quelles pourraient être les conséquences opérationnelles de ces négociations sur la conduite des opérations relevant de la PESC ?

Pour préparer cette communication, nous avons auditionné plusieurs personnes de la représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe, du ministère des armées, du secrétariat général des affaires européennes et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : Marie Fontanel, ambassadrice, représentante permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe, ainsi que Gaëlle Taillé, son adjointe sur les questions juridiques ; Camille Faure, directrice adjointe, et Barbara Aventino, adjointe à la sous-directrice du droit international et européen, pour la direction des affaires juridiques du ministère des armées ; Caroline Vinot, secrétaire générale adjointe « protection, frontières et justice » au secrétariat général des affaires européennes, ainsi qu'Antoine Michon, adjoint au chef du bureau « voisinage, élargissement, défense » ; enfin, Tanguy Stehelin, directeur adjoint de la direction des affaires juridiques, et Étienne Ranaivoson, sous-directeur des relations extérieures de l'Union européenne au sein de la direction de l'Union européenne, pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

L'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne dispose, depuis le traité de Lisbonne, que « l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités ».

Le paragraphe 3 précise que « les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ».

Le protocole n° 8 annexé aux traités fixe des conditions à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Son article 2 indique notamment que l'accord relatif à l'adhésion « doit garantir que l'adhésion de l'Union n'affecte ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions ». De même, la situation particulière des États membres à l'égard de la CEDH doit être prise en compte, par exemple s'ils ont émis des réserves. S'agissant spécifiquement de la politique étrangère et de sécurité commune, il ressort des articles 24 du traité sur l'Union européenne et 275 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que la CJUE n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base, à deux exceptions près : pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et pour examiner les recours concernant les mesures restrictives adoptées par le Conseil à l'encontre de personnes physiques ou morales.

Une première séquence de négociations en vue de l'adhésion avait eu lieu en 2010-2011 et avait débouché, en avril 2013, sur un projet d'accord au Conseil. Néanmoins, la procédure prévoyait que ce projet d'accord devait être soumis pour avis à la Cour de justice de l'Union européenne. Dans son avis 2/13 rendu en assemblée plénière le 18 décembre 2014, celle-ci avait jugé que le projet d'accord d'adhésion n'était pas compatible avec le droit de l'Union européenne.

La CJUE rejetait en particulier la possibilité que la Cour européenne des droits de l'homme puisse connaître des actes relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune, alors qu'elle-même ne le pouvait pas en application des traités – il s'agit d'un point délicat à examiner.

Cette décision s'est traduite par un arrêt du processus d'adhésion. Les négociations d'adhésion ont toutefois été relancées à compter du 7 octobre 2019, date à laquelle le Conseil a adopté des directives de négociation en vue de répondre aux différents problèmes recensés par la CJUE. S'agissant de la PESC, ces directives privilégiaient en particulier la définition d'un mécanisme de réattribution de responsabilités. Concrètement, cela signifierait que des tribunaux nationaux, choisis en fonction de critères spécifiques, seraient amenés à se prononcer sur une éventuelle violation des droits de l'homme du fait de la mise en œuvre d'actes relevant de la PESC. Cette solution devait permettre d'assurer le respect du principe de subsidiarité et l'épuisement de voies de recours internes avant que la Cour européenne des droits de l'homme soit saisie.

Les négociations au Conseil de l'Europe ont repris en juin 2020 et ont notamment avancé sous présidence française du Conseil. Huit réunions du groupe de travail « Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes » (Frempp) ont ainsi été consacrées à ce dossier. Le mécanisme de réattribution de responsabilités a été au cœur des discussions du panier 4 relatif à la PESC, mais des blocages sont apparus, certains États membres faisant notamment valoir des difficultés d'ordre constitutionnel. D'autres mécanismes ont été examinés.

La Commission européenne a alors proposé une alternative : adopter une déclaration intergouvernementale interprétative qui permettrait à la Cour de justice de l'Union européenne d'étendre sa compétence aux actes relevant de la PESC afin de vérifier une éventuelle violation des droits fondamentaux avant que la Cour européenne des droits de l'homme ne se prononce.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Je rappelle que c'est bien la Commission européenne qui a présenté ce travail. La présidence française se devant d'être neutre, la France ne pouvait pas alors faire valoir certaines critiques – c'est possible désormais –, mais elle ne voulait pas non plus donner l'impression de le soutenir.

Le service juridique du Conseil a ensuite diffusé, le 16 juin dernier, un avis soutenant la proposition de la Commission. Selon lui, une déclaration interprétative réconcilierait les dispositions contradictoires des traités en conférant une compétence juridictionnelle à la CJUE en matière de PESC dans les cas limités d'actions introduites pour des violations de droits fondamentaux par l'Union européenne par des requérants ayant qualité à agir devant la Cour européenne des droits de l'Homme.

Cette proposition est désormais soutenue par la quasi-totalité des États membres. La France fait exception mais ne désespère pas, comme l'avait évoqué le représentant permanent, Philippe Léglise-Costa, de faire évoluer certaines positions. En effet, certains États membres n'ont pas le même degré de coordination interministérielle et il semble que, parfois, les ministères en charge de la PESC n'ont pas été aussi associés aux réflexions qu'ils le sont en France.

Nous voyons trois enjeux à ce sujet. Le premier est opérationnel, pour les forces armées intervenant dans le cadre d'opérations relevant de la PESC ou de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Aujourd'hui, les forces nationales sont soumises à la jurisprudence de la CEDH, dont l'approche est connue en matière de compétences, de territorialité et d'articulation avec la *lex specialis* que constituent notamment le droit international humanitaire et les conventions de Genève.

Tel n'est pas le cas pour la CJUE : nous avons ressenti une crainte pour les conditions d'engagement des forces armées dans l'hypothèse où cette cour deviendrait compétente pour apprécier les violations en matière de droits de l'homme en opération. L'actualité nous le rappelle.

Nous percevons aussi une inquiétude vis-à-vis d'une instrumentalisation de la procédure par des ONG ou des États tiers. On ne pourrait dans ce cas exclure un affaiblissement paradoxal des opérations menées au titre de la PESC ou de la PSDC, voire des stratégies de contournement sous la forme d'accords intergouvernementaux ne relevant pas de la PESC.

Le deuxième enjeu est juridique. Il apparaît contestable d'étendre les compétences de la CJUE, à l'encontre des traités, par le biais d'une simple déclaration intergouvernementale interprétative, qui n'était pas prévue par les directives initiales de négociation d'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Si une souplesse est de mise, une modification de fait du droit primaire de l'Union paraît nécessiter une révision des lignes directrices.

Au-delà, même si les déclarations intergouvernementales interprétatives existent en droit international, la particularité de la construction européenne et la sensibilité des sujets invitent à la prudence. On assisterait à une révision déguisée des traités, peut-être parce qu'une révision en bonne et due forme, pourtant demandée par la Conférence sur l'avenir de l'Europe, serait impossible.

Ce serait créer un précédent dangereux et contraire à l'État de droit, alors que le traité de Lisbonne avait été ratifié par les États membres, donnant lieu dans le cas français à une révision de la Constitution.

Le dernier enjeu est politique et institutionnel. Depuis le traité de Lisbonne, le contexte a radicalement changé. La préoccupation vis-à-vis de l'État de droit et des droits fondamentaux va croissant. La Commission européenne, sur le fondement du marché intérieur, a développé une compétence en matière d'industrie de défense matérialisée par la création d'une nouvelle direction générale et par la mise en place du fonds européen de la défense. Enfin, la guerre en Ukraine est un bouleversement majeur, tant pour l'Union européenne que pour le Conseil de l'Europe, dont la Russie était membre jusqu'au 16 mars dernier.

Aujourd'hui, le Conseil de l'Europe mène une réflexion sur son rôle et vise la tenue d'un quatrième sommet des chefs d'État ou de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe au printemps 2023. Le principal « livrable » espéré serait l'aboutissement des négociations d'adhésion de l'Union, ce qui augmente encore la pression.

Parallèlement, on peut s'interroger sur la manière dont la Commission européenne pousse son initiative en faveur d'une déclaration interprétative. En effet, en novembre dernier, dans le cadre de la mission EULEX Kosovo, le tribunal de l'Union européenne s'est déclaré incompétent en se fondant sur les traités. Or la Commission s'est jointe à l'appel formé devant la CJUE par les requérants. Cela signifie donc qu'elle considère que la CJUE devrait se déclarer compétente dans cette affaire portant sur une mission relevant de la PESC.

Le fait de proposer une déclaration intergouvernementale interprétative en cours de procédure laisse penser à une tentative d'instrumentalisation du Conseil dans l'espoir d'un

revirement de jurisprudence. La prudence voudrait pourtant qu'on s'abstienne tant que la CJUE ne s'est pas prononcée.

À ce stade, comme nous l'avait indiqué Philippe Léglise-Costa, la France s'oppose à la solution proposée par la Commission européenne. Jusqu'à quand ? Résistera-t-elle aux pressions, alors même qu'une proposition alternative semble difficile à imaginer ?

On voit que le sujet n'est pas que juridique et technique, mais aussi éminemment politique. Il est important d'avoir à ce propos un débat démocratique, car les réunions de négociation vont continuer.

Ainsi, la déclaration interprétative a pour objet de réconcilier les articles 6 et 24, contradictoires, en une forme de précédent juridique. Cela s'articule avec le fait que la France a une sensibilité particulière sur ce sujet, car, au sein de l'Union, nous sommes le seul État à avoir une armée de projection. Enfin, le contexte du traité de Lisbonne, en 2007, est bien différent de celui de 2022, et un objectif qui aurait pu faire consensus il y a quinze ans ne peut aujourd'hui que nous inspirer la plus grande prudence.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – En effet, agir vite n'est pas agir bien. Je le redis : la France est favorable à l'adhésion de l'UE à la CEDH. En revanche, le mécanisme de réattribution de responsabilités, qui a achoppé alors qu'il me paraît être le seul à même de résoudre les difficultés juridiques, a été écarté au profit de la déclaration interprétative, qui nuit à la force des traités en les contournant. La France n'est pas frileuse sur ce sujet, mais mieux vaut aborder la difficulté sur le fond plutôt que de la contourner au forceps.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous devons aborder ici ce sujet, aride et complexe, mais d'une importance fondamentale, avant le Coreper. Les Parlements nationaux n'ont pas à en être écartés.

Des conséquences opérationnelles sur le choix des États membres de participer à certaines opérations ne sont pas à exclure : je pense à l'opération « Irini », qui démantèle des trafics de migrants et de traite humaine, notamment depuis la Libye, mais aussi à la mission en cours en Géorgie.

Le dossier a une dimension politique et institutionnelle, ce que votre analyse démontre. Lors du prochain Coreper, notre représentant permanent auprès de l'UE devra garder la ligne qu'il nous a annoncée le 27 septembre. La France est isolée, mais ne doit pas lâcher le combat.

Une déclaration interprétative reviendrait à une révision déguisée des traités, qui n'apparaît pas acceptable alors que, politiquement, l'UE est plus que jamais fragilisée. Tout comme la Constitution, on ne saurait les modifier que d'une main tremblante...

En outre, la temporalité de cette proposition interroge, compte tenu de l'affaire pendante devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Au regard de ces enjeux, je vous propose de me rapprocher de la secrétaire d'État aux affaires européennes en amont du Coreper, pour que la voix de la France soit soutenue par le Sénat. Je suggère aussi d'évoquer ce dossier avec les présidents des commissions des lois et des affaires étrangères, François-Noël Buffet et Christian Cambon, ainsi qu'avec le cabinet du président Larcher.

M. André Gattolin. – Rappelons qu’il y a un conflit de prééminence entre la Cour européenne des droits de l’homme et la CJUE. Ces deux instances ont des fonctions bien distinctes. Ainsi, la seconde s’est longtemps attachée au maintien des règles de concurrence et du marché unique, avec pour instrument principal l’amende. La Cour européenne des droits de l’homme prononce pour sa part une condamnation qui implique la correction d’un acte ou d’une législation contraire à la Convention. Une indemnisation du requérant peut également être requise. Il revient alors aux États d’exécuter l’arrêt, sous le contrôle du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe. L’Union européenne prétend avoir une politique des droits de l’homme, mais celle-ci n’est que balbutiante. Pour mettre en cause la Pologne et la Hongrie, elle n’a donc d’autre choix que de s’appuyer sur des mécanismes budgétaires. Ainsi, la CJUE cherche à préserver sa compétence.

Il arrive régulièrement que l’action extérieure de certains États soit mise en cause au titre du respect des droits de l’homme. à Bounti, au Mali, la France a été accusée de bombarder des familles alors que nous y avons identifié des groupes islamistes. Le comité des droits de l’homme de la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma) – je vous invite à consulter la liste des États qui le composent – a dressé un rapport honteux contre la France, qui ne tient pas debout et est dépourvu de méthodologie d’enquête. Il y a donc un risque de règlements de compte, y compris sur le plan intracommunautaire.

Ce processus est dangereux et il faut rester ferme. On parle de subsidiarité alors que certains États, faute de capacités administratives et juridiques, renvoient des décisions à la CJUE : ce n’est pas acceptable, pour des raisons de souveraineté nationale. Je rappelle qu’un ancien président luxembourgeois de la Commission avait passé des arrangements avec des « petits États » pour renforcer les pouvoirs de celle-ci... Attention à la dérive, ne négligeons pas les enjeux de pouvoir !

Philippe Léglise-Costa a rappelé que la présidence française avait permis d’avancer dans les négociations. Un passage en Coreper peut être bienvenu. Cependant, à un moment, il faut trancher. Un représentant plénipotentiaire n’y suffit pas, la discussion doit remonter au niveau des chefs d’État ou de Gouvernement.

La Secrétaire d’Etat Laurence Boone nous a rappelé la semaine dernière les révolutions récentes de la PESC, avec par exemple le nouveau statut de rival systémique de la Chine. À cet égard, j’ai des doutes sur la compétence des juges de la CJUE en matière de diplomatie, de politique étrangère et de droits de l’homme.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Monsieur de Legge, vous nous avez indiqué que vous donneriez des exemples d’opérations menées dans le cadre de la PESC.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Le Président Rapin a évoqué l’exemple de l’opération Irini.

M. André Gattolin. – Il y a un vrai risque que certains pays de l’Union européenne saisissent la Cour de justice de l’Union européenne pour faire condamner la France, l’Allemagne ou le Danemark.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – Chaque État membre de l’UE a déjà adhéré à la Convention européenne des droits de l’homme. Cela n’exclut donc pas qu’un de ces pays

soit mis en cause par un justiciable ou par une organisation. Il manque à l'Union européenne la dimension politique et juridique d'un État fédéral.

La France se trouve dans une position particulière car, depuis le départ du Royaume-Uni, nous sommes au sein de l'Union européenne les seuls à disposer d'une force armée capable de projection.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – La Cour européenne des droits de l'homme peut déjà connaître des actions conduites par les États membres en matière de sécurité et de défense. Nous discutons ici d'actions qui seraient conduites par l'Union européenne et qui, par définition, engagent les États membres parties prenantes. On ne passe pas de la pénombre à la lumière, il s'agit simplement d'une précision relative aux rôles de la Cour européenne des droits de l'homme et de la CJUE et vis-à-vis des actions menées dans le cadre de la PESC.

M. André Reichardt. – Au fond, il est urgent d'attendre, mais quoi ? La situation semble inextricable sur le plan juridique, et la conjoncture internationale ne milite pas pour une simplification de la problématique. Que nous proposent les rapporteurs pour l'avenir ?

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – Il est toujours difficile de parler de révision des traités, mais il va falloir clarifier les antagonismes entre certains textes. Nous devons en passer par certaines modifications. Néanmoins, malgré tous nos efforts, je constate que ce n'est pas possible à ce stade du fait d'un jeu d'opposition entre groupes.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous rendrai compte des échanges que j'aurai cet après-midi avec le cabinet du président Larcher et la secrétaire d'État chargée de l'Europe. Nous pourrions alors décider de la meilleure suite à donner à votre communication.

Questions sociales, travail, santé

Stratégie pharmaceutique pour l'Europe

Rapport d'information et avis politique de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous propose de passer au second point de notre ordre du jour, qui concerne la stratégie pharmaceutique pour l'Europe.

Cette stratégie a été présentée il y a deux ans par la Commission, alors que l'Union européenne était submergée par la pandémie de Covid-19. L'objectif était à la fois de répondre à court terme aux failles qui étaient alors apparues au grand jour – je pense aux pénuries de médicaments et aux dépendances constatées envers les pays fournisseurs –, et à des enjeux de plus long terme : garantir l'accès aux médicaments à un prix abordable, couvrir les besoins médicaux non satisfaits et assurer l'autonomie stratégique ouverte et la durabilité de nos systèmes de santé.

Cette stratégie annonçait une révision des actes législatifs de base relatifs aux médicaments pour la fin de l'année 2022. C'est pourquoi il est important que notre commission se penche maintenant sur le sujet. Je remercie Pascale Gruny et Laurence Harribey qui y travaillent depuis plusieurs mois.

Rappelons que l'industrie pharmaceutique revêt une importance capitale pour l'économie de l'Union européenne puisque plus de 37 milliards d'euros ont été investis en recherche et développement à ce titre, et que ce secteur engendre 800 000 emplois directs et un excédent commercial avoisinant les 110 milliards d'euros en 2019.

Par ailleurs, l'Union européenne est le deuxième marché mondial des produits pharmaceutiques : elle en a acheté pour 190 milliards d'euros en 2018.

Au-delà de l'enjeu économique, c'est un sujet prioritaire dans la mesure où c'est la santé des citoyens qui est en cause. Ce sujet a d'ailleurs été largement abordé dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – En novembre 2020, la Commission européenne a présenté sa stratégie pharmaceutique pour l'Europe. Cette présentation a été suivie d'une large consultation visant à permettre une réforme de la législation pharmaceutique. La Commission doit effectivement présenter ses propositions à la fin de cette année. Il nous a donc paru opportun de proposer que notre commission des affaires européennes se positionne sur ce sujet stratégique en amont de cette prochaine étape.

Les innovations majeures en cours, le nombre croissant de ruptures d'approvisionnement, la nécessité d'assurer la souveraineté sanitaire de l'Union et les prix de plus en plus élevés des thérapies innovantes sont autant de faits qui nous invitent aujourd'hui à réfléchir aux moyens de rendre plus résolue l'action européenne sur le marché du médicament, dans l'intérêt des patients.

Dans cette optique, nous avons analysé la stratégie pharmaceutique proposée par la Commission et vous soumettons aujourd'hui un certain nombre de propositions.

Nous avons organisé notre analyse et nos propositions autour de trois thèmes : la recherche, sans laquelle les médicaments n'existeraient pas ; la production industrielle, qui doit assurer des quantités suffisantes ; et enfin le prix du médicament, qui doit être abordable pour que tous les Européens puissent y accéder.

Je commencerai par évoquer la recherche et la nécessité de favoriser le développement des médicaments de demain.

Il faut tout d'abord se rappeler qu'en matière de recherche, l'Union européenne dispose de compétences propres qui ont permis le développement du programme Horizon Europe, doté d'un budget de 95,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027. La Commission prévoit de consacrer 8,2 milliards à la recherche médicale, dont 2 milliards pour la recherche contre le cancer.

Sur ce point, il paraît essentiel d'orienter la recherche vers les besoins médicaux non satisfaits, le préalable étant que la Commission définisse cette notion. Selon nous, les fonds doivent être prioritairement orientés vers des domaines où les options de traitement sont restreintes, où le taux de survie des patients est faible et où l'intérêt commercial est limité pour les entreprises.

Dans notre rapport, nous citons notamment la situation en matière de lutte contre le cancer où le financement de certaines recherches n'est pas pris en charge par le secteur privé, telles que les recherches portant sur la désescalade thérapeutique ou l'association de traitements produits par des laboratoires concurrents, la résistance aux antimicrobiens, en articulant la nécessité de protéger à la fois la santé humaine et la santé animale, et le traitement des maladies rares et des maladies pédiatriques.

Aujourd'hui, la recherche s'appuie sur les technologies du numérique. C'est l'un des objets du programme « L'Union pour la santé » de la Commission européenne : doté d'un budget de 5,1 milliards d'euros pour la période 2021-2027, soit dix fois plus que pour la période 2014-2020, il doit permettre de financer la création de bases de données telles que « 1+million de génomes ». Il doit également permettre de financer le déploiement de nouvelles technologies telles que l'intelligence artificielle et le calcul à haute performance pour soutenir la recherche.

Une difficulté en matière de recherche pharmaceutique tient au manque d'harmonisation des processus de soumission, d'évaluation et de surveillance des essais cliniques menés au sein de l'Union européenne. Le règlement (UE) n° 536/2014 est entré en vigueur le 31 janvier 2022 afin d'harmoniser ces processus.

Il prévoit que les demandes d'autorisation d'essais cliniques soient évaluées en deux temps. L'évaluation médicale des bénéfices et des risques de l'essai incombe à l'État membre rapporteur désigné par le promoteur, puis il revient à chaque État membre concerné par la demande d'autorisation d'évaluer les enjeux éthiques de l'essai. Un avis défavorable lors de l'évaluation éthique permet à un État membre de refuser la demande d'autorisation sur son territoire.

S'il est trop tôt pour mesurer l'impact de ce règlement, il ne résout pas l'ensemble des difficultés auxquelles se heurtent les promoteurs de programmes de recherche développés dans plusieurs États membres. Dans notre rapport, nous citons de nombreux exemples,

notamment l'absence de cadre commun régissant les recherches non interventionnelles pour lesquelles une certaine harmonisation paraît nécessaire.

La recherche médicale n'a d'intérêt que si elle profite au patient. Pour cela, il est également nécessaire d'accélérer la procédure de délivrance des autorisations de mise sur le marché pour les médicaments visant à traiter des besoins médicaux non satisfaits.

Nous préconisons dans ce cadre d'institutionnaliser les programmes en faveur des médicaments prioritaires qui sont aujourd'hui développés par l'Agence européenne des médicaments. Ces programmes permettent en effet au développeur de bénéficier de conseils scientifiques en amont puis d'une procédure d'évaluation accélérée.

De même, la révision en continu des données scientifiques, qui a été mise en œuvre pour accélérer l'évaluation des vaccins contre la covid-19, mériterait d'être étendue à d'autres traitements.

De telles mesures destinées à accélérer la délivrance des autorisations de mise sur le marché doivent concerner les traitements potentiels visant des besoins médicaux non satisfaits et pouvant apporter un bénéfice substantiel au patient.

En parallèle, il faut également permettre d'accélérer la mise sur le marché effective du médicament. En effet, une fois l'autorisation de mise sur le marché obtenue, les États membres doivent encore évaluer l'efficacité relative de ce médicament, puis en fixer le prix et les conditions de remboursement. Cela engendre des délais supplémentaires qu'il convient de raccourcir.

Il importe donc que la Commission organise un dialogue entre les différentes parties prenantes – les autorités compétentes chargées de délivrer l'autorisation de mise sur le marché, les organismes d'évaluation des technologies de la santé et les organismes payeurs – afin de déterminer le plus en amont possible les études qui seront demandées au développeur du médicament et les possibilités d'harmoniser ces demandes.

Enfin, le médicament de demain devra être plus respectueux de l'environnement. Dans ce but, la Commission devra renforcer l'investissement dans la recherche pour développer des médicaments moins nocifs pour l'environnement. Des exigences réglementaires nouvelles en matière d'évaluation des risques pour l'environnement devront être introduites dans la législation.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – La pénurie de médicaments est un défi auquel sont confrontés tous les États membres de l'Union. Pour 87 % d'entre eux, la situation s'est même aggravée entre 2018 et 2019. Ces pénuries affectent principalement les médicaments anciens et ont de lourdes conséquences sur la santé des patients. Elles ont de multiples causes, ce qui complique l'action publique destinée à les éviter.

Un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et du Conseil général de l'économie (CGE) sur les vulnérabilités d'approvisionnement en produits de santé, qui a été remis au Commissariat général au plan, distingue trois principales sources d'insuffisance dans la fourniture de médicaments.

La première est le défaut qualité : la production n'atteint pas les objectifs en termes de conformité technique ou de délais prévus, ce qui peut résulter de causes internes

telles qu'un défaut de l'appareil de production, une erreur humaine ou de causes externes comme la défaillance d'un fournisseur.

La deuxième source d'insuffisance de médicaments consiste en des arrêts de fabrication pour cause de rentabilité insuffisante.

Enfin, la troisième cause peut tenir à une erreur de prévision de la demande ou à une restriction d'accès au marché pour des raisons réglementaires.

Cette analyse confirme qu'il faut agir dans plusieurs directions pour limiter les pénuries.

D'abord, la Commission doit en donner une définition. Il en existe une depuis cette année, dans la législation européenne, mais uniquement dans un cadre d'urgence de santé publique : c'est une situation dans laquelle l'offre d'un médicament qui est autorisé et mis sur le marché dans un État membre ne répond pas à la demande de ce médicament au niveau national, quelle qu'en soit la cause. La législation française, quant à elle, définit la rupture d'approvisionnement, cette fois dans un cadre général, comme l'incapacité pour une pharmacie de dispenser un médicament à un patient dans un délai de soixante-douze heures, après avoir effectué une demande d'approvisionnement auprès de deux entreprises exerçant une activité de distribution de médicaments. Les États membres de l'Union devront donc s'accorder sur une définition commune.

Deuxième piste : définir la notion de médicament critique. Dans leur rapport, l'IGAS et le CGE proposent une méthodologie intéressante, dont la Commission européenne pourrait s'inspirer, consistant à croiser deux catégories de données. Dans un premier temps, il s'agit d'identifier avec des cliniciens l'intérêt thérapeutique majeur et le caractère irremplaçable de certains médicaments, ce qui permet d'évaluer leur criticité sur le plan clinique. Dans un second temps, les données ainsi obtenues devraient être croisées avec les caractéristiques de vulnérabilité des chaînes de production de ces produits, en prenant en compte le nombre d'exploitants, de fournisseurs et de sites de production, ainsi que la localisation de la fabrication des principes actifs et des produits finis, analyse qui permettrait d'évaluer la criticité sur le plan industriel. Cette méthode semble correspondre à la vision de l'Agence européenne des médicaments qui, lors de son audition, a mentionné plusieurs critères à prendre en compte pour établir une liste de médicaments critiques : l'intérêt thérapeutique, les alternatives en Europe et la vulnérabilité de la chaîne d'approvisionnement. Cette liste de médicaments critiques devrait être établie sous l'autorité de l'Agence européenne des médicaments, et validée par la Commission et les États membres par le biais d'un acte d'exécution.

Troisième piste, la mise en place d'un système d'information permettant aux autorités compétentes des États membres et aux entreprises de l'industrie pharmaceutique de signaler les ruptures potentielles ou effectives. Les États membres pourront alors mettre en place les mesures nécessaires pour gérer ou anticiper les pénuries de médicaments critiques. La plateforme en cours de développement pour gérer les pénuries en cas d'urgence de santé publique trouverait ainsi une utilité dans un cadre plus général.

D'autres mesures permettraient d'anticiper et de gérer au mieux les pénuries. D'un point de vue réglementaire, il est nécessaire de simplifier les modifications d'autorisation de mise sur le marché (AMM) lorsque celles-ci concernent une question liée au processus de fabrication. Par ailleurs, en cas de rupture d'approvisionnement pour les

médicaments critiques, des notices numériques pourraient être utilement établies pour ces médicaments et délivrées aux patients pour faciliter la circulation des médicaments entre États membres de l'Union européenne.

De plus, les obligations des titulaires d'AMM doivent être renforcées. Il leur appartient tout d'abord d'identifier les risques de qualité liés à leur production : d'une part, des risques de qualité internes qui concernent le processus de fabrication et les outils de production ; d'autre part les risques de qualité externes relatifs aux fournisseurs.

Face à ces risques, il incombe aux titulaires d'AMM d'élaborer des plans de continuité d'activité. La maintenance de l'outil de production et, dans la mesure du possible, la diversification des approvisionnements sont autant de moyens de limiter les risques. En parallèle, les titulaires d'autorisation de mise sur le marché devront élaborer des plans de gestion des pénuries pour les médicaments critiques.

Nous suggérons aussi une obligation de stocks à l'échelle de l'Union européenne, accompagnée d'un soutien financier aux entreprises pharmaceutiques.

Enfin, la pandémie a mis en avant les difficultés de l'Union européenne à répondre aux besoins des patients de manière autonome. L'Agence européenne des médicaments évalue à 40 % la part des médicaments finis commercialisés dans l'Union européenne provenant de pays tiers. Par ailleurs, 80 % des fabricants de substances pharmaceutiques actives utilisées pour des médicaments disponibles en Europe sont établis en dehors de l'Union, contre 20 % il y a trente ans.

Cette perte d'indépendance risque de se matérialiser par une pénurie en cas de crise internationale. On observe une demande de médicaments de plus en plus forte en Asie du Sud-Est, alors que le prix relativement bas des médicaments dans certains États membres de l'Union, dont la France, rend ces marchés moins attractifs. En cas de pénurie conjoncturelle mondiale liée, par exemple, au défaut d'un fournisseur ou à une hausse de la demande, la logique patriotique des États producteurs de médicaments fait que l'Union ne serait pas prioritaire pour recevoir les médicaments nécessaires, surtout si les prix y sont inférieurs. Ainsi, si l'éloignement de la production du territoire de l'Union n'est pas la cause première de la pénurie, il place l'Union européenne dans une situation de dépendance vis-à-vis d'États tiers.

Différents interlocuteurs des rapporteurs ont confirmé qu'il n'est pas envisageable de produire toute la pharmacopée dans l'Union. Cependant, il demeure indispensable de sécuriser l'approvisionnement des médicaments critiques, d'où l'importance de les définir. Pour assurer l'autonomie stratégique ouverte de l'Union européenne, il faut des mesures d'incitation financière et fiscale pour le maintien ou la relocalisation des sites de production en Europe. Cela passe par la conduite d'une vraie politique industrielle, comme l'Union européenne est en train de le faire pour les semi-conducteurs. Les aides ne doivent cependant pas se concentrer sur la production de médicaments innovants : elles doivent également faciliter la relocalisation de tous médicaments exposés à des ruptures d'approvisionnement.

Toute aide publique devrait donc avoir pour objectif principal de répondre aux besoins des patients et être conditionnée à des obligations d'approvisionnement. En outre, il faudrait envisager des partenariats public-privé pour la production de médicaments critiques, dans le respect du droit des brevets. En France, c'est un partenariat de ce type qui a permis la production de curare pendant la pandémie ; aux États-Unis, le projet *Civica* consiste à faire

produire par neuf cents hôpitaux sur l'ensemble du territoire les médicaments régulièrement exposés à des tensions d'approvisionnement.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je prends le relais pour aborder la question du prix. Le prix des médicaments diminue pour les médicaments anciens et augmente pour les médicaments les plus innovants. Dans les deux cas, une régulation est nécessaire.

Le prix des médicaments innovants les plus récents ne peut s'apprécier sans prendre en compte les coûts élevés liés à la recherche. Le développement d'un nouveau médicament est un processus à la fois long, coûteux et risqué. C'est la raison pour laquelle le droit de la propriété intellectuelle garantit aux laboratoires que leur invention sera protégée durant un certain temps, leur permettant ainsi de rentabiliser leurs investissements. Ainsi, le brevet confère à son titulaire un monopole d'exploitation pour vingt ans à compter de la date de dépôt de la demande de brevet ; le certificat complémentaire de protection permet de le prolonger à proportion de la période écoulée entre la date du dépôt de la demande de brevet et la date de première autorisation de mise sur le marché.

Concernant la propriété intellectuelle, nous faisons trois propositions principales.

La première concerne les certificats complémentaires de protection. Le régime de ces certificats est pertinent ; c'est sa mise en œuvre par les États membres qui se traduit par un manque de transparence et de prévisibilité freinant aussi bien les innovateurs que les fabricants de génériques. Il convient donc d'engager une réflexion pour harmoniser les systèmes de délivrance des certificats complémentaires de protection au sein de l'Union européenne, et ainsi apporter une protection juridique efficace sur l'ensemble du territoire de l'Union.

De plus, face à la hausse croissante du prix des médicaments innovants, la Commission européenne s'est engagée à présenter des dispositions afin d'accroître la transparence sur les coûts de la recherche. Nous souhaiterions aller plus loin : la Commission devrait présenter des lignes directrices à l'attention des autorités compétentes des États membres et des laboratoires pharmaceutiques afin de leur permettre de déterminer un prix juste et équitable pour les médicaments innovants.

Ce prix devra prendre en compte les coûts de recherche et de production, mais aussi les avantages qu'apporte ce médicament en termes d'économies pour le système de santé et de gain pour le patient en nombre d'années de vie en bonne santé. Le prix doit aussi tenir compte du produit intérieur brut (PIB) rapporté au nombre d'habitants de l'État membre concerné et de la capacité du traitement à répondre à un besoin médical non satisfait.

En absence d'accord sur le prix, l'autorité compétente de l'État membre concerné ou le laboratoire pourront solliciter la Commission pour la conduite d'un audit, avec l'accord des deux parties, prenant en compte la situation financière de l'entreprise et les résultats du médicament en question.

Si le désaccord persiste pour la détermination du prix et que le médicament est destiné à traiter un besoin médical non satisfait, nous proposons que les entreprises produisant le médicament en question soient tenues d'accorder à un organisme public ou à un fabricant de génériques le droit de le commercialiser et de le vendre, dans des conditions de licence équitables et raisonnables. Cette disposition serait mise en œuvre en dernier recours.

Enfin, pour les médicaments orphelins, le déposant d'un brevet bénéficie d'une exclusivité commerciale pendant dix ans, les États membres et la Commission s'engageant à ne pas délivrer d'autorisation de mise sur le marché pour un médicament similaire avec la même indication thérapeutique durant cette période.

Pour encourager le développement de médicaments pédiatriques, le certificat complémentaire de protection est prorogé de six mois lorsque le titulaire du brevet a effectué les recherches prévues dans le cadre d'un plan d'investigation pédiatrique déposé en même temps que la demande d'autorisation de mise sur le marché. Il est nécessaire de revoir la législation régissant la mise sur le marché des médicaments pédiatriques et des médicaments orphelins pour renforcer les incitations des entreprises à investir dans ce domaine. La période d'exclusivité accordée au titulaire du brevet, pour les médicaments orphelins, devrait être modulée et éventuellement portée au-delà de dix ans lorsque la commercialisation risque de ne pas engendrer un bénéfice équitable, notamment dans le cas où le médicament est uniquement destiné au traitement d'une maladie rare. De même, il est nécessaire de renforcer particulièrement les incitations au développement de traitements contre les maladies pédiatriques lorsque ces traitements sont exclusivement réservés aux enfants.

Je rends la parole à ma co-rapporteuse pour vous présenter d'autres mesures visant à rendre les médicaments plus abordables.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Contrairement à ce que l'on pourrait penser, continuer à faire baisser les prix des médicaments anciens n'est pas de nature à en favoriser l'accès. La logique des États membres qui souhaitent diminuer le coût des médicaments pour limiter la dépense publique se comprend, mais la politique de recherche permanente du prix le plus bas fragilise le tissu industriel européen.

Ainsi, les marchés publics pour l'achat de gros volumes contribuent à raréfier l'offre de médicaments. En effet, le recours à des marchés publics pour l'approvisionnement en médicaments dont le brevet est tombé dans le domaine public ne favorise pas le maintien en activité des sites des producteurs concurrents qui n'obtiennent pas le marché. Le système des marchés publics génère, selon que le producteur devient titulaire du marché ou non, une hausse ou une chute brutale de sa production nécessitant une redéfinition des moyens industriels, ce qui n'est pas compatible avec un approvisionnement fluide et anticipé. En outre, les critères liés aux appels d'offres devraient désormais intégrer la sécurité des approvisionnements et de nouvelles normes écologiques, qui se traduiront nécessairement par une augmentation du prix.

Il existe d'autres moyens de diminuer le prix des médicaments. Ainsi la Commission européenne souhaite renforcer la coopération entre États membres pour la négociation du prix des médicaments. BeNeLuxA est une initiative conjointe associant la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Autriche et l'Irlande dans le but de conduire des évaluations communes des technologies de la santé et de négocier en commun le prix de certains médicaments, notamment les plus innovants. Ces initiatives, quand elles sont volontaires, doivent être soutenues.

La deuxième piste consiste à poser les bases d'une solidarité européenne dans le domaine de la santé. La Commission devra réfléchir à un mécanisme de solidarité permettant la mise sur le marché de médicaments destinés à des besoins médicaux non satisfaits lorsque, malgré un prix juste et équitable proposé par le laboratoire, les ressources de l'État membre, évaluées notamment au regard de son PIB par habitant, paraissent insuffisantes pour en

permettre l'achat. À cette fin, un fonds de solidarité européen pourrait être activé sous le contrôle de la Commission et des États membres pour financer une quote-part à déterminer du prix. Pour éviter tout effet d'aubaine, cette mesure devra naturellement s'accompagner d'un renforcement de l'encadrement des exportations parallèles.

Enfin, les médicaments génériques et biosimilaires jouent un rôle essentiel pour favoriser l'accès aux médicaments. Aujourd'hui, 40 % des médicaments consommés en France sont des génériques. Or les fabricants ont mentionné, lors de leur audition, des pratiques déloyales mises en œuvre par les fabricants de princeps pour retarder l'accès aux marchés des médicaments génériques. Il appartient donc à la Commission de garantir une concurrence équitable sur le marché.

Voilà nos remarques et propositions à la suite de la publication par la Commission européenne de sa stratégie pharmaceutique pour l'Europe. Pascale Gruny le disait, notre objectif est de mettre le patient au cœur de cette stratégie pour permettre l'accès au médicament, sans parti pris dogmatique et sans prisme uniquement économique.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour cet excellent travail, entamé en mai dernier. Ce que j'avais dit dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe en mars et en avril derniers cadrerait parfaitement avec vos préconisations qui sont bien plus précises.

Pour ce qui concerne la production, je vous suis entièrement : nous devons tâcher de produire à nouveau des substances actives en Europe, mais le plus important réside dans la reconstitution de nos stocks stratégiques. Ne nous leurrions pas, nous n'arriverons pas à reproduire rapidement des médicaments sur notre sol. Recréer un stock stratégique doit donc être la priorité, comme nous l'avons vu avec les masques.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Il y a des aberrations, telles que l'abandon de l'instauration d'un soutien à la production des entreprises dès que les besoins ont été satisfaits. Nous étudions la question du soutien à la production industrielle dans notre rapport.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est vrai pour l'industrie dans son ensemble. Il faut être réaliste : notre outil industriel doit satisfaire, autant que possible, nos besoins, mais nous devons aussi créer des stocks stratégiques.

M. André Reichardt. – J'aurai deux observations.

Premièrement, cette thématique est essentielle pour la population européenne ; nous avons tous rencontré des personnes recherchant, sans succès, tel ou tel médicament. Ce n'est pas le premier rapport du Sénat sur le sujet, mais les choses ne semblent pas s'améliorer. Or le fait de résoudre les problèmes de pénurie et d'accès au médicament renforcerait la crédibilité des institutions européennes auprès des citoyens. L'Union européenne apporterait une véritable plus-value sur cette question.

Deuxièmement, nous ne regagnerons probablement pas immédiatement notre souveraineté en matière de production de médicaments en Europe, mais je crains que la solution intermédiaire des stocks ne constitue qu'un cataplasme sur une jambe de bois. La seule solution pérenne consiste à retrouver une souveraineté aussi rapidement que possible en

Europe. C'est un travail de long terme, mais cette action doit être prioritaire parmi celles menées par l'Union européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – En ce qui concerne les thérapeutiques innovantes, comme les médicaments biosimilaires ou les immunothérapies, l'Europe a une carte à jouer pour produire sur son territoire des médicaments issus, pour partie, de sa propre recherche. En effet, ce sont de nouvelles chaînes à créer, non des productions à relocaliser. Or l'avenir est là. Par exemple, les laboratoires n'investissent plus dans les médicaments antihypertenseurs - on a fait le tour de la question -, mais ils investissent dans des recherches sur un traitement amont, afin d'empêcher l'apparition de ces maladies.

Mme Amel Gacquerre. – Ce rapport peut être relié à celui portant sur la souveraineté économique publié en juillet dernier au Sénat, qui a mis en lumière les pénuries de médicaments. Le phénomène est ancien puisque dès 2019, 530 médicaments « essentiels » manquaient déjà. Ce rapport soulignait également notre grande dépendance vis-à-vis de la Chine et de l'Inde. À courte échéance, il faut recréer des stocks, mais également diversifier nos sources d'approvisionnement, notamment de principes actifs. À terme, il conviendra de relocaliser leur production.

Autre sujet important, celui des compétences. Nous avons évoqué dans un autre rapport la question des besoins d'emplois industriels à horizon 2030, notamment dans l'industrie pharmaceutique. Nous avons souligné une particularité française : l'image dégradée de l'emploi pharmaceutique par rapport à l'emploi dans le secteur numérique. Or cette question est clef.

Mme Patricia Schillinger. – La commission des affaires sociales alerte depuis des années sur les risques de pénurie et les enjeux d'approvisionnement, y compris en vaccins.

Je veux évoquer la question des médicaments expérimentaux, qui ne sont pas encore sur le marché, comme pour le traitement du cancer des enfants. Nous n'arrivons pas, en Europe, à y accéder, parce que les grands groupes mènent plutôt leurs expérimentations aux États-Unis. Serait-il possible et pertinent de créer un fonds pour accéder à certains de ces médicaments, quitte à se faire traiter chez nos voisins ? J'ai tenté plusieurs fois d'intervenir en faveur d'enfants malades, mais sans succès.

M. Jean-Michel Houlegatte. – L'industrie du médicament générique est en grande difficulté du fait de la crise énergétique. Un appel au secours a été lancé pour rendre les industriels éligibles au fonds de soutien mis en place par le Gouvernement, car le gaz reste indispensable pour la fabrication de médicaments. On évoque même un risque de pénurie de médicaments dès cet hiver.

M. Jean-François Rapin, président. – Effectivement, madame Schillinger, c'est une question à laquelle nous sommes fréquemment confrontés. Je le constate en tant que médecin, notamment lorsqu'il existe, aux États-Unis ou en Suisse, un médicament expérimental permettant de soigner telle ou telle maladie rare. Dès lors que l'autorisation de mise sur le marché n'a pas été délivrée en France, les gens se trouvent démunis. On organise alors des levées de fonds, mais, une fois la somme réunie, il est parfois trop tard.

Il convient donc de mener une réflexion à l'échelle européenne sur le sujet, *via* un fonds ou au travers d'une mise en commun des moyens, sans pour autant abandonner notre

prédominance intellectuelle sur le sujet et sans renoncer à n'accorder une AMM qu'aux médicaments apportant un réel bénéfice thérapeutique. Cela prend du temps en France, mais les erreurs y sont rarissimes.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Merci de votre intérêt pour ce rapport.

Nous sommes tous concernés par la question. Ce que nous avons constaté, pendant la crise sanitaire, c'est que les Français et nombre d'Européens demandaient plus d'Europe, d'autant que les frontaliers savent souvent comment les choses se passent dans les pays voisins et ne comprennent pas toujours pourquoi c'est différent en France. Je le rappelle, la santé n'est pas une compétence exclusive de l'Union européenne, c'est une compétence partagée.

Oui, monsieur Reichardt, ce sujet, c'est l'Europe concrète, par opposition aux sujets très complexes, y compris pour des sachants, que l'on aborde souvent quand il s'agit d'Union européenne.

L'enjeu de souveraineté est effectivement premier. Chacun a pu mesurer l'ampleur de notre perte de souveraineté. La recherche permettra de reconstruire celle-ci au sein de l'Union européenne, mais cela coûte cher, cela dure longtemps et il arrive que des projets lancés n'aient plus de financements après une certaine durée. Donc, un effort important doit être engagé en faveur de la recherche avec davantage de coopération entre les États membres.

Je souscris aux propos sur les pénuries, mais également sur les médicaments innovants et les besoins médicaux non satisfaits en cas de maladie rare.

Oui, nous devons reconstituer nos stocks stratégiques, mais les entreprises ne sont pas des organismes à but non lucratif. Or les stocks coûtent cher. Nous avons donc proposé un accompagnement financier ou fiscal des entreprises.

Pour ce qui concerne l'emploi, la question de la formation est abordée dans le rapport et dans l'avis politique (point 116). Le problème relatif à l'attrait du numérique est général, il ne concerne pas que la pharmacopée. Nous souffrons d'une concurrence très forte, non seulement au sein de l'Union européenne – on retrouve beaucoup de Français au Danemark, par exemple –, mais également avec les États-Unis, où les salaires de nos jeunes sont colossaux.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Nous avons les compétences, mais, étant donné que le secteur est extrêmement mondialisé, elles ne se trouvent pas sur des sites français. Nous sommes à la croisée des chemins : il existe une crise du recrutement, car la génération qui arrive cherche du sens. Les industries pharmaceutiques le ressentent, je vous renvoie à un article récent du journal *Le Monde* à ce sujet.

Le problème de l'Europe dans le domaine de la santé est que ses compétences sont limitées. Elles se sont développées dans deux domaines : le marché unique, ce qui explique le prisme dominant de la libre circulation des médicaments, et la recherche, financée sans continuité du fait du système des appels d'offres et à projets. La crise l'a montré, il va falloir faire évoluer ces compétences ; le domaine de la sécurité sociale est, pour lors, du ressort des États membres, et dépend de ce fait de systèmes complexes.

Mme Patricia Schillinger. – L'absence d'accords bilatéraux dans le domaine de la santé est inquiétante pour les transfrontaliers.

La commission autorise la publication du rapport d'information et adopte, à l'unanimité, l'avis politique disponible en ligne sur le site du Sénat qui sera adressé à la Commission européenne.

AVIS POLITIQUE

La commission des affaires européennes du Sénat,

Vu les articles 114 et 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu l'article 6 du traité sur l'Union européenne,

Vu l'article 35 de la charte des droits fondamentaux,

Vu la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain,

Vu le règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments,

Vu le règlement (CE) n° 1901/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relatif aux médicaments à usage pédiatrique,

Vu le règlement (CE) n° 141/2000 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1999 concernant les médicaments orphelins,

Vu le règlement (UE) n° 536/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain et abrogeant la directive 2001/20/CE,

Vu le règlement (UE) n° 2019/933 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (CE) n° 469/2009 concernant le certificat complémentaire de protection pour les médicaments,

Vu le règlement (UE) n° 2021/2282 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 concernant l'évaluation des technologies de la santé et modifiant la directive 2011/24/UE,

Vu le règlement (UE) n° 2022/123 du Parlement européen et du Conseil du 25 janvier 2022 relatif à un rôle renforcé de l'Agence européenne des médicaments dans la préparation aux crises et la gestion de celles-ci en ce qui concerne les médicaments et les dispositifs médicaux,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 851/2004 instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (COM(2020) 726 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les menaces transfrontières graves pour la santé et abrogeant la décision n° 1082/2013/UE (COM(2020) 727 final),

Vu la proposition de règlement du Conseil établissant un cadre de mesures visant à garantir la fourniture des contre-mesures médicales nécessaires en cas d'urgence de santé publique au niveau de l'Union (COM(2021) 577 final),

Vu le règlement (UE) n° 2021/522 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 établissant un programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé (programme « L'Union pour la santé ») pour la période 2021-2027, et abrogeant le règlement (UE) n° 282/2014,

Vu le règlement (UE) n° 2021/695 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » et définissant ses règles de participation et de diffusion,

Vu la déclaration de Doha sur l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et la santé publique et la décision du Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) du 30 août 2003 sur la mise en œuvre du paragraphe 6 de la déclaration de Doha,

Vu l'évaluation conjointe du règlement (CE) n° 1901/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relatif aux médicaments à usage pédiatrique et du règlement (CE) n° 141/2000 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1999 relatif aux médicaments orphelins (SWD(2020) 163 final),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 25 novembre 2020 présentant la stratégie pharmaceutique pour l'Europe (COM(2020) 761 final),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 3 février 2021 présentant le plan européen pour vaincre le cancer (COM(2021) 44 final),

Vu la résolution du Parlement européen du 24 novembre 2021 sur une stratégie pharmaceutique pour l'Europe,

Vu le rapport d'information du Sénat n° 737 (2017-2018) de M. Jean-Pierre Decool, fait au nom de la mission d'information sur la pénurie de médicaments et de vaccins, intitulé *Pénuries de médicaments et de vaccins : renforcer l'éthique de santé publique dans la chaîne du médicament*, déposé le 27 septembre 2018,

Considérant que l'accès aux soins est un droit fondamental pour tous les citoyens de l'Union européenne ;

Considérant le caractère indispensable des médicaments pour permettre les soins ;

Considérant qu'il appartient à la Commission et aux États membres de garantir à tous les citoyens de l'Union l'accès à des médicaments de qualité, efficaces et sûrs à un prix abordable sur l'ensemble du territoire de l'Union ;

Considérant que les patients doivent être au cœur de toute politique de santé ;

Remercie la Commission européenne de se saisir de la question de l'accès aux médicaments au sein de l'Union européenne et formule les observations suivantes :

Sur les initiatives visant à favoriser la recherche

Considérant la nécessité pour l'Union européenne de soutenir la recherche dans le domaine médical dans le but de répondre aux besoins des patients ;

Considérant que ce soutien doit être à la fois financier, technique et réglementaire ;

Considérant que le règlement (UE) n° 536/2014 ne sera pleinement mis en œuvre qu'en 2025 ;

Considérant les difficultés à organiser des programmes de recherche conjoints dans plusieurs États membres de l'Union ;

Considérant que les technologies numériques sont aujourd'hui essentielles pour le développement d'une recherche de pointe ;

Considérant que des bases de données correctement remplies, lisibles et interopérables peuvent favoriser la recherche et notamment le développement de traitements plus personnalisés ;

Salue les crédits attribués à la recherche dans le cadre du programme « Horizon Europe » et les crédits destinés à favoriser l'accès aux soins dans le cadre du programme « l'Union pour la santé » ;

Demande à la Commission de favoriser l'accès des petites structures aux fonds européens pour la recherche, en dédiant une équipe pour les aider sur le plan administratif ;

Souhaite que la Commission développe un outil de veille lui permettant d'identifier en amont les technologies les plus innovantes ;

Estime indispensable que la Commission puisse continuer à financer, au-delà du cadre du programme « Horizon Europe », les projets identifiés comme les plus prometteurs en les soumettant à une évaluation continue ;

Souhaite que la Commission envisage la possibilité d'harmoniser au sein de l'Union les conditions dans lesquelles se déroulent les recherches non interventionnelles ;

Invite la Commission à proposer des contrats type permettant d'encadrer la relation entre les promoteurs d'essais cliniques et les sites hospitaliers ;

Appelle la Commission à encourager le déploiement dans les laboratoires de recherche des technologies telles que l'intelligence artificielle et le calcul à haute performance, au service de la recherche de pointe et en cohérence avec le programme « Horizon Europe » ;

Soutient la Commission dans son intention de créer des bases de données permettant de favoriser la recherche tout en garantissant la protection des données à caractère personnel des patients ;

Appelle la Commission à soutenir les acteurs de terrain qui devront renseigner ces bases par le biais du programme « l'Union pour la santé » ;

Sur les objectifs des projets de recherche financés par l'Union européenne

Considérant que la Commission doit, conformément au règlement (UE) n° 2021/695, définir avec les États membres les projets de recherche qui pourront bénéficier de financements européens ;

Considérant que la stratégie pharmaceutique pour l'Europe doit venir en appui du plan européen pour vaincre le cancer ;

Considérant qu'il existe un lien fort entre la santé humaine et la santé animale ;

Estime que les fonds européens doivent être prioritairement orientés vers des domaines où les options de traitement sont restreintes, où le taux de survie des patients est faible et où l'intérêt commercial est limité pour les entreprises ;

Demande à la Commission de définir la notion de besoins médicaux non satisfaits pour permettre d'orienter au mieux les financements ;

Souhaite que la recherche contre le cancer, la lutte contre la résistance aux antimicrobiens et le développement de traitement contre les maladies rares et les maladies infantiles soient considérés comme des priorités par la Commission ;

Demande que les financements publics soient prioritairement dirigés vers le financement des traitements potentiels présentant un caractère réellement innovant et non le développement de traitements quasiment analogues à ceux qui sont déjà sur le marché ;

Souhaite que, dans le cadre de la recherche contre le cancer, soient financées les études permettant la désescalade thérapeutique dans l'intérêt des patients et celles évaluant les possibilités ouvertes par les associations de traitements existants ;

Estime que la Commission devrait également financer les recherches visant à la réaffectation de médicaments non couverts par un brevet ;

Estime que la diminution du recours aux antibiotiques doit être proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir la protection de la santé humaine et de la santé animale ;

Demande à la Commission de publier des appels à projets de recherche exclusivement centrés sur les maladies rares et les maladies pédiatriques ;

Sur les initiatives visant à favoriser un accès plus rapide aux médicaments

Considérant qu'il est nécessaire que les nouveaux médicaments innovants et prometteurs puissent être mis sur le marché rapidement dès lors qu'ils ont été considérés comme sûrs et efficaces ;

Considérant que les patients doivent bénéficier de l'information la plus complète au moment où un nouveau traitement leur est proposé ;

Considérant que les vaccins contre la COVID-19 ont pu être mis sur le marché très rapidement grâce à une procédure d'évaluation continue, consistant en l'évaluation des données au fur et à mesure de leur production et non plus après la demande d'autorisation de mise sur le marché ;

Considérant que des évaluations communes des technologies de la santé peuvent favoriser un accès plus rapide aux médicaments ;

Invite la Commission à donner un cadre législatif au programme PRIME de l'Agence européenne des médicaments et à renforcer le dialogue précoce avec les laboratoires pour mettre plus rapidement les médicaments à la disposition des patients, notamment lorsqu'il s'agit d'un besoin médical non satisfait ;

Souhaite que la Commission favorise le développement de l'évaluation continue au sein de l'Agence européenne des médicaments pour permettre un accès plus rapide aux traitements ;

Demande à la Commission d'organiser un dialogue entre l'Agence européenne des médicaments et les autorités compétentes des États membres en matière d'autorisation de mise sur le marché, d'évaluation et de tarification des médicaments afin de permettre de définir au plus tôt et, éventuellement, d'harmoniser la nature des études demandées par chaque autorité pour accélérer la mise sur le marché de traitement ;

Recommande de soutenir les initiatives volontaires des États membres pour renforcer les évaluations communes des technologies de la santé ;

Pour des médicaments durables et respectueux de l'environnement

Considérant que la fabrication de médicaments peut engendrer le rejet dans l'environnement de différents résidus susceptibles d'avoir un impact sur la santé humaine ou animale, ou sur l'environnement ;

Considérant que ces résidus peuvent être toxiques ou avoir un impact sur le système endocrinien et, en outre, favoriser la résistance aux antimicrobiens ;

Considérant que la production de médicaments n'est pas neutre pour le climat ;

Considérant que les médicaments délivrés et non utilisés ont un coût pour les finances publiques ;

Considérant que l'impact environnemental de la production de médicaments doit être appréhendé dans un cadre international pour plus d'efficacité ;

Demande à la Commission de renforcer les exigences en matière d'évaluation des risques pour l'environnement ;

Souhaite que la Commission soutienne la recherche et l'innovation pour des produits pharmaceutiques moins nocifs pour l'environnement ;

Appelle la Commission à renforcer les contrôles et audits tout au long de la chaîne de production du médicament, notamment en dehors de l'Union, pour s'assurer du respect des bonnes pratiques de fabrication et des normes environnementales associées ;

Rappelle que l'industrie pharmaceutique doit être respectueuse de l'environnement et neutre pour le climat tout au long du cycle de vie des médicaments ;

Souhaite que la Commission propose des recommandations pour limiter la délivrance de médicaments qui ne seront pas utilisés ;

Demande à la Commission de travailler à l'élaboration de normes internationales communes dans le but de réduire l'impact environnemental de l'industrie pharmaceutique ;

Estime que l'attribution de marchés publics relatifs à l'achat de médicaments doit prendre en compte le respect de normes environnementales exigeantes ;

Souligne toutefois qu'une production de médicaments plus respectueuse de l'environnement ne doit pas se faire au détriment de l'accès aux soins pour les patients ;

Sur la lutte contre les pénuries de médicaments

Considérant l'absence de cadre réglementaire européen pour lutter contre les pénuries de médicaments en dehors des situations d'urgence de santé publique ;

Considérant que le nombre de ruptures d'approvisionnement augmente d'années en années dans tous les États membres de l'Union ;

Considérant que ces ruptures peuvent avoir des conséquences dramatiques pour les patients ;

Considérant qu'elles génèrent également des coûts financiers importants ;

Considérant que les médicaments anciens sont davantage affectés ;

Considérant que les causes de ces ruptures sont diverses ;

Considérant que seule une partie de la pharmacopée bénéficie d'une autorisation de mise sur le marché délivrée par l'Agence européenne des médicaments, la mise sur le marché des autres médicaments impliquant l'intervention d'une autorité compétente nationale ;

Considérant que cette autorisation de mise sur le marché précise les conditions de fabrication des médicaments ainsi que les règles relatives au conditionnement et à l'étiquetage ;

Considérant que les titulaires d'autorisations de mise sur le marché sont responsables du processus de fabrication des médicaments concernés et doivent garantir un approvisionnement approprié et continu de manière à couvrir les besoins des patients ;

Considérant que l'importation de médicaments relève de la compétence des autorités compétentes nationales ;

Considérant que la Commission doit garantir le bon fonctionnement du marché unique en ce qui concerne les médicaments ;

Demande à la Commission de définir dans la législation pharmaceutique, conjointement avec l'Agence européenne des médicaments, la notion de rupture d'approvisionnement de médicaments et celle de médicaments critiques en s'appuyant sur la criticité thérapeutique, qui prend en compte l'intérêt thérapeutique et l'existence d'alternatives possibles, et la criticité industrielle résultant des vulnérabilités de la chaîne de production ;

Estime que, dans ce cadre, les industriels devraient fournir à l'Agence européenne des médicaments l'ensemble des informations nécessaires pour apprécier la criticité industrielle d'un médicament ;

Souhaite que la Commission propose que la plateforme prévue par le règlement (UE) n° 2022/123 serve au signalement, par les autorités compétentes nationales et les titulaires d'autorisation de mise sur le marché, des ruptures d'approvisionnement des médicaments critiques qu'ils constatent ou anticipent, en dehors des périodes d'urgence de santé publique ;

Recommande à la Commission de travailler à simplifier le renouvellement des autorisations de mise sur le marché des médicaments critiques lorsque la demande de renouvellement concerne les modalités de production et que celles-ci n'ont pas d'impact sur la santé des patients ;

Soutient la possibilité de délivrer des médicaments critiques pour lesquels les informations figurant sur le conditionnement secondaire et la notice ne sont pas dans la langue de l'État où le médicament est délivré, à condition que toutes ces informations aient pu être fournies au patient par le pharmacien sous format électronique ou format papier ;

Appelle les autorités compétentes des États membres en matière d'autorisation de mise sur le marché des médicaments à adapter certains critères relatifs à ces autorisations pour permettre, en cas de pénurie, l'importation de médicaments destinés à un autre État membre, à condition que cela ne remette pas en cause la sécurité des patients ;

Souhaite que les entreprises du médicament élaborent des plans de continuité d'activité en vue de la mise en place de procédures d'analyse du risque de production permettant de pallier les défauts de production ou le défaut d'un fournisseur ;

Demande à la Commission de renforcer les contrôles relatifs aux installations et aux normes de fabrication des médicaments ;

Soutient l'introduction d'une obligation pour les titulaires d'autorisation de mise sur le marché de constituer des stocks de médicaments critiques à l'échelle de l'Union ;

Recommande que les titulaires d'autorisation de mise sur le marché établissent des plans de gestion des pénuries pour les médicaments critiques dont le contenu sera défini par l'Agence européenne des médicaments ;

Pour assurer la souveraineté sanitaire de l'Union

Considérant le transfert progressivement intervenu ces dernières années de la production de médicaments et de substances actives de l'Union vers des États tiers ;

Considérant que la pandémie de COVID-19 a mis en lumière la dépendance de l'Union européenne vis-à-vis des États tiers dans le secteur de la santé et que cette dépendance risque de renforcer les situations de pénurie et de causer un préjudice aux patients de l'Union ;

Considérant que la Commission européenne a d'ores et déjà fait des propositions pour réduire cette dépendance en cas d'urgence de santé publique ;

Considérant que la production de médicaments est fragmentée alors que la production de certaines substances actives est particulièrement concentrée entre les mains de fournisseurs établis dans des États tiers ;

Considérant qu'il n'est pas possible de produire au sein de l'Union européenne l'ensemble de la pharmacopée et qu'aucun État membre ne peut prétendre à lui seul à l'autonomie dans le domaine sanitaire ;

Considérant l'appui de la Commission à l'objectif d'autonomie stratégique ouverte de l'Union européenne ;

Considérant l'importance d'une main d'œuvre qualifiée pour le développement d'une industrie ;

Se félicite que la Commission ait fait des propositions pour permettre à l'Union européenne de disposer des outils nécessaires pour faire face à une future crise sanitaire ;

Souhaite que la Commission encourage le développement de projets importants d'intérêt européen commun dans le domaine de la santé ;

Appelle la Commission à développer une véritable politique industrielle dans le domaine de la santé, par analogie avec l'action menée pour réduire la dépendance de l'Union en matière de semi-conducteurs ;

Estime que l'action de l'Union et des États membres doit se concentrer sur les médicaments présentant une criticité clinique liée à l'intérêt thérapeutique et aux alternatives possibles, et à la criticité industrielle du médicament liée à une chaîne de production dépendant d'États tiers ;

Souhaite que la Commission facilite la mise en place de mesures financières et fiscales pour favoriser le maintien des sites de production de médicaments au sein de l'Union et y encourager l'investissement ;

Rappelle que les aides publiques octroyées dans ce cadre doivent permettre de garantir avant tout l'approvisionnement en médicaments critiques pour les patients, ce qui implique qu'elles bénéficient aussi bien à la production de médicaments anciens que de médicaments innovants ;

Salue les propositions de la Commission visant à favoriser la formation d'une main-d'œuvre qualifiée pour l'industrie pharmaceutique ;

Soutient, sous réserve du droit de la propriété intellectuelle et du secret des affaires, le développement d'un pilotage public de la production de médicaments, éventuellement dans le cadre de partenariats public-privé, lorsque les industriels délaissent des marchés et que les médicaments manquants de ce fait sont considérés comme critiques pour les patients de l'Union ;

Sur les marchés publics et l'achat conjoint de médicaments

Considérant le rôle essentiel des marchés publics dans la commande publique ;

Considérant la nécessité pour les États membres de limiter la dépense publique ;

Considérant les enjeux de santé publique liés aux médicaments ;

Considérant que, compte tenu de leur taille, certains marchés de l'Union peuvent ne pas intéresser les titulaires d'autorisation de mise sur le marché ;

Recommande, pour l'acquisition de médicaments matures, de ne pas encourager le recours à des marchés publics de plus en plus conséquents pour lesquels le critère d'attribution principal serait le prix mais recommande plutôt d'inclure parmi les critères d'attribution la sécurité des approvisionnements, l'impact écologique et l'impact industriel au sein de l'Union ;

Appelle la Commission à soutenir les initiatives volontaires des États membres visant à mener conjointement les négociations pour l'achat de médicaments, notamment les plus innovants ;

Sur le prix des médicaments

Considérant que la détermination du prix des médicaments et des conditions de leur remboursement relève de la compétence des États membres ;

Considérant qu'un prix trop faible n'est pas de nature à garantir la sécurité des approvisionnements et la souveraineté sanitaire de l'Union ;

Considérant que les prix particulièrement élevés des produits innovants les plus récents peuvent limiter l'accès aux soins au sein de l'Union européenne ;

Considérant l'impact sur les prix des médicaments de la mise sur le marché des médicaments génériques ;

Considérant la nécessité de garantir une concurrence équitable entre les fabricants de médicaments princeps et les fabricants de médicaments génériques ;

Considérant l'investissement massif des autorités publiques dans le domaine de la recherche médicale ;

Considérant que le prix conditionne généralement la mise sur le marché effective du médicament par le titulaire de l'autorisation de mise sur le marché ;

Considérant que les prix doivent être en cohérence avec le niveau de vie au sein de l'État membre où sont commercialisés les médicaments ;

Considérant la difficulté, pour les autorités compétentes des États membres en charge de la fixation du prix des médicaments, à déterminer les coûts de la recherche ;

Appelle la Commission à soutenir les États membres dans l'évaluation de médicaments particulièrement innovants pour déterminer notamment s'ils apportent une véritable valeur ajoutée par rapport aux autres médicaments sur le marché ;

Estime que la Commission devrait encourager la coordination volontaire et le partage d'informations, dans le respect du secret des affaires, entre les autorités compétentes des États membres en charge de la détermination du prix des médicaments ;

Demande à la Commission de renforcer la transparence des coûts de recherche afin de fournir aux autorités compétentes des États membres des informations essentielles pour négocier avec les titulaires d'autorisation de mise sur le marché ;

Demande à la Commission de proposer des lignes directrices pour aider les autorités compétentes des États membres à définir un prix juste et équitable des médicaments récents ;

Souhaite que la Commission réfléchisse à la mise en place d'un fonds de solidarité destiné à permettre à certains États membres d'acquérir des médicaments récents dont le prix serait élevé au regard de leurs ressources, à condition que ce prix soit juste et équitable ;

Encourage les organismes publics participant à la recherche à prendre des participations minoritaires dans des structures de droit privé permettant la commercialisation d'un médicament au développement duquel ces organismes ont participé ;

Appelle la Commission à garantir le respect des règles européennes de concurrence dans le secteur pharmaceutique pour notamment éviter toute entrave à la mise sur le marché de médicaments génériques ;

Demande à la Commission de prendre les mesures nécessaires pour encadrer les exportations parallèles de médicaments ;

Sur la propriété intellectuelle

Considérant que la recherche dans le domaine médical est un processus à la fois long, coûteux et risqué ;

Considérant que la protection de la propriété intellectuelle est indispensable pour favoriser la recherche ;

Considérant que le certificat complémentaire de protection a vocation à limiter l'impact de délais trop longs entre le dépôt de la demande de brevet et l'autorisation de mise sur le marché ;

Considérant que certains traitements comme ceux destinés à soigner des maladies rares ou des maladies pédiatriques ne présentent pas le même potentiel commercial que d'autres traitements ;

Considérant que la mise sur le marché des médicaments génériques doit se faire dans le respect des droits conférés au titulaire du brevet relatif au médicament princeps ;

Demande que la durée de l'exclusivité commerciale conférée aux titulaires d'une autorisation de mise sur le marché relative à un médicament orphelin, conformément au règlement (CE) n° 141/2000, soit allongée pour les maladies les plus graves et lorsque la rentabilité estimée du médicament est jugée insuffisante, en favorisant les médicaments qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché pour une autre pathologie ;

Demande que la durée de prorogation du certificat complémentaire de protection accordée dans le cadre du règlement (CE) n° 1901/2006 soit augmentée lorsque le médicament a pour seule indication thérapeutique des maladies infantiles et que cette durée soit allongée lorsque le chiffre d'affaires réalisé par les laboratoires pharmaceutiques est jugé insuffisant ou que les délais nécessaires pour obtenir l'autorisation de mise sur le marché ont été plus longs ;

Souhaite que la Commission engage au plus vite une réflexion visant à déterminer le meilleur moyen d'unifier les conditions de délivrance des certificats complémentaires de protection ;

Appelle la Commission à aider les États membres à anticiper les évolutions du système de soins résultant de la mise sur le marché de traitements innovants ;

Recommande à la Commission de clarifier les conditions dans lesquelles les fabricants de médicaments génériques pourront conduire des essais sur des produits brevetés et disposer des études menées par le titulaire du brevet, sans remettre en cause les droits de ce dernier ;

Demande à la Commission d'envisager la possibilité de contraindre le titulaire d'une autorisation de mise sur le marché, produisant un médicament princeps et qui ne souhaite pas distribuer ce produit sur un marché spécifique, à accorder à un organisme public ou à un fabricant de générique le droit de le commercialiser, dans des conditions de licence équitables et raisonnables ;

Garantir une mise sur le marché effective des médicaments dans des délais raisonnables

Considérant que la directive 2001/83/CE n'impose pas d'obligations suffisantes aux titulaires d'autorisation de mise sur le marché concernant la mise sur le marché effective ou le retrait d'un médicament ;

Considérant les délais inégaux pour l'accès aux médicaments innovants d'un État membre à l'autre ;

Considérant que les délais inhérents à la détermination du prix des médicaments et des conditions de leur remboursement relèvent de la compétence des États membres ;

Demande à la Commission d'introduire, dans le cadre de l'autorisation de mise sur le marché, des mesures pour inciter les futurs titulaires d'autorisation de mise sur le marché à commercialiser leurs médicaments dans l'ensemble des États membres ;

Demande à la Commission d'encadrer davantage les conditions de retrait des médicaments du marché d'un État membre par le titulaire de l'autorisation de mise sur le marché pour des raisons autres que la sécurité et l'efficacité insuffisante du médicament ;

Souhaite que la Commission favorise la coopération volontaire entre États membres pour aboutir à des évaluations communes des technologies de la santé.

Communication

M. Jean-François Rapin, président. – André Reichardt m’a représenté à l’occasion de la rencontre entre M. Gérard Larcher et la Présidente du Sénat de Roumanie, le 18 octobre 2022. Je lui cède la parole pour nous en dire quelques mots.

M. André Reichardt. – Quand bien même la rencontre était essentiellement protocolaire, la Roumanie, à l’heure actuelle, est au cœur du cyclone de l’actualité internationale, du fait de l’agression russe en Ukraine. La présidente du Sénat de Roumanie nous a rappelé l’importance de sa frontière commune avec, d’une part, l’Ukraine, et, d’autre part, la Moldavie. Le flux de réfugiés ukrainiens a été considérable.

Le sujet des accords Schengen a été abordé, la Roumanie regrettant la lenteur du processus devant conduire à son adhésion. L’encouragement formel du président du Sénat, Gérard Larcher, à cet égard, a été recherché. Nous sommes convenus de continuer à travailler ensemble sur ce point.

Une autre thématique abordée a été celle de la coopération décentralisée. De fait, la Roumanie est le deuxième pays disposant du plus grand nombre d’accords avec la France. Malgré les bombardements en Ukraine, tout proches, elle souhaite continuer à développer de tels accords de coopération. Le président du groupe France-Roumanie, notre collègue Bernard Fournier, souligne lui-même une culture francophile très développée sur place, qu’il convient d’encourager.

Mme Pascale Gruny. – Quand j’étais au Parlement européen, j’ai pu constater qu’une partie des anciennes générations parle le français, mais pas les nouvelles. Cela est d’autant plus marquant en Roumanie, car les liens qui nous unissent ont toujours été forts.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous étions sur place en septembre 2021 avec une délégation de notre commission. L’invitation à Sulina, la ville la plus à l’Est de l’Union européenne, visait à nous sensibiliser aux enjeux de cette zone, au plan stratégique mais aussi au niveau environnemental ; à ce titre, avant sa venue au Sénat le lendemain, j’accompagnerai ce lundi 24 octobre une délégation de collègues de la commission homologue de la nôtre au Sénat roumain sur la Côte d’Opale et la Côte picarde. L’ancienne présidente du Sénat roumain, Anca Dragu, qui nous avait alors reçus à Bucarest, sera du voyage.

Désignation de rapporteurs

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous soumetts les propositions du bureau concernant la liste des rapporteurs, à la suite du décès de notre regrettée Catherine Fournier, du départ de la commission de nos collègues Pierre Médevielle et Richard Yung, ainsi que, tout récemment, d’Henri Cabanel et de Jérémy Bacchi, auxquels ont succédé Patricia Schillinger et Pierre Ouzoulias. Nous devons également compléter cette liste de rapporteurs pour traiter de nouvelles initiatives européennes.

Je vous soumetts donc les propositions du bureau :

– ajouter Patricia Schillinger au groupe de travail sur « Strasbourg, capitale européenne », coprésidé par Didier Marie et moi-même et réunissant par ailleurs Jacques Fernique, Pascale Gruny, Ludovic Haye, Claude Kern, André Reichardt et Elsa Schalck, et lui confier les dossiers Santé publique et environnementale, en complément du binôme Pascale Gruny et Laurence Harribey. J’en profite pour indiquer que nous proposerons sans doute début 2023 un évènement à Strasbourg ;

– nommer Amel Gacquerre dans le groupe de suivi des négociations commerciales, commun avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires étrangères, qui réunit déjà pour notre commission Pascal Allizard, Christine Lavarde, Didier Marie et Franck Menonville ; lui confier également, ainsi qu’à Pierre Ouzoulias, les dossiers relatifs à la propriété intellectuelle ; et enfin l’adjoindre à Christine Lavarde et Didier Marie pour suivre les questions de marché intérieur, politique de concurrence et stratégie industrielle ;

– nommer Patrice Joly dans le groupe de suivi « PAC » commun avec la commission des affaires économiques, qui comprend, pour notre commission, Jean-Michel Arnaud, Louis-Jean de Nicolaÿ, Pascale Gruny, Daniel Gremillet, Ludovic Haye, Gisèle Jourda, Pierre Louault et moi-même ; et lui confier, à ce titre, le soin de travailler avec Daniel Gremillet sur le sujet des nouvelles techniques de sélection végétale (*New Breeding Techniques*) ;

– nommer Christine Lavarde et Pierre Laurent rapporteurs sur l’union des marchés de capitaux et l’union bancaire, en remplacement de Victorin Lurel et moi-même ;

– nommer Florence Blatrix Contat, André Gattolin, et Catherine Morin-Desailly rapporteurs sur le prochain texte relatif à la liberté des médias, qui traite principalement des enjeux de concentration des médias ;

– confier à Ludovic Haye, Catherine Morin Desailly et André Reichardt le soin de rapporter sur le sujet de la lutte contre les contenus pédopornographiques en ligne ;

– et à André Gattolin et Elsa Schalck le soin de rapporter sur le prochain texte relatif aux procédures bâillons, ces actions en justice qui visent à intimider et faire taire les journalistes et lanceurs d’alerte ;

– inclure Cyril Pellevat dans l’équipe des rapporteurs en charge de l’environnement, qui aura fort à faire ces prochains mois et qui est aujourd’hui constituée de François Calvet, Jacques Fernique et Jean-Michel Houllegatte ;

– revoir la composition du groupe de travail animé par André Gattolin qui traitera de l’acte sur les données, groupe que quitteraient Cyril Pellevat et Elsa Schalck et qu’intégrerait Florence Blatrix Contat, par cohérence avec les sujets numériques dont elle s’occupe déjà avec Catherine Morin-Desailly, qui, elle, resterait naturellement membre de ce groupe.

Pour ma part, je me propose de rapporter en binôme avec François-Noël Buffet, le président de la commission des lois, sur le sujet de Frontex, agence européenne chargée du contrôle des frontières extérieures de l’Union, qui traverse une crise profonde et dont le mandat doit être prochainement révisé.

Il en est ainsi décidé.

Mme Florence Blatrix Contat. – La Commission européenne présentera prochainement une recommandation sur l’économie sociale et solidaire (ESS), sujet auquel la commission des affaires économiques consacre un groupe d’études dont je suis présidente. Ne faudrait-il pas prévoir la nomination de rapporteurs spécifiquement dédiés à l’ESS ?

M. Jean-François Rapin, président. – Nous allons examiner cette possibilité, car le sujet pourrait en effet connaître prochainement des développements européens.

M. André Reichardt. – Concernant Frontex, il existe un risque d’interférences quant au travail entrepris avec le Président de la commission des lois, dans la mesure où Jean-Yves Leconte et moi-même travaillons sur le pacte sur la migration et l’asile, en lien avec cet organisme.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous éviterons, avec la commission des lois, les interférences sur le sujet. Nous ne nous interdirons pas une conjonction des travaux, du fait de l’importance politique du sujet.

Mme Patricia Schillinger. – Une réflexion a-t-elle été engagée sur le télétravail des frontaliers et leur libre circulation ? Des accords bilatéraux ont-ils été signés ?

M. Jean-François Rapin, président. – Un travail a été mené par Cyril Pellevat, sur son initiative. Il a abouti à l’adoption d’une résolution par le Sénat en juillet 2021.

Mme Pascale Gruny. – Pour ma part, je me suis rendue l’an dernier au Luxembourg mais il est vrai que la problématique est particulière, le Luxembourg étant membre de l’Union européenne.

Mme Patricia Schillinger. – Les accords bilatéraux avec la Suisse relatifs à l’imposition du télétravail pour les frontaliers cesseront d’être en vigueur au 31 octobre ce qui soulève de très gros problèmes.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Nous y avons travaillé, mais cela relève effectivement des conventions bilatérales de la France.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci à tous.

Mardi 25 octobre 2022

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Réunion conjointe avec une délégation de la commission des affaires européennes du Sénat roumain

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous tenons aujourd’hui une réunion commune avec la commission des affaires européennes du Sénat roumain dont nous avons la joie et l’honneur d’accueillir une délégation, depuis hier sur le sol français.

Il y a un an, la commission des affaires européennes du Sénat roumain avait admirablement reçu une délégation de notre commission. Nos collègues roumains nous avaient accueillis à Bucarest avant de nous conduire dans le delta du Danube, classé au patrimoine mondial de l’Unesco et situé au point le plus oriental de l’Union européenne, juste à la frontière ukrainienne : nous en sommes revenus sensibilisés aux enjeux stratégiques et de biodiversité que présente cette zone unique, et convaincus de la nécessité d’une protection européenne pour assurer la qualité des eaux en amont, tout le long du Danube qui traverse de multiples États membres, et préserver ainsi la richesse du delta en aval, là où il débouche dans la mer Noire.

C’est pourquoi nous sommes particulièrement heureux de les recevoir à notre tour en France. Nous avons débuté hier par une visite conjointe de la Baie de Somme à laquelle a participé aussi Marta de Cidrac, j’y reviendrai. Nous avons poursuivi avec une petite dizaine d’entre vous nos échanges lors du déjeuner aujourd’hui au Sénat et nous nous réunissons à présent entre commissions homologues pour débattre ensemble de plusieurs sujets européens d’importance.

Avant d’ouvrir la discussion, je tiens à nouveau, au nom de notre commission, à souhaiter la bienvenue à cette délégation, composée de :

- Angel Tîlvăr, président de la commission des affaires européennes du Sénat roumain ;
- Robert Marius Cazanciuc, vice-président du Sénat roumain ;
- Anca Dragu, présidente de la commission des droits de l’homme, de l’égalité des chances, des cultes et des minorités du Sénat roumain, et ancienne présidente du Sénat ;
- Vlad-Mircea Pufu, secrétaire de la commission des affaires européennes du Sénat roumain.

D’un commun accord, nous avons arrêté les thèmes suivants pour notre réunion :

1. le rapport de la Commission européenne sur la situation dans l’espace Schengen ;
2. la crise en Ukraine et ses conséquences dans l’Union européenne, à commencer par la Roumanie qui est en première ligne ;
3. l’énergie et le *Green Deal*, l’économie verte et l’enjeu climatique ;
4. la coopération bilatérale entre la Roumanie et la France.

M. Angel Tîlvăr, président de la commission des affaires européennes du Sénat roumain. – Chers amis, chers représentants du Sénat français. L’organisation de cette visite s’est faite naturellement dans le but de partager nos préoccupations et nos projets

d'intérêt communs. Lors de la conférence de presse organisée en commun avec Jean-François Rapin hier au Touquet, nous avons pu nous exprimer sur les préoccupations que nous partageons avec la France concernant la biodiversité, l'énergie verte et le climat. Nous étions ravis de la proposition que vous nous avez faite de visiter le point quasiment le plus occidental d'Europe, après nous être déplacés avec vous au point le plus oriental d'Europe. Ce déplacement qui nous a donné l'occasion de rencontrer des maires et des concitoyens a confirmé le lien important qu'entretiennent ici parlementaires et électeurs. Nous avons également pu approfondir nos préoccupations communes concernant l'environnement. La France s'y attelle depuis longtemps, et nous souhaitons mettre en pratique tout ce qui a été discuté durant ce séjour.

Nous avons également accordé une importance particulière dans nos discussions à la perspective d'adhésion de la Roumanie à l'espace Schengen. Je laisse la parole à Jean-François Rapin, il a été un hôte exceptionnel et je suis certain que nous pourrions continuer à avoir des discussions constructives.

M. Jean-François Rapin, président. – Concernant l'espace Schengen, depuis le 1^{er} janvier 2007, voici quinze ans, la Roumanie a rejoint l'Union européenne, mais sa capacité de surveillance de ses frontières n'avait pas été jugée suffisante à ce moment-là pour lui permettre d'intégrer en même temps l'espace Schengen.

La Commission européenne et les États membres ont conditionné l'entrée de la Roumanie dans l'espace Schengen à ses progrès pour garantir l'indépendance de la justice et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée ; un mécanisme de coopération et de vérification a été instauré pour s'assurer de ces progrès. La Commission européenne évalue les réformes menées à ce titre dans un rapport qu'elle publie chaque année.

Dès 2011, la capacité de la Roumanie à remplir les critères techniques lui permettant de mettre en œuvre l'acquis Schengen a été reconnue. Malgré des hauts et des bas, votre pays a en effet consenti des efforts substantiels et, particulièrement durant ces toutes dernières années, il a incontestablement accompli de réels progrès dans la lutte anticorruption et dans l'amélioration de son organisation judiciaire. Il a su convaincre ses pairs de sa fiabilité, confirmée à l'épreuve de la crise migratoire de 2015, puis du covid-19 et enfin de la guerre en Ukraine.

Je tiens à saluer ici ces progrès publiquement. Ils méritent assurément d'être poursuivis : nous encourageons la Roumanie à persévérer dans l'effort, notamment s'agissant du statut et de l'indépendance des magistrats. En tout cas, le chemin déjà parcouru me paraît pleinement justifier que, comme l'exécutif français et la Commission européenne, notre commission apporte elle aussi son soutien à l'entrée de la Roumanie dans l'espace Schengen. Mais une telle décision requiert l'unanimité au Conseil et quelques États membres restent récalcitrants. Il me semble toutefois que le déclenchement de la guerre en Ukraine doit conduire l'Union européenne et les États membres à « jouer groupés » : j'ai la conviction que le contexte s'annonce désormais favorable pour une entrée prochaine de la Roumanie, comme de la Bulgarie et de la Croatie, dans l'espace Schengen. Cette avancée décisive devrait naturellement s'accompagner d'un renforcement de la coopération opérationnelle en la matière.

Pourriez-vous nous dire comment vous envisagez l'hypothèse d'un espace Schengen qui, s'il intègre la Roumanie, irait jusqu'aux portes de la Russie : faudra-t-il

renforcer encore la surveillance de votre frontière ? N'y a-t-il pas un risque de porosité accrue de la Roumanie aux tentatives de déstabilisation politique par la puissance russe ?

M. Angel Tîlvăr, président de la commission des affaires européennes du Sénat roumain. – Je vous remercie de vous être exprimé sans équivoque et ce d'autant plus que je connais la précaution avec laquelle vous vous exprimez. J'aimerais croire que ces avancées se basent non seulement sur l'amitié entre nos deux pays mais aussi sur les efforts que la Roumanie a entrepris en ce qui concerne son adhésion à l'espace Schengen. C'est un sentiment de réconfort crucial, particulièrement en ces temps de menace concernant la sécurité venant de la Russie. La Roumanie est aux premières loges de cette invasion armée aux portes de l'Europe, menaçant non seulement l'Ukraine mais aussi nos valeurs occidentales. Vous avez notamment pu vous rendre compte lors de votre dernière visite en Roumanie de la proximité de notre pays par rapport à ce conflit dont le bruit des bombardements se fait entendre jusque sur nos côtes.

Vous avez mentionné la réaction de la Roumanie à cette agression aux portes de l'Europe par la Russie, et la façon dont la Roumanie a apporté son soutien à l'Ukraine. À ce jour, plus de 2,5 millions d'Ukrainiens ont transité par la Roumanie ; parmi ceux-ci, 80 000 ont déposé une demande de résidence en Roumanie et 7 000 ont demandé l'asile. Si l'on ajoute à cela les 5 milliards de tonnes de céréales mobilisées pour le nord de l'Afrique et pour les zones initialement approvisionnées par l'Ukraine, on peut avoir un aperçu de l'ampleur du soutien que la Roumanie a apporté pour soutenir ce peuple rudement éprouvé. Le peuple ukrainien mérite toute notre aide, et le peuple roumain, aux côtés de nos amis français, ne s'est pas dérobé pour lui fournir.

Le gouvernement de la Roumanie ainsi que les citoyens roumains ont participé à aider les réfugiés, des citoyens se sont proposés pour les héberger et nous avons vu naître d'intenses relations humaines avec les Ukrainiens. Je suis convaincu que cette solidarité est le reflet de ce que sont les Roumains véritablement. Plusieurs officiels européens se sont rendus en Roumanie et j'apprécie les encouragements que nous avons reçus vis-à-vis de notre candidature à l'espace Schengen : la Roumanie n'aide pas seulement l'Ukraine mais aussi l'Union Européenne. Le contexte de sécurité à l'Est implique une mobilisation massive de notre part.

Par ailleurs, d'un point de vue technique, la Roumanie remplit les critères d'adhésion à l'espace Schengen depuis déjà dix ans. Je ne nie pas que nous n'avons toujours pas réussi à présenter la situation intérieure de la meilleure des manières et comme nous l'aurions souhaité. Néanmoins, une visite d'évaluation a récemment été menée dont les résultats devraient bientôt être rendu publics. Nous sommes confiants dans l'avis favorable que cette visite devrait encourager en ce qui concerne notre adhésion, ce qui laisserait ainsi le champ libre à la décision politique. Il s'agirait d'un message, comme votre soutien aujourd'hui, qui a une signification, teintée d'amitié.

Pour répondre à la question de Jean-François Rapin, notre expérience consistant à assurer la sécurité de la frontière Est de l'OTAN et de l'UE représente pour nous une base qui peut nous rendre confiants pour la période à venir. En augmentant les ressources et le personnel, ainsi que la coopération avec les États européens soucieux d'avoir des frontières sûres, nous pourrions renforcer encore plus efficacement la surveillance de nos frontières.

La Roumanie a assuré de nombreux engagements avec succès : les institutions de l'État roumain sont fonctionnelles, et l'importance de la Roumanie pour l'Union Européenne

n'a plus être affirmée. Je vous remercie ainsi pour cette visite et pour la sincérité de votre soutien, et à mon tour je voudrais vous demander : pensez-vous que l'adhésion de la Roumanie à l'espace Schengen contribuerait à rendre l'Union européenne plus vulnérable ou plus forte ?

M. Robert Marius Cazanciuc, vice-président du Sénat roumain. – Chers amis, je me réjouis que nous nous retrouvions et puissions-nous entretenir ensemble sur ces sujets d'actualité. Le premier point à l'ordre du jour est l'adhésion de la Roumanie à l'espace Schengen. Il s'agit désormais de prendre une décision. Nous avons adopté un nouveau paquet de lois concernant la réforme du système de la justice. En tant qu'ancien ministre de la Justice, je me suis impliqué personnellement dans cette nouvelle législation. Trois lois sont en cours d'analyse par la cour constitutionnelle. La Roumanie a des pratiques juridiques qui relèvent des meilleures au niveau européen. Sur le volet technique et politique, je ne crois pas qu'il y ait matière à inquiétude en ce qui concerne l'indépendance de la justice roumaine. Elle dispose de toutes les ressources pour redonner au public de la confiance et aux magistrats des garanties d'indépendance.

Comme le disait le président Rapin, la Roumanie est soumise au mécanisme de coopération et de vérification depuis 14 ans. Nous avons vu les avantages et les limites de ce mécanisme qui dure dans le temps. Nous redoutons que s'appliquent des doubles standards à l'égard d'autres États depuis la crise en Ukraine. Les standards et les procédures peuvent évoluer, mais s'agissant de l'indépendance de la justice, il ne peut plus planer selon moi la moindre inquiétude en ce qui concerne la Roumaine. Nous avons fait beaucoup d'efforts. De nombreux pays se sont d'ailleurs déjà prononcés en faveur de l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen. Il ne reste plus à la France et à nos autres pays amis que de réussir à convaincre les États membres réticents dont nous pouvons comprendre les craintes.

Je voudrais remercier Jean-François Rapin qui nous apporte une nouvelle preuve de l'amitié franco-roumaine. À ce sujet, j'ai commencé à rédiger un livre sur les rapports entre la France et la Roumanie, dont l'intensité des relations au cours de l'histoire est à la fois passionnante et riche.

M. Jean-François Rapin, président. – Ce sera un plaisir de le lire. J'ajoute, sur le volet justice, que la procureure en chef du parquet européen est roumaine : cela peut aussi se lire comme un signe avant-gardiste de la situation de la justice en Roumanie.

Mme Gisèle Jourda. – Chers collègues roumains, nous n'oublions pas que nous avons pu compter sur vous pour la mise en place d'un fonds européen de défense. Nous connaissons votre attachement au partenariat oriental et, dans ce cadre, je voudrais évoquer la Moldavie. Vous soutenez la Moldavie dans son processus d'adhésion à l'UE, et y consacrez avec d'autres un large budget – plusieurs centaines de millions d'euros. S'agissant de l'initiative de votre pays, conjointement avec la France et l'Allemagne, d'une plateforme internationale de soutien à la Moldavie afin de l'aider financièrement face aux effets de la crise en Ukraine, j'aimerais que vous puissiez nous présenter vos priorités.

Ensuite, plus globalement, sur les conflits gelés qui sont extrêmement importants, notamment en Transnistrie, autour de la mer Noire mais également en Géorgie même si on en parle moins, nous aimerions connaître votre appréciation des risques inhérents à ces conflits, qui nous inquiètent puisqu'ils contribuent à un arc d'instabilité dans la région.

Acte fondateur de la communauté politique européenne (CPE), le sommet de Prague a démontré l'unité de l'Europe face à l'agression de l'Ukraine par la Russie. Je souhaiterais connaître votre appréciation de la proposition faite par la Moldavie de tenir un prochain sommet de la CPE à Chişinău.

Enfin, sur les questions de « défense », je souhaiterais connaître votre point de vue sur la Mission Aigle et sur l'évolution, à long terme, de cette coopération de défense.

M. Angel Tîlvăr, président de la commission des affaires européennes du Sénat roumain. – La Roumanie a toujours soutenu le parcours européen de la Moldavie, qui n'a pas été exempt d'obstacles, jusqu'à mener à la présidence une femme comme Maia Sandu. J'aimerais croire que le soutien de la Roumanie a permis à la Moldavie de surmonter ces obstacles. Comme l'indiquait mon collègue Robert Marius Cazanciuc, la Moldavie a besoin de soutien pour maintenir une confiance citoyenne envers l'Union Européenne.

La Moldavie n'est pas dans une excellente situation économique en ce moment. La Roumanie est venue à son aide, notamment en lui livrant de l'électricité en raison de l'incapacité de l'Ukraine à lui en fournir. Par ailleurs, il y a une inflation élevée en Moldavie. Ces phénomènes peuvent se transformer en tendances politiques, qui ne conviendraient ni à la France, ni à la Roumanie. C'est pourquoi je crois importante cette plateforme internationale qui a permis de lever 633 millions d'euros et qui devrait bientôt se réunir de nouveau. Cette plateforme constituera un lieu de coopération où la Roumanie et la France en tant que co-initiateurs pourront montrer à nouveau leur vision commune de l'Europe. Il s'agit d'une vision qui produit des effets car il s'agit de fournir une aide concrète, dont la Moldavie, petit pays avec peu d'habitants, a réellement besoin. J'ai à mes côtés une excellente économiste et ministre des Finances, Anca Dragu, qui pourrait sans doute aller plus en détails sur le sujet de cette aide.

La Moldavie ne partage pas seulement avec nous une communion de langue et d'histoire, c'est aussi une pièce dans le puzzle de l'Europe que nous aimerions voir à sa juste place. Je me réjouis par ailleurs que vous ayez mentionné la Géorgie, non seulement en raison des conflits gelés, mais parce qu'elle pourrait aussi être un atout pour l'Union Européenne. Récemment, mes collègues et moi-même avons eu des rencontres avec la présidente de la Géorgie et d'autres représentants géorgiens. Il y a aussi en Géorgie un désir de rejoindre la famille européenne. La Roumanie est l'exemple d'une belle réussite de l'intégration européenne : grâce à la France et aux autres États membres, elle est aujourd'hui bien loin de ce qu'elle était et de ce qu'elle serait aujourd'hui en dehors de l'Union. C'est aussi pour cela que l'élargissement de l'Europe vers les Balkans occidentaux, comme nous en avons tant parlé avec Jean-François Rabin, est fondamental. Je salue encore une fois votre disponibilité pour rejoindre l'accord de soutien à la Moldavie.

En ce qui concerne le sommet de Prague, ce fut un événement important qui a pris place dans le cadre de la présidence tchèque du Conseil de l'UE. Le format de ce sommet à Prague permet une coopération au service des priorités et des besoins de solidarité dans l'Union européenne. En ce sens, nous soutenons cette initiative et y participons.

Mme Teodora Simion, ministre conseiller, coordinatrice de la section politique de l'ambassade de Roumanie à Paris. – Très brièvement, pour renforcer le propos du président sur la Moldavie, je voulais vous annoncer que dans moins d'un mois, nous aurons ici à Paris la troisième édition de cette conférence pour la plateforme de soutien pour

la Moldavie. Comme le président le disait, il est fondamental pour la Roumanie comme pour toute l'Europe d'exprimer notre soutien à ce pays qui, après l'Ukraine, est le pays le plus affecté par cette guerre. Les domaines prioritaires sont bien sûr l'énergie, pour laquelle la Roumanie a déjà fourni des efforts visibles mais qui demeure un défi sur le long terme. 633 millions peuvent paraître déjà beaucoup mais ce n'est pas encore assez pour la Moldavie sur le moyen et long terme : il y a des réformes nécessaires pour lesquelles la Moldavie a besoin de l'aide notamment de la France et particulièrement de l'Agence française de développement. Sur la question des droits de l'homme, il y a des problèmes qui - à l'ombre de la guerre - paraissent secondaires mais qui nécessitent un important soutien européen. Des efforts sont encore également à fournir concernant l'administration et la lutte contre la corruption. Je remercie l'implication de la France aux côtés de l'Allemagne et de la Roumanie sur cette plateforme de soutien.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous savons effectivement la nouvelle présidente moldave engagée pour réformer son pays, malgré des difficultés économiques importantes.

Le deuxième point de notre ordre du jour concerne la guerre en Ukraine et la communauté politique européenne, je pense qu'il a été largement abordé. Je propose que nous y revenions brièvement.

Comme je le rappelais toute à l'heure, vous nous avez conduits au port de Sulina, d'où je me souviens bien que nous pouvions voir le commencement du territoire ukrainien, puisque le delta du Danube est partagé entre l'Ukraine et la Roumanie. Les tensions avec la Russie étaient déjà croissantes mais nous ne savions pas encore que, cinq mois plus tard, l'Ukraine serait victime d'une agression russe caractérisée, violant clairement les règles qui fondent l'ordre international, à commencer par le respect des frontières et de la souveraineté des États.

Il s'agit d'une rupture historique dans l'histoire de notre continent, qui voit resurgir la guerre sur son sol. Ce séisme continue d'ébranler l'Europe sur tous les plans : en matière de défense bien sûr, mais aussi en matière humanitaire avec l'arrivée massive d'Ukrainiens fuyant la guerre, en matière énergétique avec la fin des exportations russes d'énergie fossile vers l'Europe et en matière économique, du fait de l'inflation qu'entraîne la flambée des prix de l'énergie et du fait des sommes colossales mobilisées pour soutenir l'Ukraine... Notre pays comme le vôtre sont profondément déstabilisés par les conséquences du conflit ukrainien. Depuis son déclenchement, la Roumanie a manifestement été exemplaire : en tant que pays de première entrée, elle a accueilli un flux abondant de ressortissants ukrainiens venant trouver refuge dans l'Union européenne, soit 2,5 millions de personnes depuis février, même si la plupart ne font que transiter en Roumanie, où moins de 100 000 Ukrainiens seraient restés ; elle a soutenu les sanctions contre la Russie et accepté l'envoi sur son sol des troupes de l'OTAN, sous commandement français, pour renforcer la sécurité de l'Union ; elle coopère avec l'Ukraine pour faciliter le transit continental de ses produits agricoles... Nous savons pourtant combien votre pays est bousculé par le choc de la guerre : nous évoquions notamment hier ensemble l'inflation qui y est deux à trois fois plus forte qu'en France.

Vous avez également répondu sur la question de la Communauté politique européenne et le ressenti de la Roumanie. Au-delà de la réussite du sommet de Prague, à travers une présence de tous les pays invités qui pourrait représenter une force, il faut voir maintenant le contenu de la Communauté politique européenne et la façon dont elle abordera

les sujets. Il s'agit également de savoir quels moyens elle aura pour financer d'éventuels projets en dehors de l'Union. Toutes ces questions restent ouvertes et le prochain sommet sera important pour déterminer les orientations qu'elle prendra. Je ne souhaite pas qu'elle prenne la forme d'une seconde Europe, une seconde union, ni d'une nasse pour les pays en attente. Nous ne pouvons pas laisser ces pays dans une situation d'espérance *ad vitam aeternam*.

Je vous propose que l'on passe au troisième point, qui concerne l'énergie et le *Green Deal*, l'économie verte et l'enjeu climatique.

Au travers du Pacte vert pour l'Europe, l'Union européenne s'est engagée dans la lutte contre le changement climatique et la transition vers la neutralité carbone. Le paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 », en cours de négociations, doit avoir des conséquences très concrètes sur la vie des Européens et des entreprises, sur nos modèles énergétiques et nos mobilités. À ce titre, la décarbonation du secteur de l'énergie est essentielle pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050. Or la flambée des prix de l'énergie et les difficultés d'approvisionnement énergétique ont montré la vulnérabilité énergétique de l'Europe et sa forte dépendance aux énergies fossiles, en particulier russes, ainsi que l'urgence absolue d'une réflexion sur notre avenir énergétique.

Certes, la Roumanie est dans une situation de moindre dépendance aux hydrocarbures russes que la plupart de nos partenaires européens. Elle produit 80% de l'énergie qu'elle consomme : votre pays produit du gaz, qui couvre très largement l'ensemble de ses besoins, mais également du pétrole. La Roumanie souffre néanmoins de la vétusté de son réseau électrique et d'interconnexions insuffisantes avec ses voisins. Votre pays a également engagé, depuis une dizaine d'années, une politique de développement actif des énergies durables, qui représentent désormais plus de 40% de son mix électrique et 24% de sa consommation finale d'énergie. Pouvez-vous nous dire comment vous appréhendez les enjeux énergétiques auxquels doit faire face actuellement l'Union européenne et comment la Roumanie mène sa transition énergétique en vue de la neutralité climatique ?

Nous étions ensemble en Baie de Somme hier. Nous avons pu y apprécier les actions menées pour la protection du littoral : nous nous sommes rendus au parc de Marquenterre qui s'évertue à concilier tourisme et préservation de la biodiversité, même si c'est à une échelle beaucoup plus réduite que dans le delta du Danube (2 km² contre 4000 km² pour le delta du Danube). Nous avons également pu constater les difficultés que nous rencontrons à lutter contre l'érosion du trait de côte en baie d'Autie et évoquer les risques de submersion marine du littoral. Nous avons aussi partagé ensemble la menace que le réchauffement climatique fait peser sur la faune marine : ainsi, les phoques que nous avons pu admirer pourraient bien devenir la proie des orques qui, à la faveur de l'eau plus chaude, remontent de plus en plus vers le Nord... Sur tous ces défis aussi, nous serions heureux de vous entendre présenter votre stratégie.

Mme Anca Dragu, présidente de la commission des droits de l'homme, de l'égalité des chances, des cultes et des minorités du Sénat roumain. – Merci Monsieur le Président. En matière d'énergie, nous avons vu les décisions du Conseil européen et les mesures proposées par la Commission. Ces mesures doivent être mises en œuvre immédiatement en diversifiant nos sources d'approvisionnement et en améliorant notre efficacité énergétique. Aussi, le modèle du marché de l'électricité devrait être reconsidéré. Les prix du gaz ne peuvent continuer à jouer autant sur – ceux de l'électricité – dans une économie.

Toutes ces mesures nécessitent des engagements politiques et des ressources y compris financières. Il est temps de faire preuve de détermination politique et je crois que le futur prouvera que nous avons raison : solidarité et sécurité restent les mots clés.

Du point de vue de l'économie en général, l'Europe a traversé des moments difficiles. De la pandémie à la guerre, d'une faible demande à une demande excédentaire, ces événements ont vu grimper les prix des matières premières et engendré des déficits budgétaires élevés dans tous les pays ainsi qu'une consommation différée, avec une incidence sur les prix, en hausse dans tous les États membres. Les prix de la nourriture sont particulièrement préoccupants car ils affectent les personnes les plus vulnérables. Le mécanisme de facilité pour la reprise et la résilience a été conçu avec succès, c'est un projet en cours de déploiement par le biais de plans nationaux dans tous les États membres. Cela nous permettra d'être mieux préparés à faire face aux crises de l'avenir.

Néanmoins, tous les États membres ne bénéficient pas des mêmes conditions et du même traitement économique. Ainsi, la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie ne bénéficient pas pleinement du principe fondamental de libre circulation des biens, des services et des personnes. Cela affecte l'économie roumaine qui supporte des coûts plus élevés pour ses échanges à l'export et fait face à une concurrence déloyale dans l'Union. La Roumanie mérite désormais son adhésion à l'espace Schengen puisqu'elle remplit tous les critères techniques pour y être intégrée.

M. Didier Marie. – Tout d'abord, merci beaucoup. J'ai bien noté que vous étiez sur la même position que la France en ce qui concerne le découplage du prix du gaz et de l'électricité. Pour le moment, ce n'est pas encore acté et nous espérons que le prochain Conseil européen permettra d'avancer sur le sujet. En tout état de cause, les répercussions sont considérables sur les consommateurs primaires et sur nos concitoyens. J'aurais une question sur le mix énergétique de la Roumanie : vous avez déjà développé les énergies renouvelables mais la Commission considère que vous rencontrerez des difficultés à atteindre d'ici 2030 le niveau de production d'énergies renouvelables souhaité. Quels efforts ont été engagés par votre pays ? Comment se compose le mix énergétique roumain aujourd'hui ? Quels efforts fournissez-vous à l'égard du nucléaire ?

M. Ludovic Haye. – La Roumanie fait modèle d'exemple en matière de consommation énergétique. On dit que la meilleure énergie est celle que nous n'utilisons pas et le ratio de l'énergie consommé par habitant est plutôt bon chez vous. Auriez-vous des conseils particuliers, un message à passer au reste des États membres qui commencent à mettre en place des restrictions et actions pour économiser l'énergie ?

Par ailleurs, aujourd'hui, l'exploitation du gaz par fracture hydraulique vous permet un faible niveau de dépendance. Est-ce que les explorations actuelles en mer Noire ont pour but de venir remplacer cette exploitation de gaz de schiste ou de venir pérenniser la ressource une fois que la première sera épuisée ?

M. Vlad-Mircea Pufu, secrétaire de la commission des affaires européennes du Sénat roumain. – Comme vous venez de le dire dans votre présentation, Monsieur le Président, la Roumanie a une moindre dépendance à l'égard des énergies russes. Concrètement, avant la crise énergétique, notre taux de dépendance aux importations était de 20 % pour le gaz et de 70 % pour le pétrole. Ce n'est pas une situation simple mais nous avons réussi à compenser cela avec des mesures de plafonnement qui ont été considérées

comme un vrai exemple par la Commission et le Conseil. L'Autriche a également pris en considération l'exemple roumain.

Concernant le mix énergétique, la Roumanie parie sur l'avenir et sur le lancement de deux nouveaux réacteurs nucléaires 3 et 4 de Cernavodă. En parallèle, nous prévoyons la construction de petits réacteurs modulaires (SMR), qui constituent une innovation en matière nucléaire. En mer Noire, nous avons déjà commencé l'exploitation - du gaz et nous allons développer avant 2027 les projets d'extraction *offshore*. Nous avons également relancé la zone *onshore* puisque nous avons découvert une nouvelle réserve qui pourrait satisfaire les besoins de la Roumanie en gaz pour une dizaine d'années.

En parallèle, nous lançons des micros centrales énergétiques, fonctionnant à l'énergie éolienne ; ce secteur a connu un développement important ces dernières années en Roumanie. Nous avons, il est vrai, quelques problèmes en ce qui concerne le transport de l'électricité puisqu'il n'y a pas eu beaucoup d'investissements récents en ce domaine mais tous les prémices sont là et les principaux acteurs du secteur se concentrent sur cette problématique.

M. Robert Marius Cazanciuc, vice-président du Sénat roumain. – Je vous remercie et je voudrais ajouter une précision. Comme vous le savez, en Roumanie, il y a une coalition assez large en ce moment au pouvoir. L'un des objectifs majeurs que nous assumons pour notre pays, après l'adhésion à l'OTAN et à l'UE, est que la Roumanie soit indépendante sur le plan énergétique. Avec les différentes mesures que mon collègue M. Pufu a mentionnées, et à travers des investissements dans divers secteurs, la Roumanie se propose de devenir complètement indépendante du point de vue énergétique d'ici cinq ans.

M. Vlad-Mircea Pufu, secrétaire de la commission des affaires européennes du Sénat roumain. – Je veux également relever que, pour la première fois, nous parlons de solidarité énergétique à l'échelle de toute l'Union européenne. Le premier projet de marché commun de l'Union européenne concernait l'acier et le charbon. Aujourd'hui, la situation est similaire. Nous sommes intervenus trop tard : nous devrions déjà avoir une politique et une plateforme commune, depuis le printemps. Nous aurions dû anticiper cet hiver qui sera lourd. Les mécanismes qui doivent fonctionner devraient être mis en route au plus vite : il importe que les décisions prises au niveau de l'Union soient rapides et efficaces.

Mme Anca Dragu, présidente de la commission des droits de l'homme, de l'égalité des chances, des cultes et des minorités du Sénat roumain. – Concernant le gaz de schiste, il n'a pas été retenu par la Roumanie comme une option pour se fournir en gaz. Nous avons des gisements de gaz dont nous lançons l'exploitation *offshore* et de nombreux projets d'investissement privé au niveau de la production d'énergie solaire et éolienne.

M. Vlad-Mircea Pufu, secrétaire de la commission des affaires européennes du Sénat roumain. – Il est vrai qu'une exploration de gaz de schiste a eu lieu il y a quelques années en Roumanie à laquelle l'opérateur énergétique impliqué a finalement renoncé. Cette initiative n'a pas été bien reçue par l'opinion publique, et le volume estimé des réserves espérées n'a pas été concluant. Pour toutes ces raisons, la Roumanie n'a pas retenu l'option du gaz de schiste.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ces éclaircissements, nous allons passer au quatrième point de notre ordre du jour qui concerne la coopération bilatérale entre la France et la Roumanie.

La France et la Roumanie entretiennent des relations d'amitié fortes, profondes et anciennes, qui s'enracinent dans le soutien que Napoléon III a apporté à la création de l'État roumain, puis dans la fraternité d'armes durable née pendant la Première Guerre mondiale. Les relations entre la France et la Roumanie s'inscrivent dans le cadre d'un Partenariat stratégique, conclu en février 2008 et dont la feuille de route a été renouvelée dans le cadre de la visite à Paris du Premier ministre roumain, Ludovic Orban, le 26 octobre 2020. En juin dernier, le Président de la République française s'est rendu en Roumanie. Ce déplacement a été l'occasion d'une visite aux troupes françaises déployées en Roumanie au titre du renforcement de la présence de l'OTAN et d'un entretien avec son homologue roumain, Klaus Iohannis.

Ces relations se déploient aussi au plan parlementaire : en juin dernier également, les membres du groupe d'amitié France-Roumanie du Sénat, emmenés par le président du groupe, Bernard Fournier, ont échangé avec de nombreux élus roumains. Les relations bilatérales et les conséquences de la guerre en Ukraine ont été au cœur des discussions. La présidente par intérim du Sénat roumain, Alina Gheorgiu, vient d'être reçue mardi dernier par le président du Sénat Gérard Larcher ; notre collègue vice-président de la commission André Reichardt a participé à cet entretien, alors que j'étais en déplacement en Irlande et au Royaume Uni pour examiner les suites du Brexit, avec mes collègues de la commission des affaires étrangères. C'est dire si notre coopération parlementaire est chaleureuse, intense et suivie, comme le démontrent au surplus votre visite d'hier et notre rencontre d'aujourd'hui.

Il en va de même de notre coopération décentralisée. En effet, à la veille des sixièmes assises de la coopération décentralisée franco-roumaines qui se tiendront à Brasov, en Roumanie, du 3 au 5 novembre, il importe de rappeler ici, dans cette chambre qui assure la représentation constitutionnelle des collectivités territoriales, la vitalité de cette coopération, qui s'inscrit dans le cadre du « partenariat stratégique » entre nos deux pays.

En effet, les actions menées dans ce cadre peuvent s'appuyer sur cette coopération très dense : avec plus de 211 partenariats de coopération dont 85 projets de coopération décentralisée, 126 jumelages et 4 partenariats dans le cadre d'autres actions extérieures, la Roumanie est un partenaire majeur des collectivités territoriales françaises.

Quels sont, pour vous, les domaines prioritaires et les pistes d'amélioration que vous attendez de cette coopération ?

Il est enfin un point de vigilance et d'attention particulière que je veux évoquer *in fine*, parce qu'il me tient particulièrement à cœur : c'est celui de la coopération culturelle et linguistique. La Roumanie a des liens culturels anciens et étroits avec la France. Membre de l'Organisation internationale de la francophonie depuis 1993, la Roumanie, pays de langue et de racines latines, se distingue par une francophonie particulièrement dynamique. L'enseignement du français y est vivace : notre langue y est la deuxième langue étrangère la plus apprise après l'anglais. Et je considère qu'il est de notre responsabilité de parlementaires de stimuler et d'encourager ce dynamisme, notamment au niveau des usages des institutions européennes. Nous, Roumains et Français, savons par notre riche patrimoine linguistique, mais aussi, naturel, culturel, historique et monumental, que la première richesse et l'atout décisif de l'Europe résident dans cette diversité culturelle et linguistique dont nous connaissons et promouvons sans cesse la valeur : l'Europe unie, certes, mais dans la diversité ! Telle est la force de notre Union. Je serais donc heureux d'échanger avec vous sur les moyens que nous pourrions mobiliser ensemble pour défendre le multilinguisme en Europe.

M. Angel Tîlvăr, président de la commission des affaires européennes du Sénat roumain. – Merci pour ce que je pourrais appeler une déclaration de clôture, synthèse de notre relation d’amitié. Si je devais parler de l’héritage culturel commun qui lie la Roumanie à la France, je pourrais vous partager autant de choses que ce que mon collègue Robert Marius Cazanciuc prévoit d’écrire dans son livre, mais je m’abstiendrai.

En revanche, mes chers amis, nous sommes en tant que parlementaires les maillons d’une chaîne de coopération et nous possédons des atouts par rapport à d’autres interlocuteurs pour couvrir tous les sujets de coopération. Nous sommes au contact direct de nos concitoyens, et nous pouvons prendre la parole au nom et pour les citoyens. Je crois que jamais les commissions parlementaires n’ont eu un rythme de travail aussi important. Je suis fier de prendre part à ce processus. Le fait que, lors de ce déplacement, nous ayons pu rencontrer des maires et des citoyens sur leur territoire est un élément clé de notre mandat et un progrès dans la diplomatie parlementaire. J’aimerais que nous puissions continuer sur cette voie, à condition que nous soyons réélus évidemment. Je suis convaincu que cette approche peut contribuer à notre rapprochement.

S’agissant de nos débats d’aujourd’hui, nous pouvons voir que nous n’avons pas de points de contentieux. Peut-être s’agit-il là d’une forme de politesse française, mais c’est sans doute aussi grâce au fait que nous travaillons ensemble. Nous avons découvert que nous partageons beaucoup de points de vue et nous pouvons en être fiers. La saison culturelle franco-roumaine à laquelle notre collègue a apporté une grande contribution fut un succès. Toute personnalité marquante de la culture roumaine du 20^{ème} siècle a d’une manière ou d’une autre un lien avec la culture française, soit par sa formation, soit par la tribune qu’il a pu trouver en France depuis laquelle s’exprimer.

Concernant la question du multilinguisme, Ferdinand de Saussure disait « qui communique, se communique ». Je crois qu’il y a peu de Roumains qui, sans nécessairement avoir étudié le français, ne puissent saisir le thème d’une conversation. Être francophone en Roumanie semble être une donnée initiale. Ce n’est pas quelque chose d’imposé, il s’agit d’un choix fait en confiance et un élément d’appartenance pour le peuple roumain. C’est sans doute comme cela que nous pouvons expliquer le soutien dont nous avons bénéficié de votre part depuis le début de nos démarches au niveau de l’Union Européenne. Grâce aussi à votre aide, le roumain est aujourd’hui une des langues de l’Union européenne. Je crois que c’est une victoire que l’Union européenne dispose d’une telle diversité linguistique, nous ne devons pas en avoir peur et, en tant que parlementaires, nous devons encourager les citoyens à s’intéresser à chaque culture. J’ai pu par exemple constater que des Roumains ayant émigré dans votre pays et désireux de s’y intégrer négligent d’enseigner le roumain à leurs enfants et se retrouvent dans une situation regrettable pour un éventuel retour au pays. Malgré le prestige de la culture française, la richesse des langues européennes ne doit pas être perdue, d’autant plus que la Roumanie n’est pas en reste du point de vue culturel. Pouvoir consulter des textes dans leur langue originale restera toujours la meilleure voie d’accès. Voilà ce que je pouvais dire sur ce sujet, et, pour conclure, je réitère mon appel à faire usage de notre statut de parlementaire pour faire la promotion du multilinguisme et de la diversité.

Mme Catherine Morin-Dessailly. – Messieurs les Présidents, mes chers collègues, je n’oublierai pas que c’est sous la présidence roumaine du Conseil de l’Union européenne en 2019 qu’ont abouti les travaux législatifs concernant la protection des droits d’auteurs. C’est bien le droit d’auteur qui fonde le principe de défense culturelle et linguistique. Merci à la Roumanie d’avoir mené à son terme un texte qui est essentiel pour la défense de l’exception culturelle.

À travers la langue, c'est le patrimoine immatériel dont on parle. Je voulais concentrer mon propos sur le patrimoine matériel pour lequel notre commission à la faveur de la présidence française du Conseil de l'Union européenne a fait un important travail dressant un état des lieux des politiques européennes de soutien au patrimoine des États membres. Il s'agit d'une compétence des États membres, mais nous avons considéré, dans notre rapport, que notre patrimoine commun méritait un accompagnement plus stratégique, plus lisible, plus coordonné et renforcé, à l'heure où l'on constate qu'il constitue une des richesses de l'Union européenne et où il est menacé. La guerre en Ukraine est aux portes de l'Europe, mettant ce pays en première ligne de défense de l'Europe, de ses valeurs et de ses cultures. Cela nous rappelle à quel point l'équilibre est fragile. Nous avons voulu, en transmettant les propositions de notre rapport à la présidence française puis tchèque, plaider pour une politique plus affirmée de soutien au patrimoine européen. Rien ne s'y oppose dans les textes fondateurs de l'Europe, où les mots culture et patrimoine apparaissent d'emblée. Nous voulions savoir si la Roumanie partage cet objectif de défense du patrimoine comme un axe fort, revendiqué comme tel, et si nous pouvons porter ensemble ce sujet auprès de la Commission européenne afin d'obtenir une compétence stratégique et des moyens renforcés.

M. Vlad-Mircea Pufu, secrétaire de la commission des affaires européennes du Sénat roumain. – J'ai la chance de faire partie de la commission de la culture du Sénat roumain dont je suis un membre actif. Journaliste de formation, je me suis longuement préoccupé des questions culturelles. La Roumanie détient un vaste patrimoine culturel que nous essayons de mettre en valeur dans le cadre du plan national de relance et de résilience. Avec les déplacements effectués en France, en Italie et en Autriche, nous avons découvert des trajets culturels et touristiques très intéressants, tels que celui proposé dans la vallée de la Loire. Nous avons essayé, pour la première fois, de mettre en place dix parcours touristiques en Roumanie, promouvant par exemple la richesse gastronomique autour de visites de monastères et d'anciens palais. Avec les fonds reçus, nous avons lancé des campagnes de restauration des monuments afin de mettre en valeur notre patrimoine. Au niveau européen, le patrimoine et le tourisme culturel sont très bien valorisés. Nous essayons de rattraper notre retard en la matière. Nous travaillons notamment à la conservation et la préservation du delta du Danube qui représente un chapitre à part entière parmi les parcours touristiques que nous mettons en place.

M. Pierre Ouzoulias. – Quelle est la part du secteur touristique et du tourisme culturel en Roumanie ?

M. Vlad-Mircea Pufu, secrétaire de la commission des affaires européennes du Sénat roumain. – Le tourisme culturel est en développement en Roumanie, nous n'en sommes qu'au début. Nous essayons de lui donner une identité, d'en dessiner les contours et de le formaliser comme programme. Le tourisme en Roumanie est une composante non négligeable pour le PIB dont il représente 5 %. Durant la pandémie, le tourisme interne a augmenté mais le marché reste encore inexploité.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie vivement pour cet échange. Depuis que je suis président de cette commission, c'est à dire depuis octobre 2020, c'est le troisième échange fourni que nous avons avec la commission des affaires européennes du Sénat roumain. Nous nous enrichissons à chaque fois de nouvelles perspectives et de nouvelles opportunités. Je vous remercie encore d'être venus jusqu'en France pour nous rencontrer. C'était un moment de partage très agréable, avec beaucoup de points convergents. Il est important de pouvoir travailler ensemble au préalable afin d'avancer dans le futur.

Nous pourrions revenir en Roumanie sur une thématique axée sur l'éducation. J'avais regretté de ne pouvoir me rendre à une rencontre organisée avec 3000 étudiants français en Roumanie, et également au lycée français. Cette nouvelle visite permettrait également, si c'est encore d'actualité malheureusement, de rencontrer nos soldats sur place. Elle pourrait également être l'occasion de se rendre sur la côte pour faire un état des lieux des problèmes que vous rencontrez sur la mer Noire, dus à l'érosion et à une pollution assez fortes.

Je me félicite que les commissions des affaires européennes de nos deux chambres entretiennent ainsi un dialogue régulier qui contribue à nourrir l'amitié précieuse qui unit nos deux pays. Vive l'Europe et vive l'amitié franco-roumaine !

M. Angel Tîlvăr, président de la commission des affaires européennes du Sénat roumain. – Merci. Je commencerai par la fin : vive la France, vive l'Europe et vive l'amitié franco-roumaine ! Je dirais aussi que ce fut une rencontre aisément organisée : il est facile de discuter lorsque nous sommes entre amis et d'aller au cœur des sujets.

Il est vrai qu'après le delta du Danube, la mer Noire est un lieu de grand intérêt en tant que zone géostratégique en raison de la guerre en Ukraine. La zone du Danube est également très intéressante du point de vue de la biodiversité et du climat. Je me réjouis, par ailleurs, de l'intérêt que vous manifestez pour rencontrer ceux qui aident à la défense de la frontière orientale de la Roumanie.

Soyez les bienvenus en Roumanie à chaque fois que vous pouvez y venir. Pour nous, cette visite a été particulière, et nous en garderons un très bon souvenir.

M. Robert Marius Cazanciuc, vice-président du Sénat roumain. – Je pense que la proposition d'une prochaine rencontre axée sur l'éducation est très intéressante. Au-delà des projets économiques ou politiques, dans la relation bilatérale entre la Roumanie et la France, il me semble que l'histoire commune nécessite un projet d'une certaine magnitude dans le domaine de l'éducation.

Jeudi 27 octobre 2022

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Audition de Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée de l'Europe, à la suite du Conseil européen des 20 et 21 octobre 2022

M. Jean-François Rapin, président. – Nous entendons ce matin la secrétaire d'État aux affaires européennes sur la dernière réunion du Conseil européen, qui s'est tenue les 20 et 21 octobre.

La guerre en Ukraine est restée au cœur des préoccupations des chefs d'État ou de gouvernement, dans un contexte d'escalade du conflit marquée par de nouvelles annexions illégales et par des attaques aveugles de la Russie par missiles et drones contre les infrastructures civiles de l'Ukraine. Le Conseil européen a confirmé sa volonté de soutenir l'Ukraine aussi longtemps que nécessaire, sur les plans politique, militaire et financier. Il a aussi demandé à la Commission de concevoir une solution plus structurelle : lors du sommet sur la reconstruction de l'Ukraine qui s'est tenu hier à Berlin, la présidente Ursula von der Leyen a promis une aide mensuelle de 1,5 milliard d'euros à l'Ukraine en 2023. Pouvez-vous nous apporter des précisions ? S'agira-t-il de prêts ou de dons ? Comment lier ces investissements aux réformes nécessaires pour l'entrée de l'Ukraine dans l'Union ?

Deuxième sujet du Conseil européen, étroitement corrélé au premier : la crise énergétique. Le niveau des prix de l'énergie n'est plus tenable, ni pour les ménages ni pour les entreprises. Lors de la table ronde que notre commission organisait sur le sujet il y a deux semaines, un chercheur estimait que 10 % de notre industrie écono-intensive aurait déjà été détruite. Selon lui, chaque mois qui passe augmente d'un point ce pourcentage de destruction. Face à cette urgence, le Conseil européen n'a pourtant pas réussi à s'accorder sur des solutions suffisantes pour éviter de fermer définitivement un certain nombre d'industries.

Madame la secrétaire d'État, alors que l'Allemagne joue cavalier seul et annonce un plan de 200 milliards d'euros, croyez-vous possible de parvenir à une réponse européenne solidaire face à l'urgence énergétique ? Si oui, dans combien de temps ? Comment la France entend-elle obtenir l'extension au niveau européen du mécanisme ibérique ? L'annonce par le Président de la République, à l'ouverture du Conseil européen, d'un projet de gazoduc sous-marin « BarMar » entre Barcelone et Marseille n'a visiblement pas amadoué l'Allemagne : au-delà des controverses sur la passe difficile que traverse la relation franco-allemande, dans quelle mesure la rencontre intervenue hier entre le chancelier Scholz et le Président Macron permet-elle d'espérer sortir de l'impasse ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe. – Je ferai d'abord un point de calendrier : la présidence tchèque a réuni deux fois en 15 jours les chefs d'État ou de gouvernement pour discuter de ces trois chocs majeurs que sont l'agression de l'Ukraine par la Russie, la crise énergétique et la crise alimentaire. L'actualité la plus récente confirme la nécessité d'échanges répétés au plus haut niveau.

La guerre lancée par la Russie contre l'Ukraine continue de faire rage. Le Conseil européen a continué à affirmer son soutien à l'Ukraine, y compris – et c'est nouveau – en prenant en compte l'intervention d'autres acteurs comme l'Iran. Les problématiques de la sécurité alimentaire et de la lutte contre l'impunité ont été évoquées. Se sont ajoutés de nouveaux sujets comme la protection de nos infrastructures critiques après les attaques contre les gazoducs, l'évolution de la relation avec la Chine et la préparation d'échéances internationales comme la COP27 et le sommet entre l'Union européenne et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean).

Le Conseil européen a condamné avec la plus grande fermeté les récentes attaques de missiles et de drones qui ont été perpétrées sans discrimination contre des civils, des biens et des infrastructures civiles à Kiev et dans toute l'Ukraine. Comme l'a dit le Président de la République pendant la conférence de presse, la stratégie russe vise à détruire méthodiquement les capacités de résistance et les infrastructures civiles essentielles de ce pays.

Dans ce contexte, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne maintiendront la pression sur le régime russe pour continuer à l'affaiblir durablement, avec un objectif clair : asphyxier l'effort de guerre russe. La nouveauté, c'est que les mesures restrictives s'étendent maintenant aux alliés du Kremlin dans cette guerre. Des sanctions ont par exemple été prises en réaction au transfert de drones iraniens à la Russie. Le Conseil européen s'est dit prêt à adopter de nouvelles mesures à l'encontre de la Biélorussie, qui a considérablement renforcé son soutien militaire à la Russie.

Le soutien à l'Ukraine se manifeste sur trois plans.

Sur le plan humanitaire, l'Union européenne se tiendra aux côtés de l'Ukraine, en particulier en vue de la préparation à l'hiver.

Sur le plan militaire, ces dernières semaines, a été lancée une mission européenne de formation de soldats ukrainiens à laquelle la France prend une large part. Nous avons également décidé de renforcer les mesures d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix, afin de soutenir les forces armées ukrainiennes.

Sur le plan financier, les dirigeants européens continuent de soutenir leurs efforts avec la poursuite du décaissement rapide de la deuxième tranche de l'aide macrofinancière à l'Ukraine, soit 5 milliards d'euros, et travaillent à la mise à disposition des 3 milliards restants.

J'en viens à deux autres points, politique et juridique.

Le premier sommet de la Communauté politique européenne (CPE), qui s'est tenu à Prague, a été un succès. Le deuxième aura lieu en Moldavie au printemps 2023. Nous passerons alors d'une coopération politique à des coopérations plus concrètes.

Sur le plan juridique, la question des poursuites qui auraient lieu à la suite de la guerre a été évoquée. L'Union européenne a rappelé son engagement dans la lutte contre l'impunité pour les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Les violations évidentes du droit international doivent être sanctionnées, et les outils doivent permettre de sanctionner tous les dirigeants, quel que soit leur niveau, qui ont pris part à cette guerre.

Ensuite, s'est tenue mardi dernier la Conférence pour la reconstruction de l'Ukraine à laquelle l'Union européenne a rappelé son plein soutien, en lien avec les institutions financières mondiales qui seront mobilisées.

Un volant de discussion a porté sur la lutte contre la désinformation, dans la perspective d'un soutien à la défense de la souveraineté de l'Ukraine et aux règles fondant l'ordre international. Il s'agit bien évidemment de rappeler que la Russie est responsable des crises énergétique et économique qui nous touchent.

Le Conseil européen a aussi discuté de l'insécurité alimentaire mondiale, causée par la guerre, en rappelant la responsabilité russe. Il a souligné la nécessité du renforcement des corridors de solidarité, qui ont permis de faire sortir plus de 10 millions de tonnes de céréales d'Ukraine. Ce fut aussi l'occasion de rappeler l'initiative internationale *Food & Agriculture Resilience Mission* (Farm) portée par le Président de la République.

Vous m'avez interrogée sur les réponses apportées à la crise énergétique. Les chefs d'État ou de gouvernement sont revenus sur les propositions de la Commission européenne communiquées le 18 octobre dernier qui complètent les règlements déjà adoptés pour les mesures d'urgence. Ces règlements concernent la réduction de la consommation d'énergie, la contribution des entreprises énergétiques, le renforcement de notre stockage de gaz ou encore la diversification de nos approvisionnements.

La Commission, sur la demande des États membres, a fait de nouvelles propositions notamment pour permettre la mise en place d'une plateforme d'achats conjoints à l'échelle de l'Union européenne. Nous disposerions ainsi d'un véritable pouvoir lors des négociations avec les fournisseurs d'énergie, avec l'objectif de remplir nos stocks de gaz à des prix plus raisonnables l'hiver prochain. Des propositions ont également été faites pour faciliter la conclusion d'accords de solidarité entre États membres.

Les chefs d'État ou de gouvernement ont chargé la Commission d'explorer le mécanisme ibérique. Même si les *mix* énergétiques sont différents selon les pays et que les choses prennent du temps, les chefs d'État ou de gouvernement ont un objectif : réduire les prix de l'énergie payés par les ménages et les entreprises dès cet hiver. Ils ont souhaité fixer un cap et définir un calendrier clair, en demandant à la Commission de présenter des propositions concrètes. Différents canaux peuvent être utilisés : une évolution de l'indice reflétant les prix du gaz – il est basé seulement sur le gaz qui transite par gazoduc, alors que la part du gaz liquéfié va en augmentant –, un corridor de prix ou le plafonnement des prix du gaz utilisé pour produire de l'électricité.

Les 27 pays de l'Union européenne ne sont pas tous affectés de la même façon. Le Conseil Énergie du 25 octobre a permis aux États membres d'évoquer ce sujet. La Commission a fait des propositions sur la mise en place de la plateforme et sur l'évolution de l'indice des prix du gaz. La présidence tchèque a déjà annoncé qu'elle visait une adoption de certaines de ces mesures dès le 24 novembre prochain, au cours d'un nouveau Conseil Énergie. Vous estimez certainement que les choses prennent du temps, mais beaucoup a déjà été réalisé en peu de temps sur des sujets très techniques.

Nous attendons de la Commission qu'elle fasse de nouvelles propositions, notamment sur le découplage des prix de l'électricité et du gaz.

La Russie poursuit l'instrumentalisation de l'approvisionnement énergétique de l'Union en réduisant continuellement les livraisons de gaz. Elle n'est ni un partenaire ni un fournisseur fiable. Et la situation ne risque pas de changer à court terme. Nous poursuivons deux projets complémentaires : réduire notre dépendance à l'égard, à la fois, de la Russie et des énergies fossiles. Nous essayons de garder une cohérence entre les mesures prises en urgence au niveau européen et la trajectoire énergétique et climatique de l'Union européenne.

Des mesures pourraient être prises prochainement pour accélérer la construction de capacités de production d'énergies renouvelables, notamment en réduisant les délais des procédures.

Dernier point sur l'énergie, le Conseil européen a rappelé sa volonté d'une réforme structurelle des marchés de l'énergie pour parvenir à un marché plus cohérent et moins volatil. Les chefs d'État ou de gouvernement attendent des propositions de la Commission d'ici à la fin de l'année pour avancer sur ce sujet dès le début de 2023.

J'en viens ensuite aux questions économiques. Vous m'avez interrogée sur la fragmentation du marché intérieur, un sujet qui a été soulevé lors du Conseil européen. Grâce aux mesures nationales qu'elle a adoptées, la France a l'inflation la plus basse de tous les États de la zone euro. Comment adopter des mesures de protection nationales sans introduire de distorsions de concurrence entre États membres dans le marché intérieur ? Les États ont réaffirmé la nécessité d'un cadre commun.

La Commission a présenté une révision de l'encadrement temporaire des aides d'État en temps de crise, afin que les pays puissent soutenir leurs entreprises sans distorsion de concurrence. Les chefs d'État ou de gouvernement se sont penchés sur la possibilité d'une nouvelle action économique commune au niveau européen. C'est le sens de la proposition *REPowerEU*. Les Vingt-Sept ont donné mandat à la Commission et aux ministres des finances de réfléchir à des mécanismes européens de solidarité financière. Ils sont également convenus de la nécessité de réviser le modèle de gouvernance économique – un serpent de mer !

La Commission européenne devrait présenter le 9 novembre prochain ses recommandations en ce sens, notamment concernant le pacte de stabilité et de croissance.

Dernière point à l'ordre du jour du Conseil européen: les relations extérieures, notamment avec la Chine.

L'Union européenne avait défini son approche des relations avec la Chine en 2019 autour du triptyque partenariat-coopération-rivalité systémique. Le Conseil européen a réaffirmé la persistance du triptyque, tout en tenant compte de l'évolution du comportement de la Chine ces deux dernières années, qui donne davantage de poids dans ce triptyque à la notion de rivalité systémique, y compris sur le plan des valeurs.

La réponse européenne s'adaptera aux changements structurels qui se manifestent dans les relations entre l'Union européenne et la Chine – je pense à la position chinoise sur la guerre en Ukraine ou à la montée des tensions dans le détroit de Taïwan. En pratique, l'Union maintiendra ses efforts pour rééquilibrer la relation économique, mettra en œuvre davantage de réciprocité, renforcera ses outils de défense commerciaux et poursuivra la diversification des chaînes d'approvisionnement. Il s'agit de tout faire pour limiter nos vulnérabilités vis-à-vis de la Chine. Un consensus s'est dégagé en faveur d'une autonomie stratégique

européenne, ce qui valide les positions françaises sur la question. Nous allons poursuivre la mise en œuvre de l'agenda de Versailles.

Cette position est plus mesurée que celle des États-Unis. Dans certains domaines, nous ne pourrions pas faire sans la Chine, par exemple en matière de lutte contre le changement climatique, de protection de la biodiversité, de sécurité alimentaire et de santé mondiale.

L'Europe a également réaffirmé sa position très ferme sur la défense des valeurs et des droits de l'Homme. La proposition de règlement de la Commission relative à l'interdiction des produits issus du travail forcé sur le marché de l'Union a été publiée.

Enfin, le Conseil européen est revenu sur les grandes échéances internationales.

Il s'agit, d'abord, de la préparation de la COP27 qui aura lieu du 6 au 18 novembre à Charm el-Cheikh. Les ministres de l'environnement ont adopté à l'unanimité lors du Conseil Environnement du 24 octobre un mandat de négociation plus ambitieux qui reflète bien la priorité française pour une action climatique forte.

La préparation du sommet entre l'Union européenne et l'Asean qui aura lieu en décembre prochain a également été évoquée. L'Asean occupe une place centrale dans notre stratégie indo-pacifique. Ce sommet sera l'occasion de mettre en valeur des réalisations concrètes à ce sujet.

M. Jean-François Rapin, président. – L'Union européenne fait feu de tout bois sur de nombreux sujets.

J'ai rencontré hier des Français influents au sein des institutions européennes, qui mènent un travail très important sur les nombreux sujets auxquels nous devons faire face.

M. Jacques Fernique. – Je comprends que la réponse européenne à la crise énergétique – une réponse qui doit être lisible par nos citoyens, nos entreprises et nos collectivités – n'est pas encore là. Vous l'avez dit, madame la secrétaire d'État, il faudra du temps, et les situations sont très différentes d'un pays à l'autre. Un mécanisme de solidarité est annoncé, mais nous avons l'impression que les choses coïncident... L'ambiance n'est pas la même que celle que l'on a connue face à la crise du covid. Les désaccords sont patents et il n'est pas certain qu'ils soient un jour surmontés.

Vous avez rappelé la nécessité de réduire notre dépendance à l'égard, à la fois, de la Russie et des énergies fossiles. La crise ne doit pas nous conduire à abandonner nos objectifs climatiques ou le *Green Deal*. Nous nous apprêtons déjà à faire une entorse majeure au principe de non-financement européen des infrastructures des énergies fossiles puisque la France soutient désormais le projet de gazoduc sous la Méditerranée, qui se substitue au projet de MidCat qui avait les faveurs de l'Allemagne.

Quelle est la cohérence entre l'opposition du Gouvernement au projet MidCat, une infrastructure qui maintenait pour longtemps la dépendance et la vulnérabilité aux fossiles, et son soutien à un gazoduc sous-marin dont les conséquences seraient à peu près les mêmes, avec des impacts lourds sur la biodiversité ? On change le nom et le tracé, mais l'objectif reste le même !

M. André Reichardt. – Vous avez dit à deux reprises que tout allait prendre un certain temps... Les plus anciens se souviendront du sketch de Fernand Raynaud sur le fût du canon ! Vous connaissez la pression qui pèse actuellement sur les différents acteurs de la vie civile en France : cette crise énergétique est en train progressivement d'étouffer notre tissu économique, l'industrie d'abord, les PME et les agriculteurs maintenant. Où cela va-t-il s'arrêter ?

Les propositions demandées par le Conseil européen à la Commission devraient déjà être sur la table ! Pourtant, les choses n'ont pas l'air d'aller rapidement dans le bon sens. Pouvez-vous nous préciser le calendrier ?

M. André Gattolin. – La Facilité européenne pour la paix est un fonds d'un montant de près de 5,7 milliards d'euros mis en place en mars 2021, abondamment utilisé pour compenser financièrement les aides militaires apportées par les pays de l'Union. Entre 4,5 et 5 milliards d'euros de dons y seraient éligibles, aussi sera-t-il vite épuisé, d'autant qu'il est prévu pour aller jusqu'en 2027. Cette facilité permet de faire face à deux fronts : le front ukrainien et le front africain face aux déstabilisations russes et chinoises. Un montant de 2,5 milliards d'euros de compensation a déjà été engagé au titre de l'aide militaire fournie à l'Ukraine ; face à ses insuffisances en matière de volume et de destination, faut-il abandonner l'usage de ce fonds ?

Au sujet de la Chine, bien que nous avancions quelque peu, la raison marchande l'emporte toujours sur la réalité. Sur le papier, il est possible de croire qu'elle est un partenaire dans le cadre des conférences liées au climat ou à la biodiversité ; mais, du côté de l'exécution, il ne faut rien en attendre. Des mesures plus sérieuses sont à prendre en matière d'ingérence de ce pays dans nos secteurs stratégiques.

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – À l'occasion de la Conférence sur la reconstruction de l'Ukraine, à Berlin, le 25 octobre, la présidente de la Commission européenne a mentionné la poursuite du soutien apporté à ce pays. Les besoins estimés pour faire face aux enjeux de survie au quotidien sont compris entre 3 et 5 milliards d'euros par mois, l'Union se montrant prête à fournir 1,5 milliard d'euros mensuels, soit 18 milliards pour 2023. Il faut distinguer cette aide des efforts de reconstruction, qui, eux, ne sont pas encore chiffrés. Le Président de la République a décidé d'organiser dans les prochaines semaines, à Paris, une conférence internationale pour la résilience de l'Ukraine, où seront discutées les modalités d'aide à court terme, notamment sur le plan humanitaire.

Vous l'avez évoqué, élaborer des mesures européennes en matière énergétique prend du temps. C'est la raison pour laquelle nous menons de nombreuses actions au plan national, comme le bouclier tarifaire. Les États européens disposent de *mix* énergétiques tous dissemblables ; la France, par exemple, dépend peu du gaz, à l'inverse de l'Allemagne et de l'Italie. Les mesures prises à vingt-sept doivent, par conséquent, satisfaire des contraintes différentes. Le plafond du prix du gaz fait peur à certains pays, qui redoutent, au travers d'une telle mesure, que l'Europe ne parvienne plus à se fournir, le gaz partant vers l'Asie. Le découplage du prix du gaz et de l'électricité bénéficierait à la France, mais coûterait cher à d'autres pays : nous devons trouver un mécanisme qui nous permette de bénéficier de cette mesure tout en évitant de faire supporter son coût par les pays producteurs d'électricité à partir du gaz.

Monsieur Fernique, vous qualifiez le projet de gazoduc MidCat d'entorse au non-financement des énergies fossiles. Vous l'avez souligné, le projet a changé : BarMar sera

destiné à transporter de l'hydrogène vert. Ce ne sera pas un gazoduc, la proportion de gaz, considérée par l'Union européenne comme une énergie de transition, étant très limitée. C'est la raison pour laquelle le Président de la République a souhaité « troquer » un projet pour l'autre. Notre objectif est de décarboner notre énergie. La mise en œuvre, à la suite de la réalisation d'études de faisabilité et de conséquences environnementales, sera probablement discutée début décembre, au sommet des pays du sud de l'Union européenne.

La présidence tchèque l'a assuré : il sera réuni autant de Conseils Énergie que nécessaire afin de trouver des solutions, à commencer par une réunion le 24 novembre. Le comité des représentants permanents (Coreper) y œuvre jour et nuit.

Les chefs d'État ou de gouvernement ont décidé de mettre en œuvre la sixième tranche de la Facilité européenne pour la paix, pour un total de 3 milliards d'euros. Aucune comparaison publique n'est possible quant au soutien accordé à l'Ukraine : les informations relèvent du déclaratif, certains incluent les coûts de transport, sans même mentionner le fait que l'Ukraine a demandé à de nombreux pays, France incluse, de ne pas tout dévoiler. Notre pays prend pleinement sa part, tout comme, en proportion de leur capacité, de nombreux petits pays européens. Abonder une sixième tranche de cette facilité européenne permet de répondre aux besoins de l'Ukraine, mais pas seulement.

En matière de défense, nous avons pris du retard avant l'agression de l'Ukraine par la Russie ; nous devons désormais accélérer sur les projets communs, et ce sur toute la chaîne : recherche et développement, projets industriels, formation et coopération, boussole stratégique.

Je l'ai dit, la Chine a donné lieu à une discussion importante lors du Conseil européen. Le modèle allemand est fortement secoué par le changement de paradigme colossal qui est en cours, ce que le chancelier fédéral a lui-même reconnu à travers le terme de *Zeitenwende*. L'ombrelle militaire américaine avait été secouée sous la présidence Trump ; désormais, c'en est terminé d'une compétitivité fondée sur une énergie à bas coût fournie par la Russie ; les exportations vers la Chine sont bouleversées. La question est existentielle pour l'Allemagne : l'ajustement et la réorientation de la dynamique économique prendront du temps. À ce titre, les discussions au sein du Conseil européen ont eu une influence, comme le prouve la prise d'investissement d'une entreprise chinoise dans une activité allemande, qui est descendue – sans que le débat soit clos – de 35 % à 25 %.

M. Pierre Laurent. – L'accord passé sous l'égide de l'ONU sur les stocks de céréales ukrainiens, à destination notamment des pays du Sud, arrive à échéance fin novembre. Qu'est-il envisagé pour la suite ?

Ce que vous nous dites sur l'énergie n'est pas de nature à nous rassurer... La décorrélation entre les prix du gaz et de l'électricité ayant, semble-t-il, peu de chances d'aboutir dans l'année qui vient, où en sont les perspectives de baisse des prix dans les négociations actuelles ? Quels producteurs font peser le risque de faire partir leur gaz vers l'Asie en cas de décorrélation des prix ? Dans ce contexte d'absence d'accord global, un achat conjoint de gaz peut avoir un effet pervers en nous rendant – dans une logique qui n'est pas la nôtre – plus dépendants du gaz.

Compte tenu de la situation énergétique, quels sont les objectifs plus ambitieux que vous mentionniez au sujet de la COP27 ? Il est difficile pour l'Union de donner des leçons en matière de transition énergétique au monde vu les conditions actuelles et sa

dépendance au gaz... Existe-t-il une telle ambition pour pays du Sud accompagnée d'une allocation de financements permettant qu'ils mettent en œuvre leur transition ?

M. Jean-Yves Leconte. – Comme le soulignait Josep Borrell dans son discours il y a quinze jours, l'Europe a longtemps vécu avec le parapluie américain, l'énergie russe et le commerce avec la Chine. Aujourd'hui, nous assistons à une remise en cause complète d'un modèle qui était allemand au départ mais qui, par extension, est devenu européen ; pour l'Union, il s'agit d'un moment de grande fragilité. Il ne suffit pas de dire que notre inflation est la plus faible tant la situation économique et sociale chez nos voisins, notamment les pays du Sud et la Turquie, complique nos relations. Comment l'Union européenne peut-elle aider ces pays à faire face à leurs difficultés, pour garantir la stabilité ?

Les conclusions du Conseil européen sur les questions énergétiques sont laborieuses ; les divergences franco-allemandes se font jour. Je pense aussi à la question de l'hydrogène. Quel est le plan pour rétablir le lien franco-allemand, gage d'entraînement pour le reste de l'Union européenne ? Cela ne signifie pas que la France et l'Allemagne se mettent pas d'accord entre elles pour imposer ensuite leurs décisions aux autres mais que, si nous trouvons un point d'équilibre alors que nos pays sont si différents, nous sommes alors capables d'entraîner les autres pays. Comment retrouver une capacité d'initiative franco-allemande sur les questions énergétiques, s'agissant notamment du gazoduc et de l'hydrogène, et sur la défense ?

Mme Elsa Schalck. – Je vous transmets une question de notre collègue Véronique Guillotin sur le covid. Face à l'épidémie, les citoyens ont été sensibilisés à l'importance de la vaccination ; les infrastructures mises en place pour le certificat covid ont permis de valider un cadre de confiance européen. Afin d'utiliser ces acquis à bon escient, une démarche volontaire pourrait être promue, notamment par la France, auprès des instances européennes pour mettre en place une carte de vaccination du citoyen européen. La Grande Région, actuellement présidée par Jean Rottner au titre de la région Grand Est, a exprimé son souhait d'être un territoire d'expérimentation de cette carte de vaccination. Pouvez-vous nous préciser la position de la France à ce sujet ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Monsieur Laurent, le Conseil européen a traité du renforcement des corridors de solidarité pour faire sortir des céréales d'Ukraine en appelant à renouveler l'accord pris sous l'égide de l'ONU, qui prendra fin en novembre. Le Président de la République a toujours poussé en ce sens, comme en atteste l'initiative Farm, en lien avec l'Union africaine pour garantir soutenabilité et durabilité.

Le Gouvernement soutient depuis l'agression de l'Ukraine la décorrélation, sur le court terme, des prix du gaz et de l'électricité, et, de manière plus pérenne, une réforme du marché de l'électricité. Dans les conclusions du Conseil européen, les chefs d'État ou de gouvernement ont demandé à la Commission d'élaborer des propositions. Ce n'est pas parce qu'il existe des difficultés d'adaptation à court terme, justifiant des mesures nationales transitoires comme le bouclier tarifaire, qu'il faut jeter le bébé avec l'eau du bain ! Le marché unique de l'énergie, en ce qu'il permet des *mix* énergétiques différents, nous assure une grande solidarité en cas de problème. La France importe de l'électricité depuis le début de l'été. Certes, nous devons adapter le système de prix et fournir en échange du gaz à l'Allemagne quand elle en manque, mais il faut se féliciter que ces interconnexions existent.

Les producteurs font face à une compétition mondiale accrue autour du gaz naturel liquéfié, à la suite du refus de la Russie de continuer à fournir les gazoducs. Un accord

a été conclu entre chefs d'État ou de gouvernement afin de donner mandat à la Commission pour négocier les prix du gaz avec la Norvège, mais aussi avec les États-Unis, le Japon et la Corée du Sud. L'objectif est de ne pas nous faire concurrence afin que, en relâchant la pression sur l'offre, les prix soient revus à la baisse.

Je vous confirme que, dans la perspective de la COP27, un mandat plus ambitieux est à l'étude, axé sur l'accélération du déploiement des énergies renouvelables et sur le financement de l'adaptation.

Monsieur Leconte, face au changement de paradigme mondial, le couple franco-allemand s'adapte. Le conseil des ministres franco-allemand a été non pas annulé, mais reporté, afin d'œuvrer à un cahier des charges plus complet sur des sujets tels que la défense, le spatial, l'énergie, la culture, l'éducation ou la réforme de la gouvernance économique de l'Europe, qui permettra d'accélérer la feuille de route européenne. Le « couple » franco-allemand peut parfois être un irritant pour les autres pays européens du fait de son rôle moteur, mais, dès qu'il n'avance pas assez vite, l'inquiétude se fait jour. Ce couple existe toujours, mais la relation est compliquée par la situation énergétique. Le déjeuner entre le Président de la République et le chancelier fédéral visait à faire un état des lieux des avancées communes possibles. Nous avons le temps, d'ici aux soixante ans du traité de l'Élysée, en janvier 2023, de faire des progrès. Le couple franco-allemand se parle, permet d'avancer, concrètement, sur la compréhension des enjeux, et d'embarquer à notre suite l'Union européenne, suivant l'usage.

L'hydrogène vert soulève des interrogations en matière de production, mais également de transport : sur ce dernier point, certains industriels vantent la facilité de l'opération, d'autres évoquent une forte déperdition... Nous devons approfondir cette question, notamment dans le cadre de BarMar.

La Commission européenne pourrait examiner la faisabilité du déploiement d'une carte de vaccination européenne. Un rapport sur la stratégie pharmaceutique pour l'Europe de la Commission européenne a été présenté le 20 octobre dernier par Mmes Gruny et Harribey devant votre commission. Nous sommes favorables à ce que la proposition de Mme Guillotin soit étudiée par la Commission européenne : une étude pilote pourrait être menée dans certaines régions de l'Union, comme la Grande Région. La présidence tchèque du Conseil de l'Union européenne organisera les 21 et 22 novembre, à Prague, une réunion d'experts sur la vaccination ; cette proposition pourra, à cette occasion, être évoquée.

M. Jean-Yves Leconte. – Je répète ma question : qu'en est-il de l'accompagnement que nous pouvons proposer à nos voisins de Turquie et d'Afrique du Nord, qui connaissent des difficultés économiques et sociales croissantes ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Je pense que votre question ne concerne pas la Turquie, qui ne se sent pas inquiète à ce stade, mais seulement les pays d'Afrique du Nord. En ce qui concerne les tensions sur le marché des céréales, l'Europe va encore accélérer son action, notamment au travers de l'initiative Farm. Le Fonds monétaire international (FMI) s'inquiète de la situation de nombreux pays émergents ou en développement non seulement en raison de ces tensions, mais aussi de la remontée des taux d'intérêt. Nous suivons cette situation avec beaucoup d'attention. La France est toujours très impliquée, à la fois au FMI, où de nombreux ministres étaient présents, voilà quinze jours, pour participer aux rencontres annuelles, et dans le cadre du Club de Paris.

Mme Colette Mélot. – Je suis préoccupée par la relation franco-allemande. L’annulation, ou le report en raison du changement de paradigme que vous venez d’évoquer, du dernier conseil des ministres franco-allemand a encore renforcé le ressenti médiatique quant aux divergences pouvant exister entre nos deux pays. L’Allemagne et la France ont en commun une vision européenne assez proche depuis de nombreuses années, mais il faut rester vigilant. Comme vous l’avez rappelé, le soixantième anniversaire du traité de l’Élysée sera l’occasion de réactiver des liens culturels et éducatifs entre nos deux pays.

Mme Patricia Schillinger. – Lors du dernier Conseil européen, les Vingt-Sept ont collectivement condamné les actes de sabotage commis contre le gazoduc Nord Stream. La guerre d’agression que livre la Russie à l’Ukraine a engendré de nouveaux risques, en particulier des attaques physiques et cyber qui se combinent pour former une menace hybride. Le Conseil a d’ailleurs appelé les États membres à prendre des mesures de coopération urgentes et efficaces avec la Commission afin de renforcer la résilience des infrastructures critiques, notamment transfrontalières. Quelles sont les pistes envisagées pour protéger nos infrastructures ?

Mme Christine Lavarde. – Le contexte énergétique actuel oblige les entreprises à repenser leurs procédures d’approvisionnement, voire même à envisager de délocaliser leurs sites de production aux États-Unis, par exemple, où l’énergie est plus abondante. Comment l’Union européenne va-t-elle concilier le besoin de compétitivité avec un certain nombre de textes en cours d’élaboration – je pense notamment à la proposition de directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité ? Notre commission a déjà fait remarquer que ce dernier texte imposait aux entreprises européennes de maîtriser, sur l’ensemble de leur chaîne de valeur, le respect d’un certain nombre de conditions, notamment en termes d’extraction des matières premières. Mais comment connaître les conditions d’extraction d’un gaz américain acheté à un *trader* ? Comment allez-vous concilier ces impératifs tout en essayant de maintenir la compétitivité de notre industrie ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Madame la secrétaire d’État, le 29 juillet dernier, je vous écrivais pour vous adresser mes vœux de réussite à la tête de ce ministère et pour vous interroger sur les actions que vous comptiez entreprendre pour la mise en place d’un écosystème français et européen du *cloud*, technologie aujourd’hui incontournable pour porter nos projets nationaux et européens.

À l’heure actuelle, en l’absence du *Privacy Shield*, invalidé par l’arrêt *Schrems II*, il n’existe plus aucun cadre de protection des transferts de données des Européens vers les États-Unis. Même si nous travaillons sur des textes comme le *Data Act*, par exemple, pour créer un cadre sécurisé de protection des données européennes, il est indispensable de développer des technologies européennes pour échapper aux lois extraterritoriales américaines.

Pouvez-vous nous préciser les intentions du Gouvernement quant à la mise en œuvre d’une politique industrielle française et européenne sur le *cloud* ? *Quid* du projet de plateforme des données de santé des Européens, qui devait s’appuyer sur le modèle français et dont la conception avait été confiée à Microsoft Azur ? Or le Gouvernement a retiré auprès de la Commission nationale informatique et libertés (Cnil) sa demande d’autorisation pour la plateforme française, au risque de mettre en danger la protection des données...

Mme Laurence Boone, secrétaire d’État. – Madame Mélot, le déjeuner entre le Président de la République et le chancelier Scholz s’est très bien passé, les relations de travail

entre les ministres sont bonnes. Les groupes d'amitié parlementaires jouent également un rôle très important. Encore une fois, le report du conseil des ministres correspond à une volonté de tenir une réunion de substance et non de pure forme.

Madame Schillinger, la protection de nos infrastructures critiques est un sujet essentiel, sur lequel le Conseil européen a effectivement travaillé. La France et l'Union européenne agissent depuis longtemps pour renforcer la protection et la résilience de ces infrastructures. Un accord a été conclu, sous la présidence française de l'Union européenne, entre le Parlement et le Conseil sur la directive sécurité des réseaux et des systèmes d'information et sur la directive relative à la résilience des entités critiques. Ces deux textes permettent à l'Union européenne de mieux protéger ces infrastructures. La France prendra toutes les mesures nationales nécessaires pour s'inscrire dans ce cadre.

Mme Patricia Schillinger. – Serait-il possible d'organiser des exercices de terrain intégrant les élus et nos partenaires transfrontaliers ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Il s'agit d'une excellente suggestion. Beaucoup d'institutions réalisent déjà ce genre d'exercice de gestion de crise.

Madame Lavarde, nous travaillons d'arrache-pied à faire baisser les prix de l'énergie pour éviter le type de délocalisation que vous décrivez. Ce sujet nous inquiète et c'est la raison pour laquelle la France fait autant d'efforts, à la fois sur le territoire national et en Europe, pour éviter d'en arriver ce genre de situation.

En ce qui concerne l'*Inflation Reduction Act*, destiné à favoriser la production industrielle américaine et la compétitivité des entreprises qui vont s'installer aux États-Unis, l'Union européenne est en train de réagir. Il s'agit d'un sujet de discussion très convergent avec l'Allemagne. Vous avez pu en avoir un aperçu hier soir, lorsque le Président de la République a suggéré de réserver des aides aux achats – notamment automobiles – européens. La France pousse toujours pour la préférence européenne, que ce soit dans l'industrie ou en matière de défense ou d'espace, par exemple.

Madame Morin-Desailly, les récentes annonces sur la réforme du système judiciaire américain marquent le franchissement d'une nouvelle étape dans le renforcement du cadre de protection des données européennes traitées par les acteurs américains. La Commission européenne devrait examiner très prochainement de nouvelles mesures. Nous serons associés à cette réflexion et nous ferons preuve de la plus grande vigilance pour assurer le plus haut niveau de protection possible des droits fondamentaux de nos concitoyens.

Vous avez évoqué la politique industrielle, qui est tout autant concernée par le changement de paradigme que j'évoquais. Il s'agissait d'une expression très française ; aujourd'hui, la politique industrielle est devenue une expression tout à fait européenne. Il faut assurer la résilience de toute la chaîne de production : *sourcing* de matériaux critiques, développement de nos technologies, notamment au travers de l'*European Chips Act*, protection de nos technologies à l'égard des investissements directs étrangers réalisés en Europe. L'Union européenne porte une attention particulière à toute cette chaîne. La volonté de mener une politique industrielle à l'échelle européenne existe bel et bien.

La protection de l'intégrité des données de santé est très importante à nos yeux. Nous sommes en train de faire émerger un cadre robuste pour la protection des données et la lutte contre l'application extraterritoriale de lois étrangères. Nous renforçons également

l'encadrement du transfert de données vers les pays tiers. Nous tenons compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, au sein du *Data Governance Act*, publié au *Journal officiel de l'Union européenne* au premier semestre 2022. Nous déployons des efforts identiques dans le cadre des négociations en cours sur le *Data Act* et sur le règlement relatif à la création de l'espace européen de données de santé.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Nous avons travaillé, au sein de la commission, sur le programme d'action numérique à l'horizon 2030, appelé « boussole numérique ». Or nous avons constaté que la politique industrielle n'était pas encore au rendez-vous. L'ambition reste assez mesurée.

Par ailleurs, quelles seront les modalités permettant de créer un écosystème européen du *cloud* ? Comment allez-vous aiguillonner cette politique pour faire en sorte que nous allions plus loin ? Il nous faut également prendre des dispositions législatives pour assurer une forme de préférence en faveur de nos propres entreprises.

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Je tiens tout d'abord à vous remercier pour le travail que la commission a mené sur le programme d'action numérique à l'horizon 2030.

La réflexion sur les modalités et le mode de financement des projets prévus dans ce programme est en cours. Le commissaire Thierry Breton est très attentif à ces sujets. Nous discutons du *cloud* avec l'Allemagne ; il en sera également question dans le cadre du traité du Quirinal : à côté de la défense et du spatial, le *cloud* est l'un des axes forts sur lesquels nous voulons renforcer nos travaux avec l'Italie.

Je n'ai pas de calendrier à vous fournir à cet instant, mais nous suivons ces questions avec la plus grande attention et nous pourrions en discuter de nouveau à votre convenance.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci de votre présence parmi nous, madame la secrétaire d'État. Nous serons certainement amenés à vous revoir rapidement en fonction de l'actualité.

Jeudi 3 novembre 2022

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes en Espagne du 13 au 15 septembre 2022

Communication de M. Jean-François Rapin

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, je tiens d'abord à remercier Son Excellence Monsieur l'Ambassadeur d'Espagne à Paris d'avoir accepté notre invitation à venir devant notre commission, non pas pour une audition en bonne et due forme, mais pour nous écouter présenter ce bref compte rendu du déplacement d'une délégation de notre commission à Madrid, du 13 au 15 septembre dernier. C'est avec plaisir que je vous proposerai de réagir ensuite à ce compte rendu et de nous faire part de votre vision de l'état actuel des relations franco-espagnoles au sein de l'Union européenne, en particulier sur les dossiers d'actualité que je vais évoquer. Vous êtes effectivement un parfait connaisseur des affaires européennes, ayant été notamment conseiller pour l'Europe du président du gouvernement espagnol Zapatero de 2004 à 2011. Vous avez retrouvé la Moncloa en 2018, comme directeur général des affaires internationales et stratégiques auprès du président Sanchez, avant d'être nommé ambassadeur en Suisse puis de succéder à José-Manuel Albares, lorsque celui-ci a été nommé ministre des affaires étrangères à Madrid.

Une délégation de notre commission s'est donc rendue à Madrid, du 13 au 15 septembre, à l'invitation de mon homologue du Parlement espagnol, Mme Susana Sumelzo, qui préside la commission mixte des affaires européennes. Commission mixte en effet, puisqu'elle présente la particularité d'être bicamérale et comprend des membres du Congrès des députés et du Sénat espagnols. La commission mixte nous a invités à participer à sa réunion le 14 septembre aux Cortes, au palais du Congrès des députés espagnols, en présence de votre homologue, Son Excellence Monsieur Jean-Michel Casa, ambassadeur de France à Madrid. Cette réunion a été consacrée à notre relation bilatérale au sein de l'Union européenne et à nos points d'intérêt communs.

Notre délégation, que je conduisais, était composée de Pascale Gruny, vice-présidente du Sénat, qui nous apporte son expérience comme membre également de la commission des affaires sociales et de la délégation aux entreprises. En effet, tous les membres de notre commission sont aussi membres d'une commission permanente, ce qui nous permet de bénéficier de leur expertise sectorielle et, en retour, de faire valoir les enjeux européens dans les commissions permanentes. Nous accompagnait aussi Pascal Allizard, qui est vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat et premier vice-président de la délégation française à l'assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE), et également vice-président de cette assemblée internationale. Participait aussi au déplacement Florence Blatrix Contat, membre de la commission des affaires économiques et vice-présidente de la délégation aux entreprises du Sénat. Enfin, Pierre Louault, secrétaire de la commission des affaires économiques, a enrichi notre délégation de sa fine connaissance des questions agricoles.

J'insiste sur l'importance, à mes yeux, de ce dialogue interparlementaire multiforme, qui passe notamment par les groupes d'amitié, mais aussi par les commissions et singulièrement par la nôtre, puisque ce dialogue est suivi, au fil des semestres, notamment grâce aux réunions régulières de la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) dans le pays qui assure la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne. C'est dans ce cadre, pendant la présidence française de l'Union européenne (PFUE), que j'ai pu resserrer les liens avec nos collègues espagnols, et que mon homologue Susana Sumelzo nous a invités à tenir cette réunion commune à Madrid.

Lors de notre séjour, nous avons centré nos discussions sur les sujets d'intérêt et d'actualité communs, ainsi que sur la préparation du volet parlementaire de la présidence espagnole, qui interviendra au second semestre de l'an prochain, juste avant un semestre qui sera tronqué en raison du renouvellement du Parlement européen au printemps 2024, donc dans la dernière ligne droite législative des institutions européennes. Nous nous sommes également attachés, sans enjambrer les présidences tchèque et suédoise, dans lesquelles nous nous impliquons pleinement au niveau parlementaire, à nouer le « fil rouge » susceptible de relier les présidences française et espagnole, en continuation avec la présidence portugaise qui eut lieu au premier semestre 2021 et qui fut évidemment centrée principalement sur la gestion des conséquences de la pandémie. Ce fil rouge est celui de la relance et de la résilience face aux crises, pandémique d'abord, puis géostratégique à présent, du fait de l'agression russe contre l'Ukraine.

Nos échanges avec nos collègues espagnols de la commission mixte ont été nourris ; je note avec satisfaction que les porte-parole de tous les groupes parlementaires y ont participé. Ce dialogue entre les groupes est important pour nous, qui abordons traditionnellement les sujets européens de manière transpartisane, en confiant leur examen conjoint à des rapporteurs de la majorité et de l'opposition sénatoriales. L'Espagne a une culture du compromis et des coalitions, que ce soit au sein de son Parlement national, où le Gouvernement ne dispose que d'une majorité relative, ou au sein de ses assemblées et exécutifs régionaux. Le système parlementaire bicaméral français se fait progressivement à cette culture, dans le cadre constitutionnel qui est le sien.

Une nouvelle stratégie d'action extérieure 2021-2024 a été adoptée en avril 2021 par notre voisin et ami espagnol, qui reprend la doctrine traditionnelle de l'Espagne mais l'actualise de façon à ce qu'elle gagne « en efficacité, combativité, et visibilité » sur la scène internationale. Quatre grands principes directeurs y sont identifiés : le premier, qu'il nous tient particulièrement à cœur de souligner ici, est « plus d'Europe » ; puis vient un « meilleur multilatéralisme », un « bilatéralisme stratégique » et « l'engagement de solidarité », *via* une coopération pour le développement plus forte et modernisée. Sur ces bases, l'action extérieure espagnole priorise donc l'environnement européen immédiat, le voisinage méditerranéen (vision très large qui inclut le Sahel), l'Amérique latine, et la relation transatlantique.

Nos échanges avec nos collègues parlementaires se sont poursuivis au Sénat, où nous avons été accueillis par le vice-président de la commission du développement durable et par le porte-parole d'un groupe parlementaire, membre du groupe d'amitié bilatéral. Nous avons ensuite été accueillis au ministère des affaires étrangères espagnol par des diplomates de haut rang, les deux directeurs généraux en charge de l'Europe, Alejandro Abellan et Salvador Rueda, tous deux parfaitement francophones et entourés de leurs équipes. Nous avons aussi pu rencontrer des *think tanks*, qui jouent un rôle important en Espagne, notamment la FAES, proche du Parti Populaire, et la fondation Alternativas, proche du PSOE

(parti socialiste ouvrier espagnol), et son vice-président, Diego Lopez Garrido, qui fut ancien secrétaire d'État à l'Union européenne.

Nos discussions, très ouvertes et très directes, nous ont confirmé notre très grande proximité avec l'Espagne sur les scènes européenne et internationale. Nous avons enfin conclu notre déplacement par une réunion de travail à l'Institut français de Madrid dont nous avons constaté avec satisfaction le rôle moteur qu'il joue en matière culturelle et linguistique.

Ce que nous retenons avant tout de ce séjour bref mais dense, c'est que nos priorités sont, à l'évidence, grandement convergentes, par exemple sur l'Europe de la défense, les questions environnementales, l'Europe sociale, l'Union économique et monétaire et le renforcement de l'autonomie stratégique européenne, incluant la nécessité d'une politique industrielle.

Ces convergences se renforcent dans le contexte de la guerre en Ukraine.

Les autorités espagnoles ont affiché leur pleine solidarité avec l'Ukraine qui s'est matérialisée par des envois d'armes conséquents, annoncés à l'occasion du déplacement de Pedro Sanchez à Kiev le 21 avril, par une assistance significative pour contribuer aux enquêtes sur les crimes de guerre présumés russes et par l'expulsion de 27 diplomates russes de l'ambassade de Russie à Madrid le 18 mai. Au 22 août, le pays accueillait 138 000 réfugiés ukrainiens, l'Espagne comptant une importante communauté ukrainienne avant la guerre (plus de 120 000 personnes).

Nous avons tenu aussi une réunion avec la délégation espagnole à l'AP-OSCE, présidée par Pere Joan Pons, qui vient d'être élu vice-président de cette assemblée aux côtés de notre collègue Pascal Allizard : cette rencontre a fait apparaître une grande convergence de vues sur les questions stratégiques, l'Alliance atlantique restant un axe primordial de la stratégie de défense espagnole. Je rappelle que Madrid a organisé avec succès le sommet de l'OTAN des 29 et 30 juin 2022, à l'occasion des 40 ans de son adhésion.

Au sein de l'Union européenne, la relation franco-espagnole est donc caractérisée par un exceptionnel degré de proximité et de confiance et nous avons mieux mesuré l'attente de l'Espagne à l'égard de la France, qui est sa porte d'entrée vers le reste de l'Union européenne.

Nos positions divergent néanmoins sur la politique commerciale ; l'Espagne reste très motivée en cette matière, notamment au titre de sa relation avec l'Amérique latine. Elle défend l'approfondissement des accords négociés avec le Chili et le Mexique, et la mise en application de l'accord conclu avec le Mercosur en 2019. Autre sujet de divergence : la réforme du Pacte Asile-Migration, qui risque fort de devoir être finalisée par la présidence espagnole fin 2023. Sur ce point, l'Espagne tient à bien distinguer le principe de liberté de circulation, auquel elle est très attachée, et le défi migratoire qui concerne les frontières extérieures et que l'Espagne a provisoirement atténué en prenant récemment parti pour le Maroc dans le conflit au Sahara occidental, revirement qui a entraîné une moindre pression sur les enclaves de Ceuta et Melilla.

Quant aux interconnexions énergétiques, c'est évidemment une question cruciale, mise sur le devant de la scène avec l'arrêt de l'approvisionnement en gaz russe et la nécessité de diversifier nos sources d'approvisionnement.

Après les avancées réalisées en 2018 sur le projet de câble électrique sous-marin du Golfe de Gascogne, nous avons beaucoup évoqué, avec nos collègues espagnols, mais aussi avec l'ambassadeur de France, le fameux MidCat, le projet d'oléoduc transpyrénéen auquel le Président de la République française maintenait son opposition malgré la pression allemande. Depuis lors, nous constatons avec satisfaction que les pourparlers franco-espagnols ont progressé, et le MidCat a été supplanté par le BarMar, projet de corridor sous-marin d'énergie verte de Barcelone à Marseille, annoncé le 20 octobre. Il devrait faire l'objet d'expertises croisées, permettant d'inscrire ce projet au rang des projets d'intérêt commun européens. Ce projet est résolument tourné vers l'avenir, ayant pour objectif d'apporter des solutions durables aux échanges énergétiques non seulement bilatéraux mais européens, avec un rôle clé pour la France et l'Espagne.

Bien sûr, nous serions très désireux, à notre tour, d'entendre votre appréciation de ce projet, Monsieur l'Ambassadeur, puisqu'il est désormais au cœur de nos relations bilatérales, et devrait être prochainement évoqué, début décembre, entre les présidents Sanchez et Macron et le Premier ministre Costa.

Au-delà, nous souhaitons aussi vous interroger sur l'avenir du mécanisme ibérique de limitation des prix de l'énergie pour les consommateurs et les entreprises, qui est également au cœur des discussions en cours au sein du Conseil de l'Union européenne. La France soutient ce modèle et incite fortement la Commission et les autres États membres qui sont encore réticents à le faire.

Les ministres européens de l'Énergie ont décidé de se revoir le 24 novembre afin de tenter d'adopter un paquet de mesures pour juguler la crise de l'énergie. C'est à la Commission de faire des propositions. La récente chute des prix de gros du gaz, due notamment à la douceur du climat dont nous avons bénéficié en ce début d'automne, ne doit pas dissuader les Européens d'établir un mécanisme pour endiguer la volatilité du marché, les cours pouvant s'envoler à nouveau sans préavis. Avant de donner la parole à mes collègues, je souhaite aussi vous interroger, Monsieur l'Ambassadeur, à ce propos : que pouvez-vous nous dire de l'avancement de ce dossier si important pour la crédibilité même de l'action européenne auprès de nos citoyens ?

Enfin, je signale que nous inscrivons dans la durée notre dialogue parlementaire franco-espagnol, puisque ma collègue Susana Sumelzo vient de me proposer de tenir une réunion commune, au Sénat, au début de l'an prochain, ce que j'ai accepté avec enthousiasme. Nous nous reverrons donc bientôt !

Je cède maintenant la parole à Monsieur l'Ambassadeur et je proposerai ensuite à mes collègues qui m'ont accompagné à Madrid de compléter mes propos.

M. Victorio Redondo Baldrich, Ambassadeur d'Espagne en France. – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les sénateurs membres de la Commission des affaires européennes, Mesdames et Messieurs, merci de m'avoir donné l'opportunité d'être parmi vous ce matin, c'est un honneur pour moi. Je vous remercie aussi pour votre visite en Espagne, dont je sais qu'elle a été positive et fructueuse. Je m'en réjouis.

La diplomatie parlementaire est, aujourd'hui, tout aussi importante que la diplomatie gouvernementale traditionnelle. Elle nous permet d'aborder des sujets qui ne sont pas forcément dans l'agenda politique plus immédiat.

Cela nous permet aussi d'élargir la relation bilatérale, d'une manière souvent plus large et apaisée. Dans le cas de la France et de l'Espagne, c'est d'autant plus important que nos relations vont bien au-delà du voisinage ; je dirais qu'il s'agit d'une communauté d'intérêts et de valeurs partagés, depuis des décennies et surtout depuis notre accession à l'Union européenne en 1986.

Je remercie les autorités françaises, et particulièrement le Parlement, pour la réussite de la Présidence française de l'Union européenne (PFUE), qui a eu lieu dans des circonstances très difficiles, entre l'après-pandémie et les élections présidentielle et législatives.

L'Espagne est pleinement déterminée à réussir aussi bien sa présidence, après la République tchèque et la Suède, au deuxième semestre 2023, qui marquera en effet la fin opérationnelle de la législature européenne avant les élections législatives de mai 2024. Il appartiendra donc à l'Espagne d'achever un grand nombre de dossiers, ce pour quoi le contact avec les présidences précédentes, et la collaboration avec la France en particulier, est une richesse indispensable.

La pandémie du covid-19, avec ses conséquences économiques et sociales, et l'invasion russe de l'Ukraine ont souligné la nécessité de se préparer à la gestion des crises et d'intégrer la résilience aux programmes des présidences du Conseil de l'Union européenne.

La présidence espagnole devra aussi se projeter dans le plus long terme pour peser sur les travaux de la prochaine Commission. L'Espagne accueillera 22 réunions ministérielles informelles, ainsi que plus de 300 événements techniques, culturels et de participation citoyenne. L'Espagne accueillera aussi un sommet entre l'Union européenne et la Communauté d'États latino-américains et caraïbes (UE-CELAC) en vue de faire avancer les accords commerciaux, le programme d'investissements de la stratégie européenne « *Global Gateway* », et un mécanisme de dialogue institutionnel permanent.

L'invasion russe de l'Ukraine accélère la nécessaire transition énergétique. Le développement des énergies renouvelables, la diversification des fournisseurs d'hydrocarbures et la nécessaire interconnexion énergétique de l'Europe marqueront l'agenda les années à venir.

La définition des priorités du programme de la présidence espagnole avance à bon rythme. Elle mettra l'accent sur : l'autonomie stratégique ouverte ; la reprise économique ; la sécurité énergétique ; la double transition écologique et numérique, qui doit être inclusive ; les valeurs européennes ; le pilier social ; les défis institutionnels pour l'Union européenne.

Pendant notre Présidence, nous continuerons à miser sur l'Amérique latine et les pays du voisinage sud, afin qu'ils jouent le rôle qu'ils méritent dans la politique étrangère européenne.

Vous avez parlé du « mécanisme ibérique ». Nous avons beaucoup parlé d'énergie, de la montée des prix de l'énergie et de l'inflation ces derniers mois, depuis l'invasion russe de l'Ukraine, il y a plus de 250 jours. Après avoir cru être tirés d'affaires après la crise sanitaire, nous sommes à nouveau dans une situation extrême et inattendue ; malheureusement, ce sont ces crises-là qui font le plus convertir à la cause européenne, car nos citoyens constatent que chaque pays individuellement ne peut pas les surmonter.

Dans ce contexte, l'Espagne et le Portugal ont mené un double combat au sein des institutions européennes, afin de briser leur isolement énergétique et d'adapter les plafonds du prix de l'énergie à la situation ibérique.

Par le décret-loi royal 10/2022 du 13 mai, l'Espagne a instauré le « mécanisme ibérique », qui établit temporairement un mécanisme d'ajustement des coûts de production pour réduire le prix de l'électricité sur le marché de gros. La Commission européenne a approuvé ce mécanisme le 8 juin 2022. Il restera en vigueur pendant un an, à compter du 15 juin 2022.

Grâce à ce « mécanisme ibérique », le prix final de l'électricité pour les consommateurs en Espagne (et au Portugal) est inférieur à ce qu'il aurait été sinon. Les conclusions du Conseil européen des 20 et 21 octobre appellent à un plafonnement temporaire du prix du gaz utilisé pour la production d'électricité au niveau européen. C'est le cœur du « mécanisme ibérique ». La position française y est favorable, avec un prix plafond du gaz - très élevé, selon l'Espagne - de 180 euros/MWh. Nous estimons que, pour que le mécanisme découple efficacement le prix du gaz du prix de l'électricité, le prix maximum du gaz pour la production d'électricité doit être fixé suffisamment en-dessous du prix actuel du gaz sur le marché.

La crise que nous vivons nous a montré l'importance de l'autonomie stratégique de l'Europe, la nécessité de réduire nos dépendances - comme l'a dit récemment le Président Macron - et, ajouterais-je, la nécessité d'être interconnectés à l'échelle européenne. C'est une demande de longue date de la part de l'Espagne, pour sortir d'un isolement historique qui l'a parfois empêchée de se rapprocher du cœur de l'Europe, à conditions égales. Nous avons beaucoup parlé du gazoduc « Midcat », mais ce débat porte aussi sur le trafic ferroviaire, maritime, ainsi que sur les routes et les autoroutes entre nos deux pays.

Le « Midcat » a finalement été laissé de côté au profit d'un nouveau type de connexion et de trafic, celui de l'hydrogène « vert », avec un *pipeline* sous-marin entre Barcelone et Marseille. Nous devons nous réjouir de cette initiative, mais sans perdre de vue l'importance d'éléments plus immédiats, dans l'espace et dans le temps, comme la réouverture, demandée par l'Espagne, des passages frontaliers aux Pyrénées. Huit d'entre eux demeurent fermés côté français, empêchant un exercice normal de la liberté de circulation dans l'espace Schengen.

Je voudrais également vous parler de la situation économique et sociale complexe - comme vous avez pu le constater - qui reflète bien ce qui arrive au reste de l'Europe : la montée des prix touche de plein fouet les plus vulnérables, délite notre classe moyenne et atteint nos travailleurs et travailleuses dans leur quotidien.

C'est pourquoi nos citoyens se tournent vers leur gouvernement pour chercher des réponses à des situations dont ils ne sont certainement pas responsables, d'où l'importance des institutions, nationales comme européennes, des aides d'État, des allocations, du fonds *Next Generation EU*, et de la solidarité intra-européenne, afin de ne pas gripper l'économie, de ne pas alourdir les coûts de production au-delà du raisonnable, tout en essayant de sauvegarder l'emploi et le pouvoir d'achat des foyers.

Ce n'est pas une tâche facile. Cela demande un certain consensus politique. Cela exige que les partis représentés au Parlement agissent en responsabilité, politique comme institutionnelle, conscients de la gravité de l'heure que nous vivons. Cela demande aussi que

certaines grandes entreprises prennent leur part de l'effort, même si cela implique de gagner un peu moins. Le dialogue social est clé dans de telles situations. La France est toujours un exemple dans ce domaine.

Mesdames et messieurs les sénatrices et sénateurs, l'Europe est mise à l'épreuve comme jamais depuis la chute du mur de Berlin. 1989 nous a permis d'élargir notre horizon historique ; 2022 nous oblige à agir vite et unis. Les circonstances imposent désormais des accords, des réformes, une accélération dans la gestion des dossiers, de la créativité politique, au-delà des différences.

Nous ne savons pas combien de temps cette situation va durer, mais nous savons que l'Europe ne sera plus la même. Ce sera une Europe triomphante face à des menaces existentielles, face à ses propres faiblesses. Ce sera aussi l'occasion de renforcer les liens avec ses voisins transméditerranéens et transatlantiques. N'ayons pas peur de nous rapprocher davantage de ces pays amis, toujours dans le respect mutuel des règles du jeu, de respect de nos valeurs respectives, de nos intérêts et nos différences. Si nous ne le faisons pas, d'autres le feront.

Je vous remercie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres de la commission, et reste à votre disposition pour toute question que vous souhaiteriez me poser.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci Monsieur l'Ambassadeur. Vous l'avez souligné, notre relation va en effet au-delà de celle de pays amis ou voisins. Cela se ressent dans nos échanges, où l'on voit clairement les convergences entre nos deux pays, ainsi que dans la joie que nous avons à nous retrouver. Pendant la présidence française, j'ai animé plusieurs réunions interparlementaires et je savais que je pouvais toujours compter sur le soutien espagnol. C'est important. Les échanges de valeur sont au cœur de notre réflexion. Je laisse la parole à Pierre Louault qui a également participé à notre déplacement en Espagne.

M. Pierre Louault. –En effet, cette visite en Espagne a permis de confirmer entièrement cette communauté d'intérêts et de valeurs entre nos deux pays, au sein de l'Europe. Nous avons en commun cette culture latine qui fait que les relations se passent naturellement plus facilement et je voudrais souligner la volonté politique qui s'est exprimée. Dans cette Europe élargie, aux civilisations et cheminements économiques différents, la France et l'Espagne partagent véritablement des intérêts communs.

J'ai été surpris de voir, en Espagne, le développement à grande vitesse des énergies renouvelables, là où la France se montre plus prudente. Les écologistes semblent y avoir un comportement beaucoup plus ouvert et responsable, notamment par rapport aux ressources en eau et énergies renouvelables, qui peut faire évoluer nos positions en France.

Je crois que la crise économique ainsi que la crise ukrainienne vont permettre de relier plus fortement l'Espagne à l'Europe. C'est l'intérêt de l'Espagne mais également celui de la France. À travers ces liaisons pour le gaz, l'hydrogène et l'électricité, qui ont un peu trop tardé, nous avons ensemble à défendre ces intérêts communs, et à montrer qu'ils sont aussi l'intérêt de l'Europe, comme cela est aujourd'hui manifeste pour le gaz. Nous avons grandement intérêt à travailler ensemble et nous voyons que cela se fait naturellement, comme nous l'avons constaté lors de cette mission à Madrid. Nous pouvons avoir des craintes, notamment sur le Mercosur, en raison de notre position de pays agricole, mais nous avons

avant tout des intérêts communs. La concurrence est également une force, et au retour de cette mission, nous avons pu voir que nous avons tout pour nous rapprocher encore plus.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Merci, Monsieur l’Ambassadeur, de votre présence. A quelques mois de la présidence espagnole du Conseil de l’Union européenne, je rejoindrais mon collègue Pierre Louault à propos de la bonne relation historique entre nos deux nations. N’oublions pas que Philippe V était le petit-fils de Louis XIV. Aussi je suis désolé que huit passages soient encore fermés entre la France et l’Espagne dans les Pyrénées. Je voudrais cependant vous alerter sur deux choses : nous travaillons avec une collègue sénatrice de cette commission, Catherine Morin-Desailly, sur le patrimoine en Europe et la nécessité de le reconnaître, de le préserver et de le mettre en valeur. Sachant que le tourisme joue un rôle-clé pour l’Europe et son économie, nous attirons votre attention sur l’importance d’une meilleure reconnaissance européenne du patrimoine.

Je me permets également de vous alerter sur un point qui me semble inquiétant : certains États dont la Suède ont souhaité qu’à travers le règlement européen REACH, soit interdite l’utilisation du plomb, qui sert notamment à la restauration des vitraux, des chéneaux sur les monuments historiques et des orgues. La Commission européenne aurait finalement décidé de reporter à 2024 l’examen de cette problématique. Je voulais vous alerter sur les conséquences fâcheuses d’une interdiction du plomb, certes fondée sur des motifs sanitaires, mais aux conséquences potentiellement désastreuses pour la restauration de ces objets d’art.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. Nous avons travaillé au Sénat sur l’interaction entre le règlement REACH et les perspectives européennes au sujet de l’artisanat et les traditions locales qui doivent être perpétuées. Notre commission a d’ailleurs examiné une proposition de résolution européenne spécifique sur le sujet de la lavande, également menacée, et nous avons étendu notre action au sujet du plomb. C’est un sujet cher au cœur de nombreux sénateurs car il est ancré dans nos territoires et nos régions.

M. Jacques Fernique. – Sur la question « Midcat *versus* BarMar », l’opposition française au projet Midcat a été exprimée non seulement par le Président de la République, mais également par l’ensemble des délégations françaises au Parlement Européen. Une des raisons principales a été la prise en compte du fait que l’infrastructure lourde de Midcat serait contradictoire avec nos ambitions climatiques en prolongeant notre dépendance à l’énergie fossile. La nouveauté avec le BarMar - en dehors du nouveau tracé sous-marin -, repose sur la nature de ce gazoduc, destiné à transporter essentiellement de l’hydrogène vert, même s’il servira surtout dans un premier temps pour transporter du gaz fossile. En quoi ce projet, en l’absence de garanties claires sur l’échéance de sortie du gaz fossile, diffère-t-il d’autres projets ?

M. Jean-François Rapin, président. – Au sujet de Midcat, au-delà de la question environnementale et du tracé, se posait également une question de coût, qui était considérable.

M. Victorio Redondo Baldrich, Ambassadeur d’Espagne en France. – Je crois que l’idée de communauté hispano-française que vous avez évoquée est essentielle pour bâtir l’Europe. Elle repose sur un intérêt pour l’État de droit, le renforcement des droits humains, les droits des femmes, la durabilité, la transition écologique et numérique... La France et l’Espagne partagent beaucoup d’intérêts.

La géographie joue aussi en notre faveur, par la dimension méditerranéenne de la France et de l’Espagne. Nous partageons une compréhension commune des pays de la rive

sud de la Méditerranée et nous savons l'urgence de fixer un cadre à nos rapports avec eux, et une certaine stabilité, au vu des questions d'immigration et de la menace terroriste. La coopération technique entre la France et l'Espagne pour la lutte anti-terroriste a donné de très bons résultats. Nos polices travaillent main dans la main, avec un excellent partage d'informations qui a permis de détecter et déjouer de potentielles menaces à la sécurité de nos deux nations.

Cette idée de communauté nous pousse également à renforcer notre relation bilatérale. Comme vous le savez, nous sommes en train de négocier un traité entre la France et l'Espagne, qui pourrait être préparé pour le prochain sommet entre nos deux pays. Cela va permettre fixer un cadre institutionnel pour la démocratie parlementaire, permettant des rapports mieux construits.

Concernant les problématiques autour du patrimoine, je prends bonne note. L'Espagne, tout comme la France, est un pays doté d'un grand patrimoine et la restauration du patrimoine est essentielle pour nous. Nous allons faire attention à cette évolution législative que la présidence suédoise pourrait porter concernant le plomb.

Concernant Midcat, comme vous le savez, ce gazoduc faisait partie d'un projet général d'interconnexion entre l'Espagne et l'Europe. Nous connaissions les difficultés françaises et espagnoles au sujet du passage d'un tel gazoduc à travers les Pyrénées. Il y avait aussi d'autres interconnexions considérées plus importantes dans les années passées, comme les interconnexions électriques et l'interconnexion sous-marine au niveau du golfe de Gascogne. Après l'invasion de l'Ukraine et la nécessité de redéfinir l'autonomie stratégique énergétique, Midcat est revenu sur le devant de la scène. Nous avons ainsi essayé de créer un réseau de circulation du gaz en Europe. L'Allemagne et l'Espagne ont proposé de relancer MidCat, toujours avec l'idée de commencer par le gaz, puis d'assurer le transport d'hydrogène vert. Ce projet a été envisagé comme une structure d'avenir, pas seulement en raison de la conjoncture actuelle. Plusieurs autorités politiques françaises, dont le Président Macron, ont soulevé des objections à ce sujet. Après réflexion commune, lors de la rencontre entre les premiers ministres espagnol et portugais avec le Président Macron qui a eu lieu à Bruxelles il y a deux semaines, le Midcat a été mis de côté et les discussions ont commencé sur ce projet sous-marin. Si cela est nécessaire, nous pourrions transporter du gaz pendant quelques temps, mais l'idée finale est de créer un réseau pour l'hydrogène. Cela nous permet de penser l'autonomie stratégique européenne, mise à mal par la crise en Ukraine. Ce n'est pas seulement un projet franco-espagnol mais c'est un projet européen, et nous devons préparer le transfert de l'hydrogène depuis Marseille vers l'Allemagne ou l'Italie. Nous n'en sommes qu'aux phases préparatoires du projet.

M. Jean-François Rapin, président. – Il y a encore un long chemin. Vous avez parlé des connexions électriques. Cela a été évoqué lors du déplacement de la première ministre au Portugal, auquel j'ai participé il y a quelques jours : il est important de poursuivre ces projets de connexion électrique pour permettre à la péninsule ibérique d'être pleinement rattachée au continent et renforcer le réseau européen.

Monsieur l'Ambassadeur, un grand merci de nous avoir accompagnés ce matin, nous serons probablement amenés à nous revoir dans le cadre de la préparation de présidence espagnole du Conseil de l'Union Européenne. Nous avons pu constater les conditions remarquables dans lesquelles cette présidence se prépare et vous adressons déjà toutes nos félicitations.

M. Victorio Redondo Baldrich, Ambassadeur d'Espagne en France. – Merci beaucoup.

Institutions européennes

Relation franco-allemande : audition de M. Guntram Wolff, directeur de la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (Conseil allemand des relations étrangères)

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur le directeur, mes chers collègues, nous sommes très reconnaissants à Monsieur Guntram Wolff d’avoir accepté notre invitation à s’exprimer ce matin devant notre commission pour nous livrer son analyse, vue de Berlin, sur l’évolution récente de la relation franco-allemande. Vous avez jusqu’à l’été dernier dirigé le *think tank* Bruegel et vous avez aussi été membre du Conseil d’analyse économique ; vous avez donc acquis une expertise reconnue des enjeux économiques, aussi bien à l’échelle européenne qu’à l’échelle française, ce qui sera précieux pour répondre à nos interrogations, notamment sur les conséquences de la flambée des prix de l’énergie. Et nous vous remercions très sincèrement d’avoir accepté de le faire en français, ce qui facilitera nos échanges.

Le récent report du conseil des ministres franco-allemand a été interprété à Paris comme la manifestation d’une crise de confiance entre la France et l’Allemagne, qu’on lisait déjà en filigrane dans l’incapacité où semble se trouver le Conseil européen à convenir d’une solution solidaire pour sortir de la crise énergétique. La rencontre qui a suivi entre le chancelier Scholz et le Président Macron à Paris mercredi dernier a été présentée comme constructive, mais l’absence de déclaration commune à la presse à son issue a semblé dire le contraire. Quelle est selon vous la profondeur de la crise actuelle de la relation franco-allemande, crise qui semble d’ailleurs faire plus de vagues à Paris qu’à Berlin ? Ces tensions récentes vous paraissent-elles plus préoccupantes que celles surmontées avec succès par le passé, comme en mai 2020, quand l’Allemagne et la France sont parvenues à proposer ensemble de lancer un emprunt mutualisé pour relancer l’Europe après la pandémie ?

J’ai hier encore interrogé le Gouvernement à ce sujet dans l’hémicycle, à l’occasion des questions d’actualité. Il n’est pas nouveau que l’Allemagne mette la France devant le fait accompli. Elle l’a déjà fait pour des décisions structurantes pour l’Europe, par exemple en matière énergétique : je pense à sa sortie brutale du nucléaire après Fukushima ou à son obstination sur Nord Stream 2... La guerre en Ukraine signifie un changement d’époque et oblige l’Allemagne à des changements radicaux, dans le contexte inédit d’une coalition gouvernementale tripartite. Mais l’Allemagne continue de faire cavalier seul : elle « sort du chapeau » 200 milliards d’euros pour amortir la crise énergétique, elle refuse la demande française de plafonnement européen du prix du gaz, elle choisit Space-X plutôt qu’Ariane 6 pour lancer ses satellites, elle achète des équipements militaires américains – sans égard pour les projets franco-allemands de char et d’avion de combat et après avoir abandonné le Tigre –, elle lance un bouclier anti-missile européen sans la France, son chancelier se rend seul demain à Pékin, à qui le port d’Hambourg s’est vendu en partie...

Bref, nous avons le sentiment que la confiance est rompue entre l’Allemagne et la France. Après-guerre, la construction européenne s’était faite grâce à la convergence d’intérêts entre une Allemagne qui cherchait la rédemption, et une France qui voulait réincarner sa puissance. Aujourd’hui, l’Allemagne ne s’excuse plus, elle s’affirme ; et la France semble à sa remorque. Déjà distancé en matière économique, notre pays risque à présent le déclassement diplomatique. L’élargissement qui s’annonce à l’Est ramène encore plus l’Allemagne au centre de l’Europe, ce qu’a manifesté le discours que le chancelier Scholz a prononcé à Prague fin août. C’est pourquoi nous nous interrogeons : l’Allemagne

est-elle capable de mieux articuler ses intérêts propres avec l'intérêt stratégique supérieur que nos deux pays partagent : une Europe de la paix et de la liberté ? Plus précisément, peut-on s'entendre sur une vision commune de l'autonomie stratégique, quand l'Allemagne ne semble pas prête à payer le prix de la solidarité européenne en matière énergétique ou de la préférence communautaire, en matière spatiale ou d'armement, et quand elle ne consent à l'exportation d'armements qu'à titre exceptionnel en soutien à l'Ukraine ?

En vous souhaitant à nouveau la bienvenue au Sénat, je vous cède donc la parole.

M. Guntram Wolff, directeur de la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*. – Je tiens à vous remercier pour cette invitation ainsi que pour cette introduction très claire mais aussi très dure, qui me met dans une position difficile. Je ne suis à Berlin que depuis quelques mois. Comme vous l'avez dit, j'ai beaucoup travaillé sur la coopération européenne au cours des quatorze dernières années, notamment à Paris. Je regrette donc d'autant plus les tensions actuelles entre la France et l'Allemagne. En tant qu'académique allemand, je ne suis pas toujours d'accord avec les décisions prises au sein du gouvernement allemand.

Des raisons de fond mais aussi des raisons personnelles et conjoncturelles expliquent les tensions actuelles. En tant qu'académique indépendant, je me focaliserai davantage sur les raisons de fond.

Il faut d'abord parvenir à une compréhension stratégique sur nos principaux défis. Vu de Berlin, il me semble que la guerre russe en Ukraine est le principal défi pour l'architecture de la sécurité européenne. L'Union européenne devrait avoir comme intérêt premier que l'Ukraine gagne cette guerre et que la Russie la perde. Pour cela, l'Ukraine a besoin d'armes et de soutien financier. Ni l'Allemagne, ni la France n'en fournissent en quantité suffisante. D'après les statistiques rassemblées par l'institut de Kiel pour l'économie mondiale, le soutien français est clairement insuffisant par rapport à son PIB. Le soutien allemand est également trop faible. S'agissant des armes fournies à l'Ukraine, l'Allemagne figure en 5^e ou 6^e place. Elle ne fournit donc que le double de la contribution de l'Estonie, le tiers de la contribution de la Pologne et beaucoup moins que les États-Unis et le Royaume-Uni.

Nos deux pays devraient fournir plus d'armements et plus de soutien financier. L'Ukraine a besoin de 35 milliards d'euros pour couvrir son déficit budgétaire l'année prochaine. Cette somme n'est pas aujourd'hui disponible. Nous ne pouvons pas attendre le soutien des États-Unis ; il s'agit d'un défi européen puisque c'est notre sécurité qui est en jeu.

La guerre constitue une épreuve considérable pour les relations franco-allemandes. Du point de vue français, la situation sécuritaire de l'Europe de l'est paraît peut-être moins centrale que pour l'Allemagne.

Un rappel s'impose : il y a encore 30 ans, des soldats soviétiques se trouvaient à Berlin, à quelques kilomètres de l'endroit où je me trouve. Ces soldats maintenaient l'État de non-droit de la République démocratique allemande (RDA). Vladimir Poutine lui-même se trouvait en RDA et avait pour mission, en tant qu'officier du KGB, de faire de l'espionnage technologique et de soutenir la Stasi. Laissez-moi ajouter une remarque personnelle : ma mère a fui la RDA en 1960. Nous avons donc le souvenir de la manière dont le bloc soviétique a opprimé les personnes et bafoué les libertés fondamentales.

Il est crucial de prendre ce défi au sérieux. Or, ni l'Allemagne ni la France n'ont pris au sérieux les avertissements de nos partenaires en Europe de l'est concernant la guerre. Il y a désormais une nouvelle orientation à prendre sur ce thème et l'Allemagne et la France doivent coopérer intensivement à cet égard. Cela ne doit pas signifier une renonciation à nos principes libéraux fondamentaux. Si nous devons continuer à insister sur l'importance de l'État de droit en Pologne et en Hongrie, dans le domaine de la défense et de la sécurité, nous devons prendre la menace russe au sérieux. Sinon, nous risquons de créer une nouvelle division en Europe entre l'est et l'ouest.

L'Allemagne va consacrer 100 milliards d'euros supplémentaires à la défense, dans le cadre du *Zeitenwende* (changement d'époque), évoqué dans le discours d'Olaf Scholz le 27 février dernier après l'attaque russe. C'est une décision importante qui a fondamentalement changé la dynamique en Allemagne et a conduit à de nombreux débats sur la question de l'armement allemand.

À mon avis, ces moyens devraient être utilisés dans la cadre d'une coopération européenne commune en matière d'armements. La décision sur les avions F-35 m'a surpris et déçu. La participation nucléaire explique sans doute en partie ce choix. Il existait également des raisons pratiques : les F-35 étaient disponibles pour être achetés directement. Cela ne doit pas ralentir les projets communs entre la France et l'Allemagne sur le système de combat aérien du futur (SCAF).

La coopération et l'autonomie européennes impliquent que l'Allemagne soit prête à coordonner davantage ses décisions avec ses partenaires. Je souhaite que le chancelier allemand fasse preuve d'encore plus de *leadership* et de volonté sur ce sujet. Mais il faut aussi que la France soit prête à surmonter sa vieille image gaulliste et à européeniser sa revendication d'autonomie. Il est clair qu'il est inacceptable que l'Europe continue de dépendre des États-Unis pour sa sécurité. Il faut donc travailler ensemble. Une industrie d'armement doit s'organiser au niveau de l'Union européenne, et non plus seulement au niveau national. Les actions nationales isolées sont inefficaces et coûteuses.

L'énergie constitue également un sujet majeur de divergence entre la France et l'Allemagne, tout particulièrement le gaz et le nucléaire. Le débat sur le nucléaire en Allemagne est assez idéologique. La prolongation du fonctionnement des centrales a fait l'objet de nombreux débats. La décision a été prise de les prolonger pour quelques mois, ce qui est selon moi trop court. Nous aurions dû les prolonger pour quelques années.

Quoiqu'il en soit, le nucléaire ne résoudra pas à court terme le problème de pénurie d'énergie en Allemagne. L'Allemagne a besoin de gaz et les centrales nucléaires sont insuffisantes pour fournir l'énergie nécessaire. Le gouvernement a pu obtenir un remplacement presque complet des livraisons russes. La Russie ne fournit plus de gaz en Allemagne et l'approvisionnement se fait désormais grâce à la Norvège et à son gaz naturel liquéfié (GNL).

Le plafonnement des prix du gaz est un débat difficile. À mon avis, un plafonnement rigide des prix rendra plus difficile l'achat de gaz en quantité suffisante. La Norvège n'a pas les capacités pour exporter facilement tout son gaz car elle ne dispose pas d'infrastructures GNL adaptées. Il existe donc une marge de manœuvre pour négocier, grâce à cet élément, le prix du gaz norvégien.

La bonne nouvelle est que les prix se sont entre temps stabilisés en Europe car les stocks étaient pleins et la consommation assez basse. Plafonner de façon rigide les prix d'achat peut avoir des conséquences négatives sur la quantité obtenue. Cela ne veut pas dire que nous ne pouvons pas négocier pour diminuer la volatilité des prix. De telles négociations progressent d'ailleurs en Europe.

Le paquet de 200 milliards d'euros de soutien à la crise énergétique en Allemagne a été beaucoup critiqué en Europe. Cette critique est en partie justifiée. Le gouvernement allemand a certainement très mal communiqué sur ce sujet. Cette somme a été dégagée pour des raisons comptables, pour permettre à l'Allemagne d'afficher l'année prochaine un ratio d'endettement en règle par rapport à ses critères, puisqu'il s'agit d'un plan sur plusieurs années et non sur une seule année. Une partie de cette somme est aussi utilisée pour le renflouement de la compagnie d'énergie Uniper. Il est vrai que ce plan risque de créer des distorsions au sein du marché unique européen.

Le plus important reste de savoir comment l'argent sera dépensé pour améliorer la situation des ménages et des entreprises en Allemagne. Ce plan ne doit pas être une subvention pour diminuer le prix du gaz. Il ne s'agit pas d'encourager la consommation de gaz. Au contraire, il faut mettre en place un mécanisme pour réduire cette consommation. L'Allemagne doit veiller à ce que les dépenses supplémentaires permettent des économies d'énergie. Une commission du gaz, constituée d'experts, a fourni des propositions ciblées pour encourager les économies d'énergies. L'Allemagne consomme déjà 20 % de moins de gaz que l'année dernière, mais il faut poursuivre les efforts d'économies.

J'ai essayé de vous présenter les débats actuels en Allemagne. Je souhaiterais que la perspective européenne soit plus présente dans la vision allemande. La guerre est un tel bouleversement pour les pays européens que ceux-ci ont tendance à se refermer sur eux-mêmes, compte tenu de la forte inflation, de la hausse des prix de l'énergie et du sentiment d'insécurité grandissante. Or, seul un travail en commun entre les États européens permettra à l'Europe de renforcer son autonomie stratégique.

M. Jean-François Rapin, président. – Je comprends que vous préféreriez conserver un regard neutre et académique. Hier, lors des questions d'actualité au Gouvernement, j'ai tenu ces propos que vous avez considérés comme durs. Je vous pose à nouveau cette question à mon sens essentielle : les stratégies mises en place par l'Allemagne sont-elles des stratégies allemandes ou des stratégies européennes ? Avec les éléments que vous nous apportez, il semble que ce soit plutôt la première option. Les jours s'annoncent donc difficiles. J'ai l'impression qu'on refuse de voir cette réalité qui s'impose devant nous.

M. Claude Kern. – Merci M. Wolff pour votre présentation. Pour disposer d'une Europe forte, il faut un couple franco-allemand fort. Or, plutôt que d'un couple, on entend davantage parler de relations franco-allemandes. Il nous faut travailler ensemble pour répondre aux différents défis que nous pose la guerre en Ukraine.

Parmi ces défis, se trouve la question des prix de l'énergie. Nous avons appris hier que les prix de l'énergie seront bloqués en Allemagne à partir du 1^{er} janvier 2023, que ce soit pour le gaz ou pour l'électricité, afin de lutter contre l'inflation qui dépasse les 10 %. Ce bouclier tarifaire avait été promis par le chancelier Scholz en septembre. Cette décision irrite plusieurs partenaires européens de l'Allemagne, qui lui reprochent à nouveau de faire cavalier seul. Comment voyez-vous cette possibilité de bloquer les prix de l'énergie et comment l'Allemagne peut-elle la financer ?

M. Didier Marie. – On assiste à une remise en cause totale de la politique de l'Allemagne à l'égard de son voisin russe à la suite de l'invasion de l'Ukraine. On passe d'une *Ostpolitik*, qui promouvait un dialogue constructif, à l'abandon de la création d'une maison commune européenne. Cela se traduit par une politique de sevrage du gaz russe, par un réarmement, par un renforcement des relations transatlantiques concrétisé par l'achat de matériels américains mais aussi par une modification de l'approche de l'Allemagne à l'égard de l'élargissement de l'Union européenne, l'Allemagne étant désormais favorable à l'entrée de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie.

J'aurai trois questions.

Nous avons bien entendu les propos du chancelier Scholz. Mais qu'en est-il des positions au sein de la coalition ? Qu'en est-il de la position de la CDU ? Plus largement, ce revirement majeur de la relation de l'Allemagne avec son environnement immédiat est-il soutenu par l'opinion publique ou y-a-t-il des réticences ou des résistances ? Des appels à la négociation ou à la fin de la guerre ont pu être entendus. Ce revirement peut être difficile à assumer par les populations de l'est de l'Allemagne.

Quelle est selon vous la position de l'Allemagne à l'égard de la communauté politique européenne promue par le Président Macron ? L'Allemagne a semblé adopter au début une position prudente.

Enfin, nous nous inquiétons de la stratégie commerciale allemande à l'égard de la Chine. En dehors de l'Union européenne, la Chine est le premier partenaire commercial de l'Allemagne. Cette attitude de cavalier seul peut sembler étrange aux yeux du reste de l'Union européenne. Quel est votre sentiment sur ce sujet ?

M. Daniel Gremillet. – Un accord a été obtenu dans l'urgence entre l'Allemagne et la France sur les questions d'énergie. On ne constate pas cependant de stratégie énergétique au niveau européen. Les divergences restent nombreuses. La France fait le choix d'une énergie nucléaire et décarbonée pour atteindre les objectifs de 2050 quand l'Allemagne renonce au nucléaire. La France choisit de produire de l'hydrogène sur son territoire quand l'Allemagne décide de l'importer. Dans quelle mesure jugez-vous la compétition ouverte entre les deux pays, tant l'enjeu énergétique sera déterminant pour leur développement industriel ?

M. Guntram Wolff. – Un grand merci pour ces questions très pertinentes et difficiles.

S'agissant des prix de l'énergie, l'Allemagne n'a pas encore pris de décision sur les modalités d'aides aux ménages et aux entreprises. La commission indépendante sur le gaz, incluant des universitaires, des experts, mais également des représentants politiques et syndicaux, a insisté sur la nécessité d'aider les ménages et les entreprises mais également d'encourager aux économies d'énergie. Au lieu de subventionner les prix, la commission a proposé de couvrir la facture de gaz du mois de décembre puis de subventionner à partir du mois de mars 80 % de la consommation de l'année précédente. En revanche, chaque mégawatt supplémentaire consommé sera pénalisé. C'est un mécanisme qui encourage à la réduction de la consommation de façon substantielle.

Les ménages et l'industrie allemandes consomment beaucoup moins que l'année dernière, en réaction aux prix élevés. La baisse est à peu près de 20 %. L'Allemagne a ainsi

utilisé l'instrument du marché pour forcer à un nécessaire changement de la consommation allemande, les livraisons de l'étranger ne pouvant être suffisantes. C'est un grand soulagement pour le marché européen du gaz. Si l'Allemagne consommait comme l'année dernière, le marché unique du gaz en serait lourdement affecté.

Beaucoup d'industriels allemands craignent que la baisse de la consommation entraîne une baisse significative de la valeur ajoutée. Cette crainte ne s'est pas confirmée. Nous avons pu réduire la consommation sans que la production en soit négativement affectée.

Le Parlement allemand discute en détail des moyens d'adapter les propositions de cette commission d'experts sur le gaz. Je ne crois pas que des décisions définitives aient déjà été prises pour l'année prochaine. Le débat porte notamment sur l'opportunité d'introduire ce système pour le mois de février ou pour celui de mars. Mais toute la classe politique s'accorde sur la nécessité de réduire les incitations à consommer et de veiller à ne pas subventionner le prix.

À moyen terme, la stratégie de l'Allemagne pour sa transition écologique repose sur le développement de ses énergies renouvelables. Il existe un consensus pour mettre en place le Pacte vert européen, réduire la consommation des énergies fossiles, augmenter le poids du renouvelable et développer l'hydrogène vert. Le nucléaire ne joue aucun rôle à moyen ou long terme dans cette stratégie, depuis la décision prise par Angela Merkel après la catastrophe de Fukushima. Vous avez raison de souligner que le plan allemand prévoit des importations d'hydrogène vert. Cela passe par des projets de subvention à l'échelle européenne, qui doivent être approuvés par la Commission européenne.

S'agissant de l'*Ostpolitik*, d'importantes discussions ont actuellement cours sur les échecs de cette politique. Les verts, les libéraux et une partie significative des sociaux-démocrates sont convaincus que le rapprochement de l'Allemagne avec la Russie a été une grande erreur. Nous avons compris que la sécurité de notre continent ne peut être garantie que contre la Russie et non avec la Russie. C'est un changement notable d'attitude. Les discussions sont assez vives sur les erreurs des époques des chanceliers Schröder et Merkel.

Je ne pense pas que la population allemande soit favorable à une entrée à court terme de l'Ukraine dans l'Union européenne. La priorité est de s'assurer que l'Ukraine gagne cette guerre. C'est d'une importance centrale pour la France et l'Allemagne et cette urgence devrait être encore plus affirmée. Un conflit permanent en Ukraine pèserait sur toute l'Union européenne.

L'intégration de l'Ukraine à l'Union européenne n'est aujourd'hui qu'une question théorique. Si l'Ukraine gagne la guerre, plusieurs années seront nécessaires pour reconstruire le pays et pour lui permettre de remplir les critères d'accession à l'Union européenne, notamment s'agissant du respect de l'État de droit, de la lutte contre la corruption ou de la convergence économique. L'opinion publique allemande sait le défi que cette intégration représenterait pour l'Ukraine. Le chemin est encore long !

La communauté politique européenne est selon moi un rassemblement assez informel, dont le but premier est d'envoyer un signal d'unité contre la Russie. 44 chefs d'État étaient réunis pour la première réunion à Prague, ce qui a permis de présenter un front uni. Il paraît cependant difficile que cette communauté prenne des décisions concrètes. En matière de sanctions, d'énergie ou de sécurité, les mécanismes existent au niveau de l'Union européenne. Or, il ne pourrait y avoir une concurrence entre l'Union européenne, qui a des

responsabilités dans ces matières, et un groupe de chefs d'État, qui n'a pas de légitimité pour prendre des décisions sur ces sujets. À mon avis, cette communauté a vocation à assurer une coordination entre les pays, à permettre des discussions ouvertes et à donner un signal à la Russie plutôt qu'à évoluer vers une nouvelle institution.

S'agissant de la Chine, j'ai publié un article récemment dans le *Financial Times* sur la visite du chancelier Scholz à Pékin. Celle-ci intervient trop tôt. En outre, il aurait été nécessaire de transmettre trois messages essentiels.

Le premier est d'insister sur la sécurité européenne. Si la Chine aide la Russie de façon plus significative qu'aujourd'hui, par exemple *via* des livraisons d'armes, les conséquences doivent être immédiates s'agissant de la relation économique Europe-Chine. L'Union européenne ne peut pas accepter que la Chine soutienne la Russie.

Le deuxième message devrait être de rappeler que les questions de commerce et d'investissement sont des questions devant se traiter à l'échelle de l'Union européenne. C'est à l'Union européenne de négocier avec la Chine sur le commerce et les investissements. L'Allemagne ne devrait pas accepter une politique chinoise qui essaie de diviser l'Union européenne, comme cela a été le cas avec la coalition économique inacceptable qu'a tenté de mener la Chine contre la Lituanie.

Le troisième message est de préparer les entreprises allemandes au cas d'une escalade des tensions géopolitiques entre les États-Unis et la Chine ou entre l'Europe et la Chine. Les entreprises peuvent faire du commerce avec la Chine mais elles doivent être prêtes à ce que ce commerce s'arrête brutalement s'il y a une escalade des tensions.

M. Jean-François Rapin, président. – Selon vous, l'opinion publique allemande n'est pas favorable, dans les conditions actuelles, à une intégration de l'Ukraine à l'Union européenne ?

M. Guntram Wolff. – Elle y est en effet plutôt réticente. Elle sait que ce sera coûteux et que le processus de convergence prendra du temps et demandera des efforts.

M. Jean-François Rapin, président. – Votre vision berlinoise confirme notre sentiment général sur la situation. Il est important d'inverser la tendance pour tenter de retrouver l'unité et la solidarité européennes.

J'ai peut-être été dur dans mes propos liminaires. Mais vous avez sans doute également lu la récente tribune de Jacques Attali dans *Les Échos*, qui évoque la possibilité d'une guerre, s'agissant de la relation franco-allemande. Au niveau stratégique, les orientations apparaissent bien divergentes. Il est temps pour nos gouvernants de redresser la barre si l'on veut maintenir l'union d'une Europe aujourd'hui fortement fragilisée.

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 10 novembre 2022

Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Justice et affaires intérieures

Audition de Mme Aija Kalnaja, directrice exécutive de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui en visioconférence Mme Aija Kalnaja, directrice exécutive intérimaire de l'agence Frontex, alors que la Commission européenne réfléchit à une révision du règlement 2019/1896 qui encadre l'action de l'agence. Comme vous le savez, avec François-Noël Buffet, président de la commission des lois, nous avons été chargés d'examiner la situation actuelle de l'agence.

Madame la directrice, permettez-moi avant toute chose de saluer le professionnalisme des personnels de Frontex, dont la mission est essentielle à la pérennité de l'espace Schengen. Je vous remercie sincèrement pour votre disponibilité, car votre temps est précieux, le poste de directeur exécutif de Frontex étant très certainement l'un des plus exigeants de l'Union européenne. Et votre nomination est intervenue dans un contexte troublé.

En effet, Frontex connaît depuis plusieurs mois à la fois une crise de croissance et une crise de confiance. La crise de croissance, c'est une agence, qui, faute de temps pour se doter de l'expertise nécessaire, assume avec difficultés son mandat élargi fin 2019, en particulier dans l'analyse des risques ou la communication sur ses opérations. La crise de confiance, c'est une agence opérationnelle, la plus puissante de l'Union européenne, « *sous pression* » depuis 2020 en raison d'attaques continues contre ses actions.

Son ancienne direction, incarnée par M. Fabrice Leggeri entre 2015 et avril dernier, a en effet été accusée de complicité de violations des droits fondamentaux de migrants traversant la mer Égée ainsi que de plusieurs irrégularités et manquements. Ces éléments ont enclenché une série inédite d'investigations de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), du Parlement européen, de la Cour des comptes européenne ou encore du Médiateur européen...

Une part des irrégularités et manquements allégués a été confirmée par l'enquête de l'OLAF mais, je dois vous le dire, cette enquête, qui a « fuité » dans la presse, est loin d'être toujours convaincante, en particulier lorsqu'elle accuse Frontex de violations qui relevaient en réalité de la responsabilité des États membres.

Il faut le déplorer, tout comme il faut déplorer les divergences existant aujourd'hui sur les priorités de Frontex au sein des institutions européennes et les conflits de personnes qui ont fortement contribué à la situation actuelle.

Ce constat n'est pas satisfaisant. C'est pourquoi je veux saluer vos efforts pour mettre en œuvre efficacement les dispositifs du règlement de 2019, à l'instar du meilleur accès au mécanisme de traitement des plaintes en cas de violation des droits fondamentaux. Mais attention, sur ce point, à ne pas créer une « usine à gaz » administrative qui empêcherait toute prise de décision au sein de l'agence en raison d'une atmosphère de défiance et de délation généralisées.

En effet, il est urgent que l'agence Frontex puisse de nouveau obtenir des résultats sur le terrain. Car, entre janvier et septembre 2022, l'agence a enregistré une augmentation de 70 % en un an des franchissements irréguliers aux frontières extérieures de l'Union européenne.

C'est pourquoi, Madame la directrice, pouvez-vous nous expliquer quelles ont été vos priorités pour le bon fonctionnement de Frontex depuis votre nomination ? Ne pensez-vous pas qu'un pilotage politique renforcé de l'agence serait souhaitable ? Enfin, pouvez-vous nous expliquer comment Frontex travaille à améliorer son action en matière de retour ?

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale. – Je serai rapide après le propos introductif du président Jean-François Rapin qui a couvert l'essentiel de nos préoccupations. Je souhaite moi aussi vous remercier d'avoir accepté cette audition et souligner que le bon fonctionnement et l'efficacité de Frontex sont indispensables, à l'échelle européenne comme à celle de la France, puisque notre pays s'appuie sur le soutien de Frontex pour mener des opérations de reconduite aux frontières. Ce n'est pas un « petit » sujet, mais un point d'attention particulièrement important pour la commission des lois comme la commission des affaires européennes du Sénat qui ont toujours suivi de très près l'évolution de l'agence, singulièrement depuis la crise migratoire de 2015.

Depuis cette date, Frontex a dû relever deux grands enjeux : un enjeu de croissance, la forte expansion de l'agence dans un délai extrêmement court nécessitant de la structurer très rapidement, et un enjeu opérationnel.

La situation vécue par l'agence il y a quelques mois peut probablement être qualifiée de crise : elle a entraîné des remises en cause fondamentales sur les pratiques de l'agence. Il ne nous appartient pas de juger, mais nous avons besoin de comprendre, car l'agence est, pour nous Français mais surtout pour les Européens, un outil extrêmement utile. Les fuites dans la presse – qu'elles soient organisées ou non – du rapport de l'OLAF suscitent évidemment le trouble. Nous attendons donc de votre audition qu'elle apporte de la clarté dans ce débat et qu'elle nous éclaire aussi sur la manière de travailler avec Frontex.

Mme Aija Kalnaja, directrice exécutive par intérim de Frontex. – Je souhaite commencer mon intervention en vous remerciant sincèrement de votre invitation qui me permettra de répondre à vos questions. Je perçois cette audition comme un privilège, puisqu'elle nous permettra d'engager un échange de vues, mais aussi comme une opportunité qui m'est donnée d'entendre vos préoccupations. Je ferai véritablement de mon mieux pour répondre à toutes vos interrogations.

J'ai pris note de la liste de questions que vous m'avez fait parvenir et, avec mes collègues, nous y répondrons par écrit. De plus, si je n'avais pas le temps de répondre de manière exhaustive à l'ensemble de vos interrogations au cours de cette audition, n'hésitez

pas à me faire suivre les points nécessitant des explications complémentaires et nous y répondrons également par écrit.

Comme vous l'avez souligné à juste titre, l'agence Frontex, comme toute l'Union européenne, est confrontée à un risque d'instrumentalisation des migrations. Cette situation n'est pas nouvelle, elle connaît des précédents qui sont relatés dans les livres d'histoire. Pour atteindre des objectifs politiques, certains de nos voisins sont en effet prêts à utiliser des boucliers humains, ce qui ne peut que nous heurter. De plus, une guerre, que beaucoup pensaient impossible, a été déclarée sur le continent européen le 24 février 2022. Notre environnement est également marqué par une pression migratoire croissante qui concerne l'ensemble des frontières de l'Union européenne.

Vous avez indiqué en introduction que le nombre de franchissements illégaux avait progressé de 70 % au sein de l'Union européenne. Permettez-moi à ce sujet d'ajouter que nous avons enregistré 130 000 franchissements irréguliers par le corridor des Balkans occidentaux au cours des derniers mois. Ce chiffre démontre qu'il faut impérativement renforcer le contrôle des franchissements des frontières sans nous limiter aux frontières de la seule Union européenne.

Je souhaite aussi attirer votre attention sur l'augmentation de la violence aux frontières. Ce phénomène a d'abord commencé par des tirs d'armes à feu en Biélorussie, suivis par des violences à la frontière turque, puis à la frontière entre la Hongrie et la Serbie où l'on observe une pression migratoire de plus en plus forte. Depuis le mois d'août dernier, environ 70 000 franchissements illégaux ont été recensés sur cette frontière longue de plus de 150 kilomètres et évidemment très difficile à contrôler. Des tirs ont également eu lieu, lundi 7 novembre, à la frontière entre la Turquie et la Bulgarie, tirs ayant provoqué le décès d'un garde-frontière bulgare tué par une balle à la tête pendant une patrouille. Lors de cet accès de violences, une deuxième personne a également été grièvement blessée. Voici les situations auxquelles nous sommes confrontés aux frontières de l'Union européenne. Dans ce contexte fort difficile, je tiens à saluer le travail mené par le personnel de Frontex, qui poursuit sa mission malgré les difficultés, notamment à la frontière bulgare.

Effectivement, la croissance de l'agence a été extrêmement rapide. L'agence Frontex, dans son fonctionnement actuel, a été établie par le règlement (UE) n° 2016/1624 du 14 septembre 2016 qui n'a pas été totalement mis en œuvre, puis par le règlement (UE) n° 2019/1896 du 13 novembre 2019. Cette dernière modification était visionnaire. Elle a actualisé notre conception de la gestion des frontières et a donné la possibilité à l'Union européenne d'appuyer les États membres dans leur surveillance.

La pression politique était forte et les délais extrêmement serrés. En conséquence, la croissance de l'agence a entraîné des difficultés opérationnelles. Dans le règlement de 2019, il était précisé que le personnel permanent de l'agence serait déployé en une année. Ce défi a été relevé. Nous avons recruté et formé du personnel mais aussi équipé ce personnel d'uniformes et des moyens nécessaires à la réalisation de ses missions.

Pour autant, avons-nous tout fait correctement ? Non, il faut le constater. Mais, pour rappel, l'agence avait indiqué, dès l'adoption de son nouveau mandat, qu'il lui serait très difficile de l'assumer intégralement dans de bonnes conditions, compte tenu de la brièveté des délais impartis mais aussi des contraintes juridiques existantes pour les achats et les recrutements, entre autres. À titre d'exemple, il n'existait aucune règle pour le recrutement d'un contingent de personnels en uniformes aux couleurs de l'Union européenne et armés.

Nous avons donc dû inventer les règles et les adapter au fur et à mesure que nous avançons. Finalement, nous avons vécu dans la maison que nous étions en train de construire. Pour ces raisons, je souhaite sincèrement vous remercier d'avoir indiqué que vous reconnaissiez les difficultés que nous avons traversées. Vous nous avez aussi fourni un soutien important dont je vous suis particulièrement reconnaissante. Je transmettrai votre message aux personnels de l'agence, car il est important pour eux de savoir qu'ils ne sont pas isolés face au reste du monde.

Cela étant, sans la pression exercée sur nos délais, aurions-nous été en mesure de déployer des ressources supplémentaires à la frontière ukrainienne en quelques jours ou quelques semaines lorsque la guerre a été déclarée ? Sur ce point, Frontex a aussi bénéficié des experts nationaux détachés par les États membres. Ces détachements, qui, selon les cas, peuvent durer quelques mois ou plusieurs années, nous permettent de déployer des équipes sur le terrain en quelques jours alors qu'auparavant, de tels déploiements nécessitaient au moins deux semaines.

Vous avez aussi insisté sur le fait que Frontex travaillait aujourd'hui dans un environnement complexe, tant sur le plan interne qu'externe. C'est juste. À la suite à la démission de l'ancien directeur exécutif, au mois de mai dernier, j'ai été chargée par le conseil d'administration d'occuper ce poste par intérim sous sa supervision. L'équipe de direction a alors adopté une approche collective pour gérer cette période de transition. Je m'appuie particulièrement sur les directeurs exécutifs adjoints qui ont la meilleure connaissance opérationnelle des dossiers. Cette approche a permis d'améliorer notre fonctionnement interne. J'ai ensuite été nommée directrice exécutive par intérim le 1^{er} juillet 2022, avec un pouvoir décisionnel plein mais sans possibilité de procéder à des changements organisationnels, ces changements éventuels devant relever du futur directeur exécutif, décision qui me semble parfaitement pertinente.

Je veux confirmer que la direction de l'agence travaille en étroite collaboration avec le conseil d'administration. Je suis en contact chaque jour avec le président du conseil d'administration et nous rendons compte de nos activités lors des nombreuses sessions du conseil. Par ailleurs, nos relations avec la Commission européenne sont excellentes et nous confortons nos relations avec l'ensemble des parties prenantes aux dossiers dont nous avons la charge.

L'agence s'est fixé plusieurs priorités à gérer pendant la période intérimaire. La première est de poursuivre les opérations en cours et de les adapter à l'évolution du contexte géopolitique et de la situation aux frontières européennes. Notre deuxième chantier est de poursuivre la stabilisation de l'agence. Nous voulons regagner la confiance de nos partenaires et montrer que Frontex est capable d'accomplir ses tâches conformément à la réglementation en vigueur, qu'il s'agisse du droit européen ou du droit international relatif au contrôle des frontières. Notre troisième priorité est d'améliorer l'environnement de travail de notre personnel et de le rassurer afin qu'il ne se sente pas seul. À cette occasion, je tiens à réitérer mes remerciements au Parlement européen et aux parlements nationaux qui ont fait part de leur soutien vis-à-vis de l'agence, car Frontex a vraiment besoin de l'appui des États membres.

Concernant nos opérations en cours, je peux vous indiquer que nous déployons actuellement 2 354 membres du contingent permanent dans 18 opérations conjointes au sein de l'Union européenne et en dehors. L'agence Frontex, conformément aux accords de statut

signés avec plusieurs pays des Balkans, est présente dans ces pays. De façon générale, nous couvrons plus de 200 localisations différentes.

Par ailleurs, cette année, nous avons augmenté le nombre de retours de migrants irréguliers dans leur pays d'origine de manière significative, en atteignant un chiffre record de 21 000 retours, dont 12 659 retours forcés et plus de 7 000 retours volontaires. En 2021, par comparaison, le nombre de retours était de 14 000. La hausse est donc supérieure à 30 % aujourd'hui, alors même que l'année 2022 n'est pas encore terminée.

Pour œuvrer à la stabilisation de l'agence, nous avons constitué un groupe de travail pour se pencher sur la question des refoulements et avons analysé les rapports et recommandations émises dans le cadre des divers audits et enquêtes.

Notre première décision a été de revoir le positionnement de l'officier aux droits fondamentaux, qui fait désormais partie de la structure décisionnaire de l'agence. Cet officier et son équipe ont ainsi un accès complet à l'ensemble des informations disponibles. Le 16 octobre dernier, nous avons aussi finalisé le recrutement de 46 contrôleurs des droits fondamentaux. L'équipe chargée du respect des droits fondamentaux regroupe dorénavant plus de 60 personnes au sein de l'agence. Nous avons également redéfini la procédure de signalement des incidents graves relatifs à la violation des droits fondamentaux. L'officier aux droits fondamentaux a ainsi accès à tous les signalements. Enfin, en cas de violation grave des droits fondamentaux, je rappelle que, conformément aux dispositions de l'article 46 du règlement (UE) n° 2019/1896, le directeur exécutif de l'agence peut suspendre tout ou partie des opérations conjointes menées avec des États membres, ou interrompre le financement européen de ces opérations.

Sur ce fondement, l'officier aux droits fondamentaux établit des rapports et des recommandations sur la mise en œuvre de la stratégie de l'agence à l'égard des droits fondamentaux. Il en réfère directement à l'équipe de direction et au Parlement européen. En complément, en juin dernier, le conseil d'administration a demandé au directeur exécutif de répondre à ces recommandations et à celles du forum consultatif de l'agence, qui est composé de représentants de la société civile et d'organisations internationales, dont des institutions de l'Union européenne, et dont le rôle est de prodiguer des conseils à l'agence pour s'assurer de la conformité de ses actions aux droits fondamentaux.

Concomitamment, nous avons aussi renforcé la transparence de nos procédures en améliorant nos échanges avec le Parlement européen et en répondant aux observations du Médiateur européen.

Plusieurs mesures ont enfin été lancées pour améliorer le bien-être des salariés et la culture managériale au sein de Frontex. L'équipe de direction a consulté le comité du personnel avec l'aide d'experts détachés pour cartographier les activités que nous pourrions conduire afin d'améliorer l'environnement de travail. Il est à noter que les salariés prennent pleinement part au processus de décision sur ces questions.

Notre stratégie en matière de ressources humaines, en cours d'approbation, couvre quatre domaines : la santé et la sécurité du personnel au siège de l'agence comme dans les théâtres d'opérations ; la diversité et « l'inclusion », notamment en matière de représentation des genres et des minorités ; la culture de l'agence qui veut être une culture « d'inclusivité » et de tolérance zéro vis-à-vis du harcèlement mais aussi une culture de responsabilisation et d'autonomie ; la qualité du dialogue social. Des investissements considérables ont été

consentis en termes de communication externe avec les parties prenantes, dont celles issues de la société civile. La communication interne figure également parmi nos préoccupations, car nous souhaitons entendre le personnel pour tirer profit de ses expériences mais aussi lui expliquer les changements et les décisions prises par la direction.

Concernant les prochaines étapes et nos pistes d'amélioration et de développement, nous avons pris bonne note des recommandations de la Cour des comptes européenne comme de celles émises par le parlement européen et par l'OLAF. Dans ce domaine, je souhaite toutefois insister sur le fait que l'agence a engrangé des réussites et qu'elle a apporté son soutien aux États membres en accomplissant ses missions, y compris en des temps difficiles. Cependant, il est essentiel de conforter l'intégration de l'agence dans la réponse globale de l'Union européenne aux questions de migration et de sécurité, qui sont étroitement liées : les questions migratoires sont prioritairement évoquées lorsque l'on évoque Frontex, mais il ne faut pas oublier le volet sécurité et il est donc essentiel d'associer l'agence à la réponse globale qui sera apportée par l'Union européenne et par ses États membres au défi international migratoire et au défi international sécuritaire. Ce n'est qu'à cette condition que nous serons en mesure d'apporter une réponse collective et de faire en sorte que notre travail porte ses fruits.

Il faut aussi ajouter que de nombreuses questions ne relèvent pas de la compétence de l'agence Frontex, par exemple l'aide humanitaire aux pays d'origine des migrations irrégulières ou encore l'action publique et politique. Nous devons donc plutôt nous focaliser sur la gestion intégrée des frontières et sur la manière dont s'organisent les garde-côtes et garde-frontières. Et dans ce domaine, je le répète, l'agence doit travailler main dans la main avec les États membres.

Dans ce cadre, il nous faut nous pencher sur la manière de prévenir les futures menaces aux frontières européennes, car, lorsqu'elles apparaissent, il est souvent trop tard. C'est malheureusement ce que nous constatons actuellement en Bulgarie où le niveau de violence aux frontières est considérable. Nous devons aussi nous atteler à la modernisation de la gestion de nos frontières extérieures, avec la mise en place de la base de suivi des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers (EES) et de l'*European Travel Information and Authorisation System* (ETIAS), qui est un système d'information portant sur les autorisations de déplacement.

Enfin, les retours des migrants irréguliers dans leur pays d'origine sont essentiels pour gérer les flux migratoires. Les personnes qui n'ont pas le droit de rester sur un territoire doivent retourner dans leur pays. Cependant, le taux de retour enregistré à date ne dépasse pas 30 %, c'est-à-dire que 70 % des personnes présentes illégalement sur un territoire de l'Union européenne et qui ne peuvent y rester ne retournent pas dans leur pays d'origine. C'est là que Frontex doit mieux coopérer avec l'Union européenne et ses États membres. Des accords de réadmission doivent être conclus avec les pays d'origine. Aucun État membre ne peut résoudre le problème seul, pas plus que l'agence ne peut le résoudre seule, mais ensemble nous avons bien plus de chances d'aboutir.

M. Jean-François Rapin, Président. – Je vous propose sans plus attendre de répondre aux questions de nos collègues.

M. Didier Marie. – Le refus de décharge budgétaire pour Frontex intervenu mi-octobre au Parlement européen et le rapport de l'OLAF montrent que vous avez une lourde charge à accomplir pour redonner du crédit à l'agence et rassurer les États membres et

les parlementaires. Cette situation m'amène à poser une question centrale qui est celle des marges de manœuvre dont vous disposez à l'égard des États membres dont vous dépendez pour la mise en place de vos actions. Je m'interroge aussi sur votre capacité à dire les choses lorsqu'un des États membres ne respecte pas les droits fondamentaux des migrants. Ceci m'amène à évoquer le cas particulier de la Grèce, qui a été accusée de refouler massivement des migrants en provenance de Turquie. Frontex a été accusée *a minima* de complaisance dans cette affaire, voire de complicité. Aussi, quelles mesures votre agence a-t-elle prises pour permettre que ces difficultés soient aplanies ? Quelles sont actuellement vos relations avec les autorités turques en vue d'apaiser les tensions entre la Turquie et la Grèce et faire en sorte que les naufrages et les décès en mer Égée cessent ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – J'ai deux séries de questions.

La première concerne la Moldavie. En mars dernier, le Conseil a validé un accord de partenariat entre Frontex et la Moldavie pour soutenir cette dernière dans la gestion de ses frontières dans le contexte de la guerre en Ukraine. Quel premier bilan tirez-vous de ce partenariat ? Combien d'agents Frontex y a-t-elle déployés ? Plus largement, quel est le bilan des partenariats de Frontex avec les pays tiers ?

Ma deuxième série de questions est relative aux régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne dont certaines sont soumises à une forte pression migratoire, notamment Mayotte, la Guyane et Saint-Martin mais pas uniquement. Localement, des voix s'élèvent pour dire que Frontex devrait également intervenir dans les RUP afin de garder les frontières extérieures de l'Europe, puisque les RUP font partie intégrante de l'Europe. Ce dispositif existe aux Canaries et à Madère, me semble-t-il. Le cas échéant, quelles en seraient les conditions, notamment juridiques ? Pensez-vous qu'une telle évolution est opportune ?

M. Claude Kern. – Vous avez évoqué une autre mission clé de l'agence Frontex, la sécurité, et plus particulièrement, la lutte contre le crime transfrontalier. Or le rapport spécial de la Cour des comptes européenne consacré à votre agence a souligné les résultats trop limités de son action dans ce domaine. Comment comptez-vous répondre à cette critique, par quels moyens et quels leviers ?

Mme Aija Kalnaja. – À plusieurs reprises récemment, le Parlement européen a refusé de donner décharge pour notre budget, tout en nous adressant plusieurs recommandations. D'autres recommandations résultent du rapport spécial de la Cour des comptes de l'Union européenne que vous venez d'évoquer et du rapport de l'OLAF, qui a demandé à l'agence de préparer une feuille de route précisant comment elle comptait remédier aux manquements constatés. En s'appuyant sur son conseil d'administration, l'agence Frontex souhaite répondre à l'ensemble de ces recommandations afin de retrouver la confiance de ses interlocuteurs. La réponse à ces recommandations nous conduira à établir un plan d'action dont les avancées seront ensuite présentées au conseil d'administration au cours de points d'étape. Chaque séance du conseil sera l'occasion de dresser l'état des lieux des progrès réalisés. Des rapports seront également transmis régulièrement au Parlement européen pour restituer nos travaux et faire état des progrès réalisés.

Il faut constater que la liste des recommandations à suivre par l'agence est longue. Nous en sommes conscients. Voilà pourquoi nous avons commencé par cartographier nos manquements avant de déterminer les actions à entreprendre. Toute l'agence s'attelle à cette tâche. Nous savons que, pour restaurer la confiance de nos partenaires, il nous faudra agir dans la durée.

Une question m'a été posée concernant notre capacité à nous exprimer et à interpellier les États membres qui ne seraient pas en conformité avec le respect des droits fondamentaux. À ce sujet, je souhaite rappeler que l'agence n'a pas de pouvoir d'enquête sur les pratiques des États membres. Ce ne serait d'ailleurs pas souhaitable. Le législateur a eu raison de ne pas conférer ce pouvoir d'enquête à l'agence. Il existe des autorités nationales et des autorités internationales, y compris des autorités judiciaires, qui jouent ce rôle.

L'officier aux droits fondamentaux de l'agence, qui occupe une fonction indépendante, est le seul en mesure de mener une enquête sur des violations, avérées ou potentielles, de ces droits, en coopération avec les États membres. Pour le cas particulier de la Grèce, à la suite du rapport de l'OLAF et des avis émis par l'officier aux droits fondamentaux, nous avons tâché de répondre aux préconisations émises dès avril et jusqu'en juillet 2022. Mais force est de constater que, si des violations systématiques des droits fondamentaux par un État membre sont constatées par Frontex, la rectification de cette situation prend du temps et nécessite l'ouverture d'un dialogue. C'est pourquoi nous demandons aujourd'hui aux autorités helléniques de présenter un plan structuré pour remédier aux manquements relevés. Nous travaillons également à la mise en œuvre d'un cadre indépendant apte à répondre à ces situations et à les corriger. Lorsque des violations des droits fondamentaux sont constatées, nous devons les résoudre collectivement.

Concernant l'action de Frontex en Moldavie, l'accord de statut qui a été signé doit permettre à l'agence de déployer des personnels de son contingent permanent, susceptibles de participer aux contrôles effectués aux frontières. Ainsi, dix-huit membres de notre personnel ont été déployés dans les aéroports. Et, à l'heure actuelle, 73 membres de l'agence travaillent en Moldavie aux côtés de leurs collègues moldaves. Notre travail est apprécié par les autorités compétentes qui manquent de personnel qualifié mais aussi d'équipements techniques et de connaissances sur les méthodes modernes de gestion des frontières. Sur ce point, je rappelle que la Moldavie a présenté une demande de candidature pour entrer dans l'Union européenne, processus qui prendra un certain temps. En attendant, nous continuons à appuyer les autorités moldaves pour les aider à se mettre en conformité avec les normes et standards européens en matière de gestion des frontières.

Je souhaite également préciser que notre coopération avec les pays tiers est indispensable, compte tenu de la pression migratoire à laquelle ces pays sont confrontés. Ces liens nous permettent aussi de travailler en confiance avec leurs autorités. La plupart des opérations que nous menons avec ces pays tiers ont lieu dans le cadre d'accords de travail, qui sont noués directement par Frontex avec les États partenaires et qui permettent à l'agence de bénéficier d'un statut d'observateur sur le terrain. Ils diffèrent des accords de statut qui sont négociés par la Commission européenne et qui donnent à l'agence le droit de déployer du personnel en uniforme avec des pouvoirs de contrôle. Il est important d'accroître le nombre de ces accords. À l'heure actuelle, dans cette perspective, nos discussions avancent bien avec le Sénégal et la Mauritanie et, il y a deux semaines, j'ai eu une réunion très fructueuse avec le Maroc, pays avec lequel nous avons trouvé un accord sur la formalisation de notre collaboration opérationnelle par l'intermédiaire de la signature d'un accord de travail tout d'abord, et potentiellement d'un accord de statut à l'avenir.

La question posée sur la lutte contre le crime transfrontalier renvoie, quant à elle, à ma remarque précédente soulignant que la problématique de la gestion des frontières rejoint celle de la gestion des migrations. C'est en effet bien aux frontières que l'on peut empêcher la criminalité et le terrorisme d'entrer dans l'Union européenne. Je veux souligner sur ce point l'apport du règlement (UE) n° 2019/1896, qui consacre explicitement cette mission de

Frontex et en tire les conséquences juridiques, ce qui n'était pas le cas dans le règlement de 2016. Par exemple, l'agence n'avait pas le droit d'échanger des données à caractère personnel pour aider à lutter contre la criminalité transfrontière. Désormais, c'est possible : nous pouvons transmettre des données à caractère personnel sur des suspects ainsi que sur les personnes arrêtées du fait d'activités criminelles à la frontière. Grâce à cette ouverture, nous pouvons agir avec les États membres et Europol. Pour rappel, Frontex n'est pas autorisée à mener des enquêtes mais, grâce à ses activités de surveillance aux frontières, elle peut fournir un appui aux États membres afin de détecter des activités criminelles. Nos « *débriefings* » permettent de fournir des renseignements sur les groupes criminels qui organisent le passage des migrants, mais aussi sur le trafic d'armes et la traite d'êtres humains. Ceci suppose un travail conjoint avec les États membres, les institutions de l'Union européenne, Europol et Eurojust.

M. André Reichardt. – Je souhaite vous poser trois questions.

La première a trait aux moyens dont vous disposez pour accomplir votre mission. Vous avez rappelé que nous enregistrons une augmentation importante du nombre de migrants illégaux. C'est un phénomène dont nous nous rendons compte dans les différents pays de l'Union européenne, singulièrement en France. Ce constat pose la question de la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne. Certes, Frontex n'est pas le seul outil à activer pour cette surveillance, qui doit être assurée en premier lieu par les États membres concernés. Toutefois, l'agence a-t-elle les moyens d'assurer efficacement sa mission de soutien aux États pour la surveillance des frontières extérieures?

Ma deuxième question concerne les modalités de fonctionnement de Frontex. Le pacte sur la migration et l'asile proposé par la Commission en 2020 n'est toujours pas adopté. Un certain nombre d'États membres - et ils sont nombreux - émettent de vives réserves à son endroit, même si la crise ukrainienne a un peu amélioré la situation et fait évoluer les pays du groupe de Visegrad. Nous sommes toutefois loin d'une approbation globale de ce pacte puisque seules deux étapes semblent franchies avec le « *screening* » et la volonté d'améliorer Eurodac. Comment l'agence peut-elle fonctionner dans ces conditions, lorsque chaque pays agit en autonomie sur ses frontières extérieures et que nous n'avons pas encore d'accord sur le filtrage des migrants irréguliers à la frontière ? Aussi, une personne qui entre par une frontière peut ensuite se déplacer dans les autres pays, même si certains ont maintenu un contrôle de leurs frontières intérieures, fort heureusement.

Ma troisième question sera très directe. À la suite des critiques portées sur le fonctionnement de Frontex, nous avons bien noté votre volonté d'agir mais n'avez-vous pas le sentiment que la mise en œuvre des moyens mobilisés notamment pour une plus grande attention portée au respect des droits fondamentaux, grâce à la nomination d'un officier et de contrôleurs, risquent d'entraver le bon fonctionnement de Frontex ? Je préférerais pour ma part une agence agile qui interviendrait en soutien des États membres et non une agence bureaucrate – même si le terme utilisé est provocateur – visant à respecter toutes les recommandations. Ne pensez-vous pas que ce sont autant de contraintes au détriment de l'efficacité, de l'efficacé et même des attentes des populations européennes en matière de surveillance des frontières extérieures ?

Mme Patricia Schillinger. – L'agence affiche aujourd'hui un retard dans la constitution du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes qui doit compter 10 000 agents en 2027. Ce retard est d'autant plus criant que la présidente de la Commission européenne souhaite que ce recrutement s'achève en 2024, soit trois ans plus tôt que

l'échéance votée par le Parlement européen. Où en sommes-nous aujourd'hui ? Quels sont les défis principaux à relever en matière de recrutement ? Comment faire face au problème d'attractivité de l'agence en termes de conditions de travail, notamment de rémunération et de représentativité des nationalités ?

M. Pierre Laurent. – Quel bilan tirez-vous de la gestion du flot de réfugiés ukrainiens, notamment de l'utilisation de la protection temporaire ? Comment appréciez-vous la situation ? Le flot de réfugiés se poursuit-il et, si oui, à quel rythme ? Quelles leçons tirez-vous de la gestion de cette crise ?

À plusieurs moments de votre intervention, vous avez fait état de la montée de la violence dans le corridor de migration des Balkans et évoqué le trafic d'armes. D'où vient ce trafic ? Vient-il de l'Ukraine ? Quelle est l'ampleur du phénomène ?

Vous avez évoqué l'augmentation significative du nombre de retours et avancé des chiffres sur le nombre de retours forcés et volontaires. Vers quels pays ces 20 000 retours ont-ils été opérés ?

En mer Méditerranée, la situation humanitaire reste dramatique. Un incident diplomatique récent a eu lieu entre l'Italie et la France autour de l'accueil d'un bateau humanitaire. Où en sommes-nous du traitement de la question de l'accueil des bateaux humanitaires dans les ports européens ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Parmi les frontières extérieures de l'Union européenne, il existe une frontière toute particulière qui est celle de la Manche. Elle est particulière, car il ne s'agit pas ici d'empêcher les migrants d'entrer sur un territoire, mais plutôt de les empêcher d'en sortir. Les autorités britanniques et françaises ont recensé 52 000 traversées en 2021, soit cinq fois plus qu'en 2020. Il est vrai que le Royaume-Uni et l'Irlande demeurent très attractifs pour les migrants. C'est également une frontière particulière, car gérée *via* les accords franco-britanniques du Touquet. Frontex y intervient cependant puisque, depuis un peu plus d'un an, un avion équipé par le Danemark et opéré par Frontex surveille la Manche. Quelle est votre analyse de la situation sur cette frontière ? Faut-il dénoncer les accords du Touquet ?

M. Jacques Fernique. – Sans surprise, je ne partage pas l'appréciation de la situation de mon collègue André Reichardt et je ne crois pas que l'attention portée au respect des droits fondamentaux ne représente que des contraintes, ajoute de la bureaucratie et entrave la bonne réalisation des missions de Frontex. La série de dispositifs que vous avez mis en place, consécutivement à la crise et à la démission de votre prédécesseur, ne peut certes pas tout résoudre. Un travail a été mené pour identifier les manquements aux droits fondamentaux, pour les prévenir et les éviter. Cependant, *quid* des éventuelles sanctions et réparations ?

Vous avez aussi évoqué l'accord de travail avec le Maroc qui est en perspective. Nous pensons tous au drame de Melilla. Comment est-il possible de mener des opérations conjointes et de coopérer avec des pays qui, manifestement, ne respectent pas les droits fondamentaux ? Je pense aussi ici à la Libye.

Mme Aija Kalnaja. – Je vous remercie infiniment pour vos questions. Je tâcherai de répondre à autant de questions que possible et du mieux que je peux. Si vous estimez que

je n'ai pas répondu à vos questions, je vous invite à me le faire savoir et nous vous enverrons des compléments d'information par écrit.

Concernant nos ressources et moyens financiers, le règlement qui régit Frontex prévoit que nous soyons forts de 10 000 membres, mais qui ne seront pas uniquement du personnel de l'agence. En effet, il faut distinguer le personnel permanent (3 000 personnes), du personnel détaché par les États membres, soit sur le long terme, soit sur de plus courtes périodes, plus précisément entre un et quatre mois. Actuellement, sont déployés 1 843 officiers dont 605 sont des membres du personnel permanent, 463 des détachés de long terme (pour deux ans) et 815 des détachés de court terme. Il est utile de pouvoir s'appuyer sur ces trois catégories distinctes de personnel, car la situation aux frontières extérieures de l'Europe est mouvante. Cette situation a changé après le déclenchement de la guerre en Ukraine. En effet, nous avons évalué les ressources à mobiliser en 2021 mais sans anticiper la guerre entre l'Ukraine et la Russie. Or, nous avons souhaité renforcer le soutien apporté aux pays se situant en première ligne dans ce conflit. Nous avons d'abord procédé à des redéploiements internes qui ont pu se concrétiser très rapidement. La première vague de redéploiement a concerné la Roumanie et a pu être réalisée en une semaine. Des membres du personnel présents sur des théâtres opérationnels en Espagne, Italie, Grèce, dans les Pays baltes ou ailleurs ont pu être redéployés à l'est de l'Europe, et notamment en Roumanie, en seulement sept jours. Le redéploiement de nos ressources en Moldavie a été organisé en à peine trois jours. Au début de la guerre, nous avons envoyé près de 600 personnes aux frontières ukrainiennes, dont la plupart étaient des détachés de court terme mandatés par les États membres. C'est tout l'avantage de notre dispositif qui est fortement flexible. Dans des contextes difficiles, nous devons nous assurer que la réponse opérationnelle ne sera pas retardée lorsqu'elle est nécessaire, cette flexibilité étant indispensable. L'appel aux ressources des États membres nous permet aussi de répondre aux besoins qui émergent de façon ponctuelle. Lorsque Frontex aura atteint son effectif cible, nous pourrons alors compter sur 3 000 officiers prêts à être déployés. Cependant, lorsque des besoins émergent de manière inattendue, nous utilisons le levier des redéploiements là où nous pouvons le faire, tandis que nos autres besoins sont couverts par les forces détachées par les États membres.

Comme je l'ai déjà souligné, Frontex ne saurait être le seul instrument pour répondre au défi migratoire. Il faut aussi pouvoir compter sur des politiques publiques nationales fortes. Sans cela, Frontex ne pourra pas apporter son soutien aux garde-côtes et garde-frontières. Les décideurs politiques devront donc redoubler leurs efforts pour relever ce défi. La crise ukrainienne a donné un nouvel élan à cette dynamique et j'espère que les efforts fournis seront fructueux. Dans ce nouvel environnement, la gestion des frontières reste une compétence qui relève d'abord des États membres, même si nous leur apportons notre soutien du mieux que nous le pouvons en utilisant le cadre juridique existant.

Par ailleurs, les droits fondamentaux ne sont pas une question bureaucratique et ne s'appliquent pas qu'au personnel de l'agence mais doivent être garantis pour tous les individus. L'application de la réglementation n'est pas arbitraire mais nous appliquons toute la réglementation et respectons tout le droit en vigueur en matière de gestion des frontières.

Les opérations conjointes menées actuellement par Frontex sont très bien suivies grâce au dispositif mis en place. Le système actuel reposant sur des notifications fonctionne. Le personnel de l'agence est bien formé en matière de droits fondamentaux et compétent. Des rapports sont systématiquement établis lorsque sont constatées des atteintes aux droits fondamentaux. Cependant, quel que soit le système en place, il ne pourra jamais être complètement étanche. Ce que nous avons mis en œuvre, c'est un mécanisme qui tient compte

des atteintes aux droits fondamentaux, que ces violations soient le fait du contingent permanent ou d'autres parties prenantes. Il est fort probable que nous serons amenés à constater à nouveau de telles violations et c'est pour cela qu'il nous faut un système en mesure de les signaler. Si vous le souhaitez, nous pourrions apporter ultérieurement davantage d'informations sur le cadre disciplinaire qui s'applique dans ces situations et sur les sanctions associées.

Il nous faut aussi coopérer avec les pays d'accueil et analyser l'efficacité des opérations de Frontex sur les territoires de ces pays. L'année dernière, nous avons mis en place de nouveaux indicateurs clés de performance qui affichent des résultats satisfaisants dans les pays qui reçoivent le soutien de Frontex. J'attends avec impatience les retours des États membres qui nous permettront d'orienter nos activités opérationnelles pour répondre aux besoins, car je le rappelle encore : Frontex est à la disposition des États membres et non l'inverse.

Une de vos questions portait sur le retard pris dans la constitution du contingent permanent de Frontex. Nous avons fait au mieux pour répondre aux exigences de recrutement conformément aux principes fixés dans le règlement. Deux groupes d'officiers du contingent permanent sont actuellement en formation pour être opérationnels en janvier 2023. À partir de cette date, Frontex pourrait déployer 1 000 personnes, les autres ressources étant déployées par les États membres conformément à ce que prévoit le règlement (détachements de long terme et de court terme).

Vous avez aussi évoqué les difficultés de Frontex en tant qu'employeur ainsi que le déséquilibre dans la représentation des nationalités des États membres au sein de son personnel. Je veux rappeler que l'agence peut mobiliser des personnels dotés de prérogatives de puissance publique dans plus de 200 endroits différents simultanément, prouesse que ne pourraient assurer ni les États membres ni les organisations internationales, ceci grâce à la souplesse conférée par nos trois catégories de personnel.

Nous pouvons aussi être amenés à changer l'affectation de nos effectifs parce que le travail est plus difficile dans certaines régions ou parce que le contingent permanent doit être renforcé. Nous organisons un roulement du personnel en déplaçant nos officiers d'une zone à une autre, parfois plusieurs fois par an. J'ai même vu des officiers du contingent permanent être redéployés quatre fois en un an et demi. Le plus souvent, ces derniers acceptent cette mobilité permanente en début de carrière mais elle peut ensuite apparaître difficile à vivre, en particulier lorsque nos officiers vivent en couple et ont des enfants. Nous ne pourrions donc jamais apporter la garantie que notre personnel restera dans la même zone opérationnelle pendant cinq ans. Pouvoir apporter cette garantie serait certes un confort pour la vie de famille. Mais Frontex a besoin de la souplesse de redéploiement de son contingent permanent pour faire face aux imprévus et aux urgences opérationnelles. Cette situation limite l'attractivité de Frontex. Nous sommes donc en train d'étudier les solutions que nous pourrions proposer pour une scolarisation des enfants du personnel à proximité des théâtres d'opérations.

Je souhaite également préciser que le coefficient indemnitaire correcteur qui s'applique aux rémunérations des agents des institutions européennes installés hors de Bruxelles afin de prendre en considération les différences de niveau de vie sur le lieu d'affectation n'est pas favorable aux officiers de Frontex. Le déclenchement de la guerre en Ukraine a également eu pour conséquence de limiter l'attractivité des postes offerts par Frontex.

Enfin, nous nous attachons à recruter des personnels issus de l'ensemble des États membres, mais cette tâche est difficile. Nous en avons fait part au Parlement européen, à la Commission européenne et aux États membres. En interne, nous avons aussi recruté deux officiers à la diversité pour prendre en compte ces difficultés.

Concernant la réponse à la crise ukrainienne, je crois que l'Union européenne a démontré sa capacité d'accueil des ressortissants ukrainiens. Les États membres ont été solidaires. En pratique cependant, ces populations souhaitent rester dans les pays proches du leur, tels que la Pologne, les Pays baltes, la Roumanie ou la Slovaquie, dans l'espoir de pouvoir retourner rapidement en Ukraine à la fin de la guerre. Il faudra rester vigilant sur l'impact de ce choix sur les pays d'accueils : l'arrivée de ces populations ukrainiennes a parfois conduit à une forte augmentation du prix de l'immobilier.

Une de vos questions portait sur les enseignements que nous tirons de la crise migratoire née de la guerre en Ukraine. Le premier fait que je souhaite mettre en avant est que nous avons su faire la démonstration de notre grande flexibilité et de notre réactivité. Nous avons prouvé que nous pouvions nous déployer et nous redéployer en très peu de temps lorsque cela est nécessaire. Nous avons aussi donné la preuve de notre capacité à appuyer les États membres pour gérer les flux considérables qui arrivaient à nos frontières.

Je souhaite ajouter aussi quelques mots sur la montée des violences. Les premiers faits de violences ont été enregistrés en 2020 sur la frontière de l'Évros. Puis, nous avons continué à enregistrer des tirs d'armes à feu contre nos dispositifs tous les ans. Nous notons aussi des violences entre les différents groupes de migrants. Les représentants hongrois nous ont fait visionner des vidéos prouvant ces accès de violences à la frontière avec la Serbie. Lundi dernier, comme je l'ai déjà mentionné, c'est un garde-frontière qui a été tué par un tir. C'est le premier décès que nous enregistrons à la frontière. Ce garde a été visé à la tête, par un tir qui était tout sauf accidentel. Nous avons donc renforcé les équipements de protection de notre personnel, que nous fournissons aussi aux personnels détachés par les États membres lorsque ceux-ci sont moins bien équipés.

Je ne suis pas en mesure, en cet instant, de vous transmettre des données fiables sur l'origine géographique des migrants reconduits par nos opérations de retour, mais je vous ferai suivre cette information par écrit. Je peux d'ores et déjà préciser que, parmi les principaux pays concernés, figurent le Pakistan l'Inde et l'Irak. Des retours volontaires ont aussi été organisés pour des personnes de pays tiers à la suite de la crise en Biélorussie, vers l'Irak notamment, et pour ceux voulant échapper à la guerre en Ukraine.

Sur la crise humanitaire et diplomatique entre la France et l'Italie, je ne peux que constater que le règlement des différends relève de la prérogative des États membres. Il leur revient de décider comment ils gèrent leurs frontières extérieures. Toutefois, selon moi, le forum de Schengen devrait être l'un des outils de la gouvernance du contrôle des frontières.

Vous avez aussi raison de souligner l'augmentation significative des traversées de la Manche. Nous appuyons ici les autorités françaises en charge de la gestion des frontières au moyen d'une surveillance aérienne dans le cadre d'une opération conjointe appelée « *Opal Coast* ». Nous continuerons à la mener en 2023, car la Manche est l'une des zones où nous constatons la plus forte augmentation de la pression migratoire.

Je terminerai mon propos en précisant que le signalement d'incidents graves comprend deux volets : un signalement par le personnel de Frontex et un signalement par les

États membres. Les États membres saisissent tous les incidents constatés aux frontières dans le système dit *Joint Operations Reporting Application* (JORA) qui est utilisé comme base d'évaluation des risques aux frontières. Ces doubles signalements permettent une identification fiable des incidents graves. Si l'on soupçonne une violation des droits fondamentaux, l'officier aux droits fondamentaux est alors chargé du suivi du dossier.

Enfin, concernant la coopération avec les pays tiers, je veux préciser qu'aucun accord de statut n'est conclu sans une évaluation préalable de la situation dans ces pays au regard des droits fondamentaux.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie pour ces éléments d'information qui répondent à la majorité des questions qui vous avaient été posées. Certaines d'entre elles restent toutefois sans réponse, en particulier sur la possibilité, pour Frontex, d'intervenir dans les RUP. Nous vous remercions donc par avance de compléter par écrit vos réponses sur ce point. Je sais aussi que les services de nos deux commissions se sont organisés pour envoyer un questionnaire sur la révision du règlement Frontex et dont les réponses écrites sont attendues au plus tard courant décembre. Ces réponses pourraient impliquer de nouvelles perspectives d'audition.

Au nom de tous mes collègues, je souhaite vous remercier d'avoir accepté d'échanger avec nous sur ces questions d'importance qui sont pour moi, en tant que sénateur du Pas-de-Calais, des questions du quotidien : comme vous le savez, la côte d'Opale a en effet enregistré un doublement des tentatives de traversées de la Manche par des migrants par rapport à 2021, alors même que l'année 2022 n'est pas encore terminée.

Mme Aija Kalnaja. – Je vous remercie une nouvelle fois de m'avoir donné l'opportunité de m'exprimer devant vous. Je serais ravie de renouveler l'exercice si vous le souhaitez, car mon souhait est de favoriser la transparence et l'ouverture, même sur les questions sensibles.

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

Mercredi 16 novembre 2022

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

Économie, finance et fiscalité

« Ambitions européennes et chocs économiques actuels »

Audition de MM. Jean Pisani-Ferry, professeur à Sciences-Po Paris et à la *Hertie School of Governance* (Berlin), *Senior fellow* chez Bruegel et titulaire de la chaire Tommaso Padoa-Schioppa à l'Institut universitaire européen (Florence), Xavier Timbeau, directeur principal de l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE), Charles Wyplosz, professeur honoraire à l'Institut de Hautes Études Internationales et du Développement (IHEID) à Genève

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Le projet européen est ambitieux par nature : construire à 27 un marché intérieur largement adossé à une monnaie unique est un défi immense, dont la réalisation - loin d'être achevée – implique une convergence dans un nombre croissant de domaines, débordant largement le seul champ économique et monétaire. Cette réalisation est fragilisée par les chocs économiques qui frappent le marché de manière symétrique ou asymétrique. C'est un chemin au long cours, semé d'embûches.

La guerre en Ukraine est, bien plus qu'une embûche, un séisme géopolitique qui ébranle l'édifice européen et a des répercussions économiques. Les sanctions contre l'agresseur russe alimentent la flambée des prix de l'énergie, provoquant une poussée inflationniste dans toute l'Union européenne – récemment évaluée à près de 10 % en taux annuel par Eurostat et à 6,2 % en France, l'un des pays les moins touchés.

L'Union européenne ambitionnait de rebondir après le choc conjoncturel de la pandémie. Elle affiche aussi des ambitions de plus long terme en matière de transitions verte et numérique. Elle voit ses efforts contrariés par ce nouveau contexte et lutte aujourd'hui pour éviter les fermetures d'entreprises, étranglées par leur facture énergétique. Parallèlement, elle se voit conduite par la pandémie et la guerre à élargir le champ de ses ambitions. Pour défendre ses intérêts et soutenir ses valeurs au plan international, elle assume désormais vouloir construire son autonomie stratégique aux niveaux militaire, industriel, pharmaceutique, alimentaire, spatial...

Le contexte européen est donc paradoxal avec, d'un côté, des ambitions toujours grandissantes et, de l'autre, une accumulation de chocs économiques. Ce paradoxe n'a pas empêché le commissaire européen Frans Timmermans d'annoncer hier à la COP 27 un renforcement des ambitions climatiques de l'Union, alors même que le coût économique et social du Pacte vert – sur lequel le Sénat n'a pas manqué d'alerter – commence enfin à faire débat.

Cette tension entre ambitions européennes et chocs économiques nous a conduits à organiser cette table ronde avec des économistes. Nous accueillons donc Jean Pisani-Ferry, enseignant à Paris, Berlin et Florence, qui a cofondé le *think tank* économique européen Bruegel et vient d'être missionné par le Gouvernement pour évaluer les impacts macroéconomiques de la transition écologique ; Xavier Timbeau, directeur principal de

l'OFCE, qui enseigne à Sciences Po et a notamment travaillé sur l'inflation, la croissance et le pacte de stabilité européen ; Charles Wyplosz, à distance, enseignant à Genève et économiste spécialiste de l'intégration européenne, qui a publié en 2005 avec Jean Pisani-Ferry un livre dont le titre résonne encore aujourd'hui : *L'Europe déclassée*.

Je vous remercie pour votre présence. Votre parole experte nous sera précieuse pour envisager dans quelle mesure et à quel prix l'Union peut réaliser ses ambitions.

Il apparaît nécessaire d'évaluer, d'une part, les effets des chocs conjoncturels sur l'économie européenne et nos concitoyens et, d'autre part, les conséquences des réponses apportées en urgence pour amortir ces effets, conséquences immédiates et conséquences à moyen et long termes, en particulier au regard des objectifs de l'Union européenne.

Inflation galopante, hausse vertigineuse des prix de l'énergie, difficultés d'approvisionnement en matières premières, fragilité des chaînes d'approvisionnement : les conséquences de ces chocs sur le marché intérieur apparaissent chaque jour plus violentes. Jusqu'où l'inflation peut-elle aller ? Les mesures budgétaires prises pour la compenser sont-elles suffisantes ? Sont-elles appropriées dès lors qu'elles empêchent le signal-prix de jouer ? Sont-elles suffisantes ? Sont-elles prises au juste échelon, alors même que sont apportées des réponses asymétriques et que la disparité des plans nationaux, corrélée à l'état des finances publiques dans les États membres et à leur mix énergétique, risque d'entraîner des distorsions de concurrence à l'intérieur du marché unique ? Ces mesures et leurs modes de financement sont-ils pertinents et efficaces à court et moyen termes ? Je pense notamment à la création de ressources propres. Préconisez-vous d'autres initiatives européennes, à l'instar de l'emprunt mutualisé levé pour financer le plan de relance européen après la pandémie ?

Les mesures monétaires prises pour juguler l'inflation sont-elles pertinentes ? Ne risquent-elles pas de casser durablement la croissance ? À cet égard, les prévisions disponibles sont préoccupantes.

Plus généralement, dans quelle mesure la réponse apportée aux chocs économiques est-elle de nature à réduire les capacités de l'Union européenne à atteindre ses objectifs ambitieux ? Faudrait-il réviser certains d'entre eux, en termes d'exigence, de calendrier, de pertinence, dans un environnement économique et géopolitique mondial chaque jour plus incertain ? Voici les questions qui nous préoccupent tout particulièrement.

Avant de vous entendre, je cède la parole à la Présidente Primas, qui sait l'importance d'une analyse objective des faits pour fonder une politique économique efficace.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économique. – Merci. Ce sont trois économistes prestigieux que nous avons l'honneur d'accueillir aujourd'hui. Vos interventions devraient nous permettre de mieux comprendre le cadre dans lequel s'inscrit notre action. Le savant et le politique ont, bien sûr, un rôle distinct. Pour autant, nous autres hommes et femmes politiques, gagnerions à vous écouter davantage pour sortir par le haut de dissensions qui s'expliquent davantage par des présupposés idéologiques que par un débat fondé sur l'observation des faits. C'est pourquoi le Sénat attache une importance particulière aux acteurs de terrain, aux enseignements de la recherche et à la prospective.

Vos profils complémentaires nous permettront de naviguer entre la conjoncture - les chocs économiques actuels – et le long terme – les ambitions européennes. Le Président Rapin a été très complet sur la conjoncture. J’aurais quelques questions pour le long terme.

Sommes-nous en train de sacrifier nos ambitions européennes de long terme à la gestion des chocs économiques à court terme ? Les dépenses actuelles auraient pu être consacrées à la transition climatique. Monsieur Pisani-Ferry, dans votre note « *L’action climatique : un enjeu macroéconomique* », vous rappelez une évidence : les efforts de sobriété et les investissements dans la décarbonation vont « *affecter la croissance, l’inflation, les finances publiques, la compétitivité, l’emploi et les inégalités. Ces incidences sont aujourd’hui mal comprises et mal prises en compte* ».

Je dois dire notre perplexité de législateur quand nous devons légiférer sur des objectifs à dix ans, vingt ans, en matière de logement, d’artificialisation des sols, de voiture thermique, d’énergie, sans toujours disposer d’évaluations des incidences macro-économiques de nos votes et, plus encore, de la somme des lois que nous adoptons.

Sans négliger le rôle majeur du progrès technique, vous remettez en cause le récit « techno-optimiste », selon lequel la transition serait un long fleuve tranquille. Perspectives peu réjouissantes dans lesquelles il faut pourtant s’engager au plus vite, car plus nous tardons, plus la transition sera coûteuse.

Ce qui m’amène à une question simple, mais grave : comment réduire pour l’Europe et la France le coût de cette transition, voire en faire une opportunité pour une croissance plus sobre en carbone et plus riche en emplois verts ?

M. Jean Pisani-Ferry, professeur à Sciences Po Paris et à la Hertie School of Governance à Berlin, Senior fellow chez Bruegel et titulaire de la chaire Tommaso Padoa-Schioppa à l’Institut universitaire européen de Florence. – Merci de nous convier à participer à votre réflexion.

Je pense utile de prendre un peu de champ. Vos questions emportent des aspects conjoncturels, d’autres plus structurels. Je souhaiterais partir des éléments structurels.

Vous soulignez que le travail de construction du marché intérieur n’est pas achevé. Nous ne pouvons qu’être d’accord. Nous sommes frappés par le fait que l’Union européenne a été très profondément transformée et questionnée par les événements de ces dernières années. Il y a quinze ans, nous la percevions comme un espace d’intégration et de règles dans un monde de règles. Le Premier ministre Gordon Brown s’interrogeait alors sur l’opportunité de poursuivre avec l’Union européenne ou de s’intégrer à l’échelle globale.

Cette vision a depuis volé en éclat en raison, tout d’abord, de la récurrence des crises. Nous en avons vécu trois en une dizaine d’années : financière, pandémique, énergétique – et géopolitique, j’y reviendrai. Un espace dominé par les règles n’est pas adéquat pour répondre aux crises qui appellent une action discrétionnaire. C’est le premier défi auquel a été confrontée l’Union européenne. Dans la crise de la zone euro, l’Union européenne a commencé par réagir – très mal – de manière incroyablement précautionneuse, jusqu’à la conclusion de cette période douloureuse par le « *Whatever it takes* » de Mario Draghi. Le discrétionnaire s’affirme dans la politique monétaire.

Alors que l'Union européenne a très bien réagi à la crise pandémique en prenant tôt une initiative de réponse, la crise énergétique actuelle apparaît comme un retour en arrière, avec des réactions nationales disparates et une grande difficulté à se coordonner, notamment parce que les politiques énergétiques relèvent traditionnellement du national. Les trajectoires divergent. Le désaccord entre la France et l'Allemagne est marqué et préoccupant.

Outre la récurrence des crises, nous assistons à l'irruption de la géopolitique. Le phénomène est violent, car l'Union européenne avait pris grand soin de séparer la partie économique – qui fonctionnait avec ses propres règles et principes – de la partie géopolitique. Ce monde est fini. Le Sud global n'accepte plus les règles que nous tentions de lui imposer. Le multilatéralisme de l'OMC est complètement en jachère ; l'OMC n'est plus une institution fonctionnelle. La géopolitique s'affirme et ne se réduit pas à l'affrontement entre la Chine et les États-Unis. Cette tendance, très forte et probablement durable, percute la primauté de l'économique. L'espace de l'économique se réduit. Il s'agit là d'une mise en question forte de l'Union européenne.

Enfin, vous souligniez la montée en puissance des préoccupations climatiques et la tentative de l'Union européenne d'affirmer une stratégie dont vous questionnez les effets. Personnellement, je ne la questionne pas ainsi. Nous nous préoccupons beaucoup de ses effets sur la demande mais, plus nous accélérons, plus les impacts sur l'offre se manifesteront également. Concrètement, du capital en place devra être mis au rebut, des qualifications acquises devront être perdues. De manière générale, nous perdons du capital. À horizon 20 ou 30 ans, nous avons des motifs d'optimisme. À horizon dix ans, je pense qu'il faut être réaliste.

L'engagement sur le Pacte vert interroge aussi les rôles respectifs du marché et des initiatives publiques. L'Union européenne était un espace de libre concurrence. Nous sommes entrés dans un monde d'externalités dans lequel l'intervention publique est essentielle pour la transition, ce qui percute les règles du commerce et les règles budgétaires, notamment.

Une redéfinition assez complète des priorités, des finalités et des modes d'action de l'Union européenne se joue. Nous ne sommes plus centrés sur l'intégration entre nous, mais sur l'interaction avec l'extérieur pour apporter une réponse aux défis globaux, à l'irruption de la géopolitique et sur les politiques climatiques, qui se définissent par leurs finalités.

Tout cela va dans le sens des thèses traditionnellement françaises. Gardons-nous d'une hubris de mauvais aloi. Nous ne changerons pas le code génétique de l'Union européenne. La « *souveraineté européenne* » est une formule brillante que je partage, mais c'est aussi un oxymore. L'Union européenne est un espace de droit mais elle n'est pas l'expression d'une volonté populaire ; comment pouvons-nous donner davantage de force à un tel espace de droit ? Il ne s'agit pas de substituer du discrétionnaire au droit.

Gardons-nous aussi de l'idée que cette situation conforte notre vision protectionniste de l'Union européenne. Pour les Français, la transition écologique est une manière de devenir autarcique. Pour les Allemands, elle est l'occasion de commercer à l'international. Chacun répond avec ses propres réflexes aux mêmes défis. Nous devons prendre garde à nos réflexes. Ces deux réponses ne sont pas spontanément compatibles.

Pour autant, une communauté de droit n'a pas de raison d'être faible. Nous devons utiliser plus fermement les instruments de puissance à notre disposition – politique

commerciale, politique de la concurrence, politique de réglementation. L'Europe n'aurait aucun intérêt à s'engager dans une politique commerciale du type de celle de Donald Trump ; elle doit rester appuyée sur la force du droit.

Il nous faut repenser l'articulation entre économique et géopolitique, certainement pas en soumettant le premier au second. Dans certaines circonstances, la géopolitique doit intervenir de manière explicite et « procéduralisée ». Une exception pour motifs géopolitiques doit pouvoir être invoquée lorsqu'une décision prise au nom de la concurrence pose question. La démarche doit être portée, par exemple, par un haut représentant de l'Union européenne. Il ne faut pas pour autant que chaque décision de politique de la concurrence soit contaminée par l'aspect géopolitique.

J'en termine avec la crise énergétique. La menace me semble sérieuse, car nous sommes partis dans des directions différentes. Français et Allemands peinent à s'accorder. Nous pensons que la volatilité des prix est dangereuse et que sa limitation est une priorité. Les Allemands entendent, eux, éviter de créer un système qui n'incite pas aux économies d'énergie. Les deux positions sont légitimes, mais un compromis est nécessaire pour que l'Union européenne ne se fracasse pas sur les réactions divergentes que suscite la crise énergétique.

M. Xavier Timbeau, directeur principal de l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE). – Merci Monsieur le Président. Je partage 99 % des propos de l'orateur précédent.

Depuis quinze ans, la construction européenne a été mise au défi de crises remettant en cause les diverses analyses ayant présidé à sa conception et sa mise en œuvre. Elles obligent, d'une part, à faire évoluer le projet et, d'autre part, à admettre qu'il existe des risques à franchir les limites et à faire endosser au projet européen des choses pour lesquelles il n'a pas été conçu. Le risque est double : ne pas traiter les problèmes ou mal les traiter.

L'irruption de la dimension géopolitique est véritablement l'affaire de 2022. Elle est certainement plus profonde que ne l'a été la crise sanitaire, qui a permis de montrer que les instruments déployés après la crise de la zone euro en 2012 étaient opérationnels et fonctionnels ; que la solidarité des États européens autour des questions budgétaires ne posait aucun problème ; que le risque d'un « État voyou » qui accumulerait des déficits et abuserait de ses partenaires pour les pousser à le renflouer était une vision de l'esprit ; qu'il existait une vraie communauté de destins à faire vivre ; qu'il y avait moyen de donner corps assez simplement et rapidement à la solidarité européenne, tout en rencontrant l'assentiment des opinions publiques en Europe.

La question géopolitique est beaucoup plus profonde, car elle est plus en contradiction avec le projet européen, « enfant de la fin de l'histoire », de la fin de la Guerre froide, de l'effondrement de l'URSS. Nous pensions entrer dans un monde dans lequel un souverain invisible définirait des règles et dans lequel chacun respecterait et ferait respecter ces règles. Dans ce monde où les règles s'appliqueraient indifféremment à tous, nous serions traités à l'identique, quelle que soit notre nationalité. Nous pourrions imaginer la dissolution des grandes institutions. Dans ce monde-là, le projet européen serait un mode d'intégration dans lequel les éléments se mettent en commun autour de règles. Chaque État membre pourrait alors vivre son histoire. Dans cette Europe-là, la dispute entre la France et l'Allemagne, sans être résolue, disparaîtrait. Les Français pourraient rester attachés à l'idée de Nation, les Allemands pourraient être mercantilistes.

La crise géopolitique met à mal ces éléments. Selon moi, elle donne tort au modèle allemand qui, à cause de mauvais choix géopolitiques – dépendance énergétique à la Russie, dépendance au commerce et à ses clients chinois, américains ou russes –, est face à des contradictions difficilement gérables.

Au-delà de la guerre en Ukraine, la géopolitique actuelle est marquée par la fin du mandat de Donald Trump et par le fait que l'élection de Joe Biden n'ait pas changé grand-chose dans la position des États-Unis – d'autant que ni Donald Trump ni le « trumpisme » ne sont définitivement écartés de la scène géopolitique. Elle est aussi marquée par l'affirmation de la Chine, qui joue son jeu dans cet univers, expose ses intérêts et adopte un comportement qui, même infiniment moins irrationnel que celui de Vladimir Poutine, n'est pas non plus universaliste.

Ces tendances s'affirment. Nous devons accepter la mort de l'OMC, symptôme de la fin de l'idée même d'une construction participative qui donnait à chaque État le droit de co-définir les règles et modes d'application. Cette époque est dépassée. La possibilité de conflits – quelle que soit leur intensité – comme moyen de régler les rapports de puissance entre continents refait surface. Le projet européen apparaît démuné face à ces questions. Comment l'incarner et s'inscrire dans ce nouveau monde ? Le fédéralisme prôné par certains sera difficile à faire accepter. Nous pouvons plus vraisemblablement imaginer une forme de coopération entre États membres partageant des intérêts bien compris et co-exerçant leur souveraineté. La crise énergétique montre cependant que ce scénario ne sera pas simple à faire vivre. La France devra se garder de triompher, mais écouter, appuyer et trouver des compromis avec ses partenaires européens.

La géopolitique nous oblige à traiter nos divergences avec l'Allemagne. Nous ne pouvons plus l'aborder comme un sujet secondaire ou académique. Les divergences sont concrètes et visibles, lorsqu'il s'agit d'investir dans l'aéronautique ou de mettre en place des mesures répondant à la crise énergétique.

La proposition de la Commission européenne ne m'apparaît pas comme un recul – c'est peut-être le point de divergence que j'ai avec Jean Pisani-Ferry. Elle montre que nous pouvons avancer vers des compromis. Le blocage du prix du gaz demandé par la France me paraissait pertinent pour dire aux Russes : « Nous ne subirons pas le racket que vous voulez nous imposer. Nous ne financerons pas votre guerre. Nous pensons que vous manipulez le prix du gaz en jouant sur les quantités livrées, éventuellement en sabotant des gazoducs, en faisant des effets d'annonce, en coupant le gaz à certains pays... ». Les règles de l'Union européenne autorisent l'administration d'un prix s'il est manipulé – ou si nous soupçonnons sa manipulation.

Je pense aujourd'hui que le compromis de la Commission européenne est une meilleure réponse. La Commission ne souhaite pas figer le prix du gaz pour ne pas risquer un arrêt des livraisons en quantité à l'Europe. Effectivement, lorsque le prix est fixe, les quantités s'ajustent. Un rationnement quantitatif massif à l'échelle européenne serait véritablement problématique. Nous aurions tort de croire le contraire au motif que l'Algérie nous livrerait toujours. En outre, si nous fixons le prix à un bas niveau, les transporteurs de gaz liquéfié ne s'arrêteront plus en Europe et iront en Asie.

Le compromis européen propose donc d'acheter du gaz de manière commune pour imposer notre monopsonne, négocier et sécuriser les approvisionnements. Nous nous autoriserons également à utiliser les stocks de manière stratégique, en en revendant lorsque les

prix sont jugés trop élevés, pour alimenter le marché en gaz et réduire les prix. Implicitement, cette stratégie implique de déléguer la gestion des stocks à une émanation de l'Europe – dans laquelle chaque pays, bien sûr, sera représenté. Une voix commune est alors nécessaire. Nous devons aussi être prêts à réagir en cas d'hiver rigoureux et accepter de payer le gaz très cher si besoin. Il faut faire la part des choses entre cette guerre étrange que nous menons avec la Russie et ce que cela nous coûte économiquement et socialement.

L'approche de la Commission européenne peut paraître trop peu explicite et cacher des manques. Néanmoins, elle me semble supérieure à la proposition initiale française pour embarquer Allemands, Italiens, Néerlandais et avoir du poids. Le simple effet d'annonce peut peser dans notre dialogue avec la Russie, car il montre que la stratégie de Vladimir Poutine de diviser l'Europe ne fonctionne pas. Même si les compromis élaborés sont insatisfaisants par certains aspects, il est important de faire passer ce message, y compris vis-à-vis des États-Unis qui, en tant que producteurs de gaz, devraient échapper à un rationnement quantitatif et bénéficier d'un prix plus élevé. Nous devons montrer aux Américains que nous connaissons nos propres intérêts.

Je rejoins entièrement Jean Pisani-Ferry sur la transition environnementale. Il n'y a pas à discuter de la politique à mener. La transition énergétique est une somme incroyable de couches disparates et parfois contradictoires à mobiliser, articuler, expliquer, déployer, réévaluer. Les lois votées aujourd'hui ne sont qu'un aperçu du travail considérable qui sera le vôtre dans les prochaines années. Nous devons nous y préparer en essayant d'anticiper et de réduire au maximum la confusion.

Nous sommes confrontés à l'inflation et à une crise géopolitique – l'une étant partiellement liée à l'autre. La politique monétaire doit être crédible quant à sa capacité à lutter contre l'inflation. Il faut éviter aussi de rajouter de la récession à la récession et donc ne pas trop en faire. La politique monétaire doit surtout éviter tout risque de fragmentation en Europe et maintenir une cohérence géopolitique. Chaque État doit pouvoir garantir son financement à un taux acceptable sous peine d'être tenté de répondre aux sirènes de la Russie, de la Chine ou des États-Unis. Madame Lagarde, présidente de la Banque centrale européenne (BCE), n'a pas toujours été claire sur ces aspects. En pratique, les instruments anti-fragmentations annoncés constituent des avancées importantes. Le projet européen se joue sur cette question de la cohérence européenne.

M. Charles Wyplosz, Professeur honoraire à l'Institut de Hautes Études Internationales et du Développement (IHEID) à Genève. – Je vous remercie à mon tour. Je suis ravi et honoré de participer, même à distance, à cette table ronde. Comme je suis macro-économiste, je parlerai essentiellement des questions d'intendance.

La situation actuelle se caractérise en Europe par un niveau général de dette publique élevé, alors même que nous avons un besoin très substantiel de dépenses publiques. La situation héritée du passé est en conflit avec le besoin qui se présente à nous. Lorsque les niveaux de dette publique sont aussi contraignants – l'Allemagne a annoncé une dette de 200 milliards d'euros –, ils constituent une source de fragilité. Alors que la BCE augmente ses taux, les pays endettés commencent à sentir le poids de leur endettement. C'est une source de fragilité.

Nous connaissons trois moyens de réduire les dettes. Le premier est l'inflation - sous certaines conditions –, mais ce mécanisme est rendu difficile par la sophistication et la protection partielle des marchés contre l'inflation. Les banques centrales des pays développés

ne prendront aucun risque face à l'inflation. Le deuxième levier repose sur l'accumulation de surplus budgétaires. Cette approche vertueuse est notamment prônée par l'Allemagne. Rappelons qu'en France, le budget n'est pas à l'équilibre depuis 1973. L'idée d'accumuler des surplus successifs est irréaliste dans plusieurs pays, dont le nôtre. La troisième solution est de restructurer la dette. Cette intervention autoritaire consiste, en quelque sorte, à taxer les détenteurs de dette.

Les crises auxquelles nous avons été confrontés récemment ont été rappelées. La formule « *cela ira mieux l'année prochaine* » est un vœu, mais pas une promesse. Nous ne pouvons pas réduire la dette publique ainsi. Dès lors, la restructuration des dettes publiques devient l'unique moyen d'action. Ce sujet reste pourtant absolument tabou en Europe.

La dette publique représente 140 % du PIB aux États-Unis et 250 % au Japon. Pourtant, aucune inquiétude financière ne pèse sur ces pays – quoique la Grande-Bretagne ait montré les risques que pouvaient entraîner des erreurs grossières. La situation est différente en Europe, car la BCE n'est pas automatiquement prête à soutenir les dettes publiques. Des progrès considérables ont été réalisés en 2012, mais une fragilité demeure dans la zone euro, les États de la zone euro ne pouvant pas s'appuyer sur une banque centrale nationale disposée à les soutenir en cas de problème.

La situation est difficile et dangereuse. Dans aucun pays, la discussion n'a été portée sur la seule manière de résoudre cet endettement excessif : la restructuration de la dette.

J'identifie cinq types de dépenses nouvelles. Les premières ont trait au changement climatique. Le rapport de Jean Pisani-Ferry l'indique clairement : la transition ne sera pas gratuite. Pour des raisons politiques – je pense notamment aux Gilets jaunes –, peu de pays envisagent d'instaurer une taxe carbone, mesure pourtant simple et de nature à résoudre la quasi-totalité des problèmes. Nous nous orientons donc plutôt vers des mécanismes de subventions très coûteux, très peu efficaces qu'il nous faudra financer. J'espère néanmoins que nous parviendrons à une taxe carbone car le mécanisme d'ajustement aux frontières s'inscrit dans cette logique. Il est indispensable. Nos conflits avec les États-Unis et les pays en développement ne sont pas sérieux car ils devront y venir aussi – les États-Unis entrent dans un mécanisme de subventions très protectionniste *via* la loi sur la réduction de l'inflation. Notre main ne doit pas trembler sur ces sujets.

La crise énergétique constitue le deuxième volet de dépenses nouvelles. Elle peut être bénéfique pour lutter contre le changement climatique. Les effets sur les citoyens sont déjà profonds, ces derniers acceptant mieux le coût de leurs efforts pour lutter contre le changement climatique. Les autorités publiques devront mettre en place des mesures plus ciblées pour protéger les ménages les plus fragiles. Il est incroyable que nous n'ayons pas encore pris cette direction.

Le troisième axe de dépense porte sur la santé. La crise sanitaire a montré que nos systèmes de santé n'étaient pas au point. Des dépenses importantes seront nécessaires pour les mettre à niveau.

Compte tenu du vieillissement de la population, les retraites constitueront la quatrième source de dépenses si nous n'y prenons pas garde.

Enfin, depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie, nous comprenons que les dépenses de défense nationale devront augmenter.

La réduction des dettes suppose de réduire les déficits publics, et donc une partie des dépenses non-essentiels. Nous en avons été incapables jusqu'à présent. Les dépenses nouvelles devront être supportées d'une manière ou d'une autre. Nous ne percevons pas la gravité de ces difficultés de bouclage.

Le programme européen de reprise « *NextGenerationEU* » est une divine surprise pour le budget européen qui, pour la première fois, est construit dans une logique pratique et ponctuelle et comprend de véritables ressources ainsi qu'un mécanisme de distribution de ces ressources. Il devra faire ses preuves malgré sa complexité et sa bureaucratie. En cas d'échec, certains manifesteront leur hostilité. Surtout, rappelons que le programme n'est pas encore entièrement financé et qu'il reste, au-delà de l'artifice comptable, la dette des pays membres. Un problème se pose sur la construction de l'opération, qui reste néanmoins une innovation historique. Même s'il est annoncé comme unique, personne en Europe ne doute que le programme puisse être répliqué en cas de succès. Un mécanisme similaire me semble possible et souhaitable pour financer la transition climatique. Tous les pays vont faire face aux mêmes problèmes, mais tous n'ont pas les moyens d'enclencher les politiques adéquates.

Plusieurs conditions sont nécessaires pour qu'un programme commun soit acceptable. La différence de vue entre la France et l'Allemagne sur un budget commun est majeure. Plus largement, les divergences opposent les pays du Nord – qui ont été relativement vertueux et disposent de marges de manœuvre budgétaires – et les pays du Sud, les premiers suspectant les seconds de vouloir « mettre la main dans leur poche ». Cette vision n'est pas complètement erronée.

Le nouveau pacte de stabilité proposé par la Commission emporte plusieurs progrès notables, dont la volonté de regarder la dette sur une longue période plutôt qu'annuellement. Plusieurs d'entre nous défendaient cette idée depuis longtemps. Néanmoins, le projet comprend quelques « trous ». La Commission assure que les pays sont propriétaires de ce nouveau pacte. Il est pourtant clair que tout sera contrôlé par Bruxelles. Les pays membres auront peu à dire pour défendre ce qu'ils pensent être dans leur intérêt.

Cette proposition de réforme, comme toujours, est un mélange de bien et de moins bien.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie. Je vous propose de répondre aux questions de nos collègues.

M. Franck Montaugé. – L'intensité du changement climatique que subiront les générations futures dépendra des sacrifices auxquels nous consentirons. Jusqu'où aller pour renforcer la prise en compte des impacts à long terme de nos actions et de leur soutenabilité ? Comment donner du poids au long terme sans sacrifier le court terme ? Quelle est votre position par exemple sur la proposition de Monsieur Christian Gollier relative au taux d'actualisation à intégrer dans les modèles de décision des acteurs ? Si nous considérons l'actualisation et le coût du carbone comme des indicateurs de pilotage de l'action, comment les faire adopter par les parties prenantes ? En légiférant ?

Mme Laurence Harribey. – M. Pisani-Ferry, vous évoquez un triptyque : succession des crises, irruption de la géopolitique, montée des préoccupations climatiques.

Aucun de vous ne mentionne l'émergence de l'économie numérique. La percevez-vous comme un épiphénomène ou est-elle incluse dans l'un des trois enjeux précités ?

Vos propositions pour le gaz rejoignent ce qui a été mis en place au niveau européen pour l'achat de médicaments pendant la pandémie. Cela ne légitime-t-il pas l'Union européenne des règles évoquée par Jean Pisani-Ferry ? Cette position démontre-t-elle la capacité d'intervention de l'Union européenne pour faire face à ces nouveaux enjeux ?

M. Pierre Ouzoulias. – Je souhaite apporter la contribution fort modeste d'un historien. Pendant longtemps, les civilisations se sont contentées de la force humaine, animale, de celle du vent et de celle de l'eau – ce que nous appelons aujourd'hui les énergies renouvelables. La rupture intervient au XVIII^e siècle avec la révolution industrielle et l'émergence de nouvelles formes d'énergie – charbon, pétrole, gaz – dont nous allons devoir sortir. Finalement, il ne s'agissait que d'une parenthèse de trois siècles. Pendant dix-sept siècles, l'Occident a connu une croissance très modeste. La fermeture de cette parenthèse énergétique ne va-t-elle pas nous ramener à renouer avec ce rythme de croissance plus modeste ? Comment nos sociétés peuvent-elles s'y adapter ?

M. Serge Mérillou. – Les crises auxquelles est confrontée l'Europe ne constituent-elles pas une opportunité de créer un choc et enfin déployer des réformes structurantes ? N'est-ce pas l'occasion de redonner aux puissances publiques le poids que le marché a progressivement confisqué ? Les guerres sont toujours malheureuses, mais elles permettent de dessiner un nouveau paysage.

M. Didier Marie. – La situation géopolitique relance les débats sur l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est. Dans vos démonstrations, vous soulignez les difficultés rencontrées pour mettre d'accord tous les partenaires européens. Vous paraît-il nécessaire de réviser les traités et les modalités de fonctionnement et de décision de l'Union européenne ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – M. Pisani-Ferry, dans votre note « *L'action climatique : un enjeu macroéconomique* », vous proposez des pistes d'adaptation de l'économie française à l'objectif de neutralité carbone. Vous estimez que les investissements supplémentaires représenteraient 2,5 points de PIB en 2030, soit 70 milliards d'euros. En plus de ce coût, l'État devra aider les ménages et les entreprises. Vous soulignez très justement : « *Il y a beaucoup de mauvaises raisons de s'endetter, mais le climat n'en fait pas partie* ». Les investissements nécessaires pour la transition climatique seront-ils compatibles avec le cadre budgétaire européen ?

M. Daniel Gremillet. – Pensez-vous que l'Europe a un peu disparu de la scène internationale en raison de son faible taux de croissance ?

M. Jean Pisani-Ferry. – Je me concentrerai sur les questions relatives à la transition climatique.

La note que j'ai publiée et que vous avez évoquée a un caractère très préliminaire. Le travail n'est pas terminé mais il me semblait important de mettre certains éléments en débat dès à présent. Il s'agit notamment de faire valoir, comme mentionné par Charles Wyplosz, que nous pouvons éviter certains coûts de cette transition grâce à une approche économique. Ainsi, le coût à la tonne de carbone évitée est sept fois supérieur pour passer un logement de la classe énergétique C à la classe B qu'il ne l'est pour passer de la

classe G à la classe B. La dispersion des coûts d'abattement est considérable. Les décisions publiques doivent connaître ces évaluations.

Les politiques climatiques ne sont pas crédibles, notamment du fait des engagements internationaux. Lorsque la France renonce par deux fois à la tarification du carbone et n'atteint pas ses objectifs de renouvelables pour 2020 – elle est le seul pays de l'Union européenne dans cette situation –, elle n'est pas crédible. Tenir l'objectif 2030, sachant que le nucléaire ne sera pas opérationnel à cette échéance, constitue un immense défi. Une politique qui n'est pas crédible suscite une attitude d'attente et n'est donc pas efficace.

Les économistes s'accordent sur la nécessité de donner du poids au bien-être des générations futures dans l'actualisation. Il y a une quinzaine d'années, certains estimaient que les techniques d'actualisation usuelles devaient être utilisées tandis que d'autres soutenaient la nécessité d'un taux d'actualisation bas. Le débat a progressé dans cette direction.

En ce qui concerne la croissance très modeste, le débat est fort entre Jean-Marc Jancovici, qui considère que notre productivité provient de l'énergie fossile et en dépend, et Philippe Aghion, qui estime que l'énergie fossile nous a détournés de techniques de production d'énergie renouvelable potentiellement plus efficaces qui offrent une possibilité de substitution. La chute du prix des batteries, du solaire et des éoliennes est impressionnante ; elle donne du crédit à cette vision.

Je ne crois pas que le contexte actuel offre l'opportunité de reprendre ce que nous avons laissé au marché. Nous avons cherché un équilibre différent entre initiative privée et cadrage public. Le capitalisme vert est une innovation nécessaire que nous devons canaliser et orienter pour investir dans le futur.

Les 2,5 points de PIB évoqués dans la note correspondent au montant total des investissements. Nous n'apportons pas encore de réponse sur la part publique dans ce total, mais elle se situe vraisemblablement entre 0,5 et 1 point.

M. Xavier Timbeau. – Le poids sur la scène internationale ne dépend pas des taux de croissance. Ces taux ne constituent pas non plus un objectif en soi. La place de l'Europe dans le monde dépendra de son niveau de richesse. L'enjeu existe : il s'agit de préserver notre niveau de vie. Dans l'histoire de l'Europe, nous avons connu des périodes de baisse du niveau de vie – à la chute de l'Empire romain, par exemple. C'est le risque auquel nous faisons face aujourd'hui.

Le coût des conséquences du changement climatique sera bien supérieur à tout ce que nous pouvons investir pour l'empêcher. Évidemment, nous ne devons pas être seuls à investir, sous peine de supporter les coûts de l'atténuation et ceux du changement.

Les chocs peuvent avoir des vertus, mais ils peuvent aussi provoquer des effondrements. Un équilibre subtil doit être trouvé entre l'ampleur des chocs et la capacité à en faire des opportunités. Une crise peut nous conduire à modifier notre univers mental pour imaginer une solution qui paraissait inenvisageable. Pour autant, le risque existe d'un effondrement rapide de l'Union européenne face à un choc trop violent pour être absorbé.

La position européenne sur le gaz présente des similarités avec les commandes de médicaments pendant la crise sanitaire, mais il n'est pas question d'État de droit ou de règles : il s'agit d'accepter la puissance de l'Union européenne, par exemple lorsqu'un commissaire

européen appelle un fabricant de vaccins et met en avant les rétorsions auxquelles celui-ci s'expose s'il ne respecte pas la parole donnée. L'Europe doit faire jouer cette puissance. Il est néanmoins difficile de théoriser *a priori* son exercice.

M. Charles Wyplosz. – Les réponses que je voulais apporter ont été en partie données.

Pendant la crise covid, les pays européens ont été globalement en retard dans la réception de médicaments. Les commandes communes n'ont pas été un franc succès, en raison certainement du manque d'expérience de la Commission, mais surtout de dissensions.

Effectivement, l'humanité a relativement peu progressé jusqu'à la révolution industrielle. Le monde n'a jamais changé aussi rapidement que depuis cette période. La croissance a été importante.

Il n'est pas question de se passer d'énergies pour lutter contre le changement climatique, mais de développer des sources alternatives. Les capacités d'innovation sont incroyables lorsque l'humanité en a les moyens. Nous trouverons les solutions. Les avancées prennent toutefois du temps. Nous devons prendre urgemment des décisions structurelles, mais nous ne devons pas vouloir atteindre tous les résultats l'année prochaine ou d'ici 2030.

La connexion avec Charles Wyplosz est interrompue.

Mme Sophie Primas. – Malheureusement, Charles Wyplosz ne pourra pas entendre nos remerciements. Merci beaucoup pour ces éclaircissements. Nous reviendrons vers vous et lirons avec attention vos travaux. Nous légiférons beaucoup, dans l'urgence, pour les vingt, trente, quarante prochaines années. Parfois, nous aimerions nous poser cinq minutes sur la branche pour observer le paysage.

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 17 novembre 2022

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Budget de l'Union européenne

Le cadre financier pluriannuel de l'UE au défi de la guerre en Ukraine

Communication de M. Patrice Joly

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous nous réunissons ce matin pour entendre une communication de notre collègue Patrice Joly sur les questions budgétaires. Alors qu'elle était en proie à la pandémie de Covid-19, l'Union européenne est parvenue en juillet 2020 à s'accorder sur un cadre budgétaire pour la période 2021-2027. L'accord intervenu alors au Conseil européen était double : il portait à la fois sur un cadre financier pluriannuel (CFP), d'un montant de 1074,3 milliards d'euros pour ces sept années, et sur un instrument spécifique, *NextGenerationEU*, doté de 750 milliards d'euros, soit l'équivalent des trois quarts du cadre financier, et destiné à financer la relance post-pandémie. Cet instrument est prévu pour être mobilisé *grosso modo* à moitié sous forme de subventions, et à moitié sous forme de prêts, et les crédits engagés à ce titre doivent l'être avant la fin 2023. Un emprunt mutualisé a été levé l'an dernier pour financer cet instrument, et son remboursement doit débiter en 2028.

Ce double dispositif est donc désormais en cours de déploiement depuis l'an dernier. Mais dès le mois de février, la guerre en Ukraine est venue bouleverser la donne, à la fois parce qu'elle implique de nouveaux besoins de financement en appui à l'Ukraine et parce que les sanctions décidées en représailles contre la Russie alimentent la flambée des prix de l'énergie, nullement anticipée dans les prévisions d'inflation sous-jacentes au CFP.

Ce changement de contexte financier méritait d'être analysé et je remercie notre collègue Patrice Joly de s'y être attelé pour notre commission. Il nous présente aujourd'hui le fruit de son travail, jour particulièrement opportun puisque c'est aussi celui où le Sénat démarre l'examen du projet de loi de finances et doit ce soir se prononcer sur la contribution française au budget de l'Union européenne.

M. Patrice Joly. – Monsieur le Président, mes chers collègues, alors que nous examinerons cet après-midi en séance publique le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, j'ai souhaité vous faire un point sur la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel 2021-2027, qui est en effet percuté par la guerre en Ukraine de deux manières : d'une part, en raison des dépenses nouvelles occasionnées par cette guerre, d'autre part, en raison de l'inflation désormais très élevée, qui ampute les moyens consacrés aux politiques publiques, tels qu'ils avaient été envisagés à l'origine.

Pour préparer cette communication, j'ai auditionné des représentants de la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle numérique, du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), de la direction générale du budget de la Commission européenne, ainsi que notre collègue députée européenne française, Valérie Hayer, qui est la rapporteure du Parlement européen sur les ressources propres.

Dans une résolution sur la proposition de révision du cadre financier pluriannuel présentée en 2021, adoptée le 13 septembre dernier, le Parlement européen « souligne les crises et les défis multiples auxquels l'Union doit faire face, notamment la guerre en Ukraine et ses répercussions ainsi que les besoins de financement considérables qu'elle a créés ». Il « invite par conséquent la Commission à réaliser un examen approfondi du fonctionnement du CFP actuel et à présenter dans les meilleurs délais et au plus tard au premier trimestre 2023 une proposition législative en vue de la révision complète du CFP ».

De fait, le réexamen du CFP figure au programme de travail de la Commission pour 2023, même si les services de la Commission refusent à ce stade d'évoquer une révision formelle. Ils parlent plutôt d'un simple réajustement du cadre financier.

Mais en milieu de semaine dernière, la Commission a présenté une proposition de révision ciblée du CFP pour faire face aux nouvelles dépenses liées à la guerre en Ukraine, comme il vient d'être rappelé. Au début de cette semaine, dans la nuit de lundi à mardi, le Conseil et le Parlement européen viennent de trouver un accord sur le budget 2023 de l'Union, après des semaines de négociations rugueuses.

Dans son projet de budget initial pour 2023, la Commission proposait de fixer le montant total des engagements à 185,59 milliards d'euros et celui des paiements à 166,27 milliards d'euros. De manière assez classique, le Conseil voulait réduire ces montants tandis que le Parlement européen voulait les augmenter. En octobre, la Commission avait présenté une lettre rectificative au projet de budget, fixant un montant de crédits majoré.

C'est sur cette nouvelle base qu'un accord a pu être trouvé en trilogue. Au total, le montant des engagements est fixé à 186,6 milliards d'euros, en hausse de 1,1 % par rapport au budget 2022. Une marge de 0,4 milliard d'euros a été maintenue disponible sous les plafonds de dépenses du cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, afin de permettre à l'Union de répondre à des besoins imprévus. Le total des paiements s'élève à 168,6 milliards d'euros, ce qui correspond à une hausse de 1 % par rapport à 2022. Le montant du budget est donc majoré d'un milliard d'euros en crédits d'engagement et de 2,3 milliards d'euros en crédits de paiement par rapport aux propositions initiales de la Commission européenne.

Le budget doit maintenant être adopté par le Conseil à la majorité qualifiée, puis par le Parlement européen. D'après les éléments qui m'ont été communiqués par le SGAE, cette réévaluation du montant du budget 2023 devrait conduire à majorer le prélèvement sur recettes inscrit en projet de loi de finances d'environ 408 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable. D'après les échanges que j'ai eus avec la direction du budget hier soir, le gouvernement devrait présenter tout à l'heure un amendement en ce sens.

Cette communication intervient ainsi à un moment charnière et je voudrais évoquer plus particulièrement quatre points :

- les conditions de déploiement du cadre financier pluriannuel et de l'instrument de relance *NextGenerationEU* ;
- les dépenses nouvelles liées au soutien à l'Ukraine ;
- l'impact de l'inflation ;
- et enfin, les négociations sur les ressources propres.

Sur le premier point concernant les conditions de déploiement du cadre financier pluriannuel et de l'instrument de relance *NextGenerationEU*, je voudrais tout d'abord évoquer brièvement les points qui me semblent essentiels.

Tout d'abord, sur le CFP de base, comme lors du début de chaque grand cycle budgétaire, certaines politiques ont tardé à se mettre en place. C'est notamment le cas pour la politique de cohésion ou encore le programme Horizon Europe. La Commission européenne considère ainsi que ces politiques vont monter en puissance plus fortement au cours du temps restant du CFP.

En revanche, les personnes auditionnées ont souligné la rapidité avec laquelle s'est déployé l'instrument de relance *NextGenerationEU*, et en particulier le cœur que constitue la Facilité pour la reprise et la résilience, qui supposait la validation des plans nationaux présentés par les États membres.

Trois États membres ont tardé à voir leurs plans validés : les Pays-Bas, pour des raisons de politique intérieure liées au cycle électoral, ainsi que la Pologne et la Hongrie, pour des motifs liés à l'État de droit. Si le plan polonais est aujourd'hui validé, les décaissements n'auront lieu que si les réformes promises en matière d'État de droit sont bien suivies d'effet.

Quant à la Hongrie, qui est aujourd'hui le seul État membre dont le plan n'est pas validé, elle s'est engagée à mener à bien des réformes qui pourraient permettre la validation de son plan lors du Conseil Ecofin du 6 décembre prochain.

Il m'a été indiqué que ces retards n'auraient pas un impact macroéconomique majeur sur la reprise de l'ensemble de l'Union européenne.

La France, pour sa part, a été l'un des premiers États membres à voir son plan validé et à recevoir des fonds. Au total, la France devrait recevoir, sous réserve des procédures de suivi de la Commission, 38 milliards d'euros de subventions qui viendront rembourser une partie du plan national de 100 milliards d'euros (France Relance).

Le volet « subventions » de *NextGenerationEU* a bien fonctionné. En revanche, le recours aux prêts, dont le montant avait été majoré à l'initiative des États frugaux, a été beaucoup plus limité. Seuls sept États y ont eu recours et trois seulement - l'Italie, la Grèce et la Roumanie - ont utilisé la totalité de leur enveloppe disponible. Selon les données de la Commission, environ 166 milliards d'euros d'engagements auraient été accordés et 44 milliards d'euros auraient été décaissés. Au total, une enveloppe de près de 220 milliards d'euros resterait disponible.

J'ai obtenu des réponses divergentes de la part des différents services que j'ai interrogés sur le recours possible à cette enveloppe disponible.

Du fait de la guerre en Ukraine, la Commission a proposé de modifier le règlement concernant la Facilité pour la reprise et la résilience afin de permettre de recourir à ces prêts pour financer des projets au titre du plan *RepowerEU* qu'elle a lancé en mai pour mettre fin à la dépendance de l'Union à l'égard des combustibles fossiles russes et lutter contre le changement climatique. La Commission est convaincue que l'enveloppe sera presque entièrement consommée avant la date limitée fixée à août 2023. La direction du budget française est très circonspecte. Le SGAE avait une position médiane, considérant que le resserrement des conditions de crédit par la Banque centrale européenne (BCE) et la

croissance des écarts de taux –*spreads*- pouvait inciter certains Etats membres à recourir aux enveloppes de prêt.

Je voudrais maintenant évoquer plus en détail les dépenses nouvelles liées au soutien à la guerre en Ukraine.

À la suite du déclenchement de la guerre lancée par la Fédération de Russie, l'Union européenne s'est largement mobilisée en faveur de l'Ukraine, en complément des actions propres menées par les États membres. Je ne serai pas exhaustif mais veux souligner quelques éléments importants.

Outre des soutiens à la protection des enfants et en matière de protection civile, le soutien à la gestion des frontières ou encore des mesures fortes de libéralisation temporaire des échanges commerciaux et des concessions commerciales, l'Union a ainsi alloué 485 millions d'euros d'aide humanitaire à l'Ukraine, pour aider les civils touchés par la guerre, et 38 millions d'euros à la Moldavie. Selon les données publiées par le Conseil, les États membres ont par ailleurs mobilisé près de 957 millions d'euros au titre de l'aide humanitaire.

Des moyens conséquents ont également été déployés pour accompagner l'accueil de réfugiés ukrainiens, en utilisant toutes les flexibilités permises par le cadre financier pluriannuel et en étendant les possibilités de transfert entre programmes.

Environ 17 milliards d'euros ont ainsi été identifiés comme pouvant être réaffectés au profit de l'accueil des réfugiés ukrainiens : 7 milliards d'euros correspondant à des fonds non utilisés de la politique de cohésion au cours de la période 2014-2020, ainsi que près de 10 milliards d'euros affectés au programme *REACT-EU*, créé après la pandémie pour soutenir la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe. S'y ajoute un préfinancement supplémentaire de 3,5 milliards d'euros, qui a été approuvé afin d'offrir une aide immédiate aux États membres pour mener à bien des projets en ce domaine.

En outre, des fonds non utilisés de la période 2014-2020 au titre du fonds « Affaires intérieures » ont également été réalloués, dans la limite de 420 millions d'euros.

La Facilité européenne pour la paix a été largement mobilisée afin de soutenir les capacités et la résilience des forces armées ukrainiennes. Six tranches de soutien ont ainsi été décidées depuis le début de la guerre, portant sur un soutien total de 3,1 milliards d'euros.

Une mission visant à contribuer au renforcement des capacités militaires des forces armées ukrainiennes, la mission EUAM Ukraine, vient par ailleurs d'être lancée avant-hier, le 15 novembre. Le Conseil précise dans un communiqué que la durée initiale du mandat de la mission, à caractère non exécutif, sera de deux ans, le montant de référence pour les coûts communs pour cette période s'élevant à 106,7 millions d'euros.

J'ajoute que sur le plan militaire, l'Union entend également mettre en place de nouveaux programmes au profit des États membres, qui n'étaient pas prévus dans le cadre financier pluriannuel initial, comme le programme d'acquisition conjoint destiné à renforcer les capacités de défense.

Mais sur le plan financier, le soutien le plus important, c'est l'assistance macro-financière accordée à l'Ukraine, qui nécessite désormais une modification ciblée du cadre financier pluriannuel.

Dès le début de la guerre en Ukraine, l'Union européenne a accordé une aide macrofinancière, sous forme de prêts, à hauteur de 1,2 milliard d'euros, somme décaissée en deux temps, en mars puis en mai.

Puis, dans sa communication du 18 mai 2022 sur l'aide immédiate et l'aide à la reconstruction de l'Ukraine, approuvée par le Conseil européen en juin, la Commission européenne a proposé d'accorder à l'Ukraine une aide macrofinancière exceptionnelle d'un montant maximal de 9 milliards d'euros.

La première tranche de cette aide, à hauteur d'un milliard d'euros, a été approuvée par le Parlement européen et le Conseil le 12 juillet 2022. Une deuxième tranche d'assistance macrofinancière exceptionnelle de 5 milliards d'euros, sous la forme de prêts, a ensuite été accordée, portant le volume d'assistance à 7,2 milliards d'euros au total sur l'année 2022.

Compte tenu du risque élevé que comportent les expositions financières envers l'Ukraine, les moyens budgétaires prévus en cas de défaillance du remboursement de ces prêts supplémentaires ont été réévalués.

Une couverture budgétaire de 70 % est ainsi jugée nécessaire pour protéger le budget de l'Union contre les imprévus. Or le montant de couverture prévu par le cadre financier pluriannuel est limité à 9 % pour l'action extérieure, ce qui implique de recourir à une garantie complémentaire de la part des États membres, pour le nouveau prêt de 5 milliards d'euros ainsi que pour celui d'un milliard d'euros décaissé au mois d'août.

L'exposé des motifs de la proposition de décision présentée par la Commission sur ce sujet précise que « les possibilités de mobiliser des ressources budgétaires pour ce provisionnement supplémentaire en sus des 9 % prévus par les plafonds actuels du CFP sont limitées. Il est nécessaire de recourir à des garanties par les États membres pour que de nouveaux prêts AMF puissent être accordés à l'Ukraine d'une manière saine sur le plan budgétaire, qui ne perturbe pas la mise en œuvre du CFP 2021-2027 ».

Les États membres fourniront des garanties à hauteur de 61 % supplémentaires de la valeur des 6 milliards d'euros de prêts proposés. Il n'y aura pas d'impact budgétaire immédiat, mais de fait, il peut y avoir un risque pour les budgets nationaux à terme.

Le solde de l'assistance macrofinancière exceptionnelle, soit un montant maximal de 3 milliards d'euros, devait ensuite être accordé dès que possible. Il va, en pratique, être englobé dans un nouvel instrument présenté par la Commission européenne, la semaine dernière, le 9 novembre. Compte tenu de son ampleur, il va cette fois nécessiter une modification ciblée du cadre financier pluriannuel.

Ce nouveau dispositif va faire l'objet d'un examen express, puisque l'objectif est que le Parlement européen fasse connaître sa position d'ici fin novembre et que le Conseil Ecofin l'adopte le 6 décembre, pour qu'il entre en vigueur début 2023.

L'assistance macrofinancière apportée à l'Ukraine dans le cadre de ce nouveau paquet représenterait 18 milliards d'euros pour l'année 2023, soit environ la moitié des besoins de financement de l'Ukraine. Les versements seraient partagés en tranches successives dont le déboursement devrait être conditionné à des mesures de politique économique et de transparence spécifiques. Les prêts accordés auraient une maturité longue et seraient concessionnels.

Pour financer cette assistance macrofinancière, la Commission prévoit d'emprunter sur les marchés financiers. Or cela nécessite une modification du cadre financier pluriannuel afin de permettre à la Commission de garantir ces prêts au profit de l'Ukraine sur la marge prévue sous le plafond des ressources propres.

Par ailleurs, les États membres seront également mis à contribution de deux manières : d'une part, par le biais des garanties liées au nouveau taux de couverture prévu pour les soutiens financiers à l'Ukraine ; d'autre part, dans la mesure où ce sont eux qui prendront en charge les intérêts des prêts accordés à l'Ukraine, par le biais de ressources externes affectées.

Le SGAE m'a indiqué que les conséquences de ce nouveau dispositif n'apparaîtraient pas en projet de loi de finances pour 2023, car il n'y aura pas d'impact budgétaire cette année, mais qu'elles seraient inscrites dans le projet de loi de finances pour 2024.

Ces différentes aides à l'Ukraine ont donc un impact direct tant sur le cadre financier pluriannuel, qui doit faire l'objet d'adaptations ciblées, que sur les finances publiques nationales.

Dans ce contexte, une révision du CFP paraît évidente, et sa nécessité est également amplifiée par l'impact de l'inflation sur la mise en œuvre des programmes de l'Union européenne. Comme le rappelait le président Rapon dans son propos introductif, le règlement prévoit qu'un déflateur de 2 % s'applique pour calculer l'évolution des dépenses et le passage des euros constants aux euros courants. Comme me l'ont fait observer les services de la Commission européenne, ce système, calé sur l'objectif d'inflation à moyen terme de la BCE, a été conçu pour donner de la visibilité aux acteurs et s'est révélé très favorable dans un contexte d'inflation basse ou nulle.

Mais aujourd'hui, l'inflation est très élevée, Eurostat l'évaluant à 10,7 % en octobre 2022. Si cette inflation devait perdurer, il est clair que l'impact réel des dépenses inscrites au cadre financier pluriannuel serait nettement moindre qu'attendu. Le *think tank* Farm Europe évoque un rétrécissement possible de 85 milliards d'euros des dépenses relevant de la politique agricole commune (PAC) sur la période 2021-2027, soit une réduction d'environ 34 % du soutien budgétaire réel au titre de l'année 2027, par rapport à l'année 2020.

Les personnes que j'ai auditionnées ont refusé d'entrer dans le détail de cette étude, arguant qu'elles n'avaient pu réaliser de contre-expertise. Elles m'ont fait valoir que tout dépendrait *in fine* du niveau futur d'inflation. Il est clair néanmoins que l'impact de l'inflation sur l'ensemble des politiques européennes est très significatif.

Dans son programme de travail pour l'année 2023, la Commission européenne met la question du réexamen du CFP à l'ordre du jour. Elle précise que « le réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, auquel il sera procédé en 2023, permettra de déterminer si le budget actuel de l'UE continue de fournir les moyens nécessaires pour faire face ensemble à des défis communs ».

Les services de la Commission n'évoquent officiellement qu'un réexamen et non une révision du CFP, même si les commissaires européens évoquent au Parlement européen un réexamen « ambitieux ». Le Parlement européen réclame pour sa part une révision de fond,

débouchant sur une hausse des budgets. Notre collègue députée européenne Valérie Hayer me l'a confirmé hier et m'a indiqué qu'il devrait adopter une position politique en ce sens courant décembre.

Ce réexamen, qui pourrait déboucher sur une révision du CFP, inquiète la France à un double titre, en tant qu'État contributeur net :

– d'une part, la question du déflateur pourrait être évoquée à l'occasion de ce réexamen. Or mécaniquement, une réévaluation du déflateur pousserait la contribution nationale à la hausse. La direction du budget nous a fait part à cet égard de son hostilité à un ajustement du déflateur, en soulignant qu'il n'avait pas été ajusté lorsqu'il était trop favorable ;

– d'autre part, et peut-être de manière encore plus fondamentale, on sent poindre une crainte que les politiques traditionnelles, à commencer par la PAC, ne soient plus jugées aussi prioritaires au regard des nouveaux défis à relever.

La question s'était déjà posée lors de la négociation générale sur le CFP, mais elle pourrait revenir en force. En tout état de cause, l'unanimité est requise pour toute modification du CFP.

Pour le Parlement européen, l'issue est d'introduire de nouvelles ressources propres, non seulement pour rembourser l'emprunt *NextGenerationEU*, mais aussi pour financer des dépenses nouvelles.

Cette perspective de mise en place de nouvelles ressources propres, qui faisait partie de l'accord interinstitutionnel conclu au moment de l'adoption du CFP, pourrait aider à avancer. Je rappelle qu'une première « nouvelle ressource propre » a été introduite à compter du 1^{er} janvier 2021, sous la forme d'une contribution fondée sur les déchets plastiques non recyclés, dont la France est l'un des premiers contributeurs.

Puis la Commission a présenté, le 22 décembre 2021, une proposition de panier de trois nouvelles ressources propres, dont deux liées aux négociations en cours sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » :

– premièrement, une part des recettes liées à l'extension du marché carbone européen. Cette recette était initialement censée s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2023, pour un montant évalué à 12 milliards par an en moyenne sur la période 2026-2030. Son rendement serait finalement aujourd'hui plus proche de 10 milliards, compte tenu des négociations en cours ;

– deuxièmement, des recettes liées à la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, pour un rendement initialement évalué à environ 1 milliard d'euros par an en moyenne sur la période 2026-2030 ;

– troisièmement, des recettes liées à l'instauration d'un impôt mondial sur les sociétés multinationales, dans le cadre des négociations en cours à l'OCDE, la Commission estimant que le rendement de cet impôt pourrait représenter entre 2,5 et 4 milliards d'euros par an.

Or, les discussions dans le cadre de l'OCDE ont pris du retard, tandis que les négociations en cours sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » s'avèrent compliquées, la

mise en place des deux mesures de ressources envisagées, en particulier celle sur l'extension du marché carbone, étant étroitement liée par ailleurs au dimensionnement du fonds social sur le climat et à ses modalités de financement : alors que la Commission envisageait d'inscrire ce fonds dans le CFP, le Conseil préfère l'alimenter par des recettes affectées externes, pour éviter d'avoir à modifier le cadre financier pluriannuel.

En tout de état de cause, les auditions auxquelles j'ai procédé laissent penser que le rendement de ces recettes serait moindre qu'initialement envisagé. Mais au-delà, j'ai senti les craintes sur la capacité à aboutir dans ce dossier. La présidence tchèque du Conseil de l'Union européenne devrait rendre un rapport de progrès et la présidence suédoise, surtout après les élections, n'apparaît pas comme étant la plus volontariste pour aboutir en la matière. Les personnes auditionnées font bien la distinction entre l'aboutissement des négociations sur le calibrage de ces recettes, d'une part, et le fait de décider ensuite de les considérer en tout ou partie comme des ressources propres, d'autre part.

Dans son programme de travail pour 2023, la Commission indique qu'elle présentera l'an prochain une proposition relative à un deuxième panier de nouvelles ressources propres, en s'appuyant notamment sur la proposition relative à un corpus unique de règles fiscales pour les entreprises en Europe (BEFIT).

L'accord interinstitutionnel de décembre 2020 évoquait la nécessité pour la Commission de présenter des propositions de nouvelles ressources propres additionnelles, qui pourraient inclure une taxe sur les transactions financières, une contribution financière liée au secteur des entreprises ou une nouvelle assiette commune pour l'impôt sur les sociétés.

Selon la Commission, ces mesures « garantiront des types de recettes plus diversifiés et plus résilients » et elles permettront d'éviter de procéder à des coupes indues dans les programmes de l'Union ou d'augmenter les contributions des États membres de manière excessive en vue du remboursement du volet « subventions » du plan de relance *NextGenerationEU*. L'enjeu est clairement exprimé mais j'ai pu mesurer la difficulté du chemin à parcourir !

En conclusion, je retire de mes différentes auditions la conviction que notre commission devra travailler de manière approfondie sur le réexamen du cadre financier pluriannuel et les nouvelles ressources propres l'an prochain car les enjeux apparaissent majeurs.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ces éléments d'information. Je sais que l'appréciation des prévisions budgétaires n'est pas facile, dans ce contexte d'incertitude liée à l'inflation. Je retiens donc que le Gouvernement devrait présenter ce soir ce soir un amendement majorant de près de 400 millions d'euros la contribution de la France au budget 2023 de l'Union européenne. De mémoire, je ne me souviens pas avoir vu un amendement aussi important porté par le gouvernement pour ajuster le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union. Cela m'amène à diverses interrogations d'ordre technique.

Compte tenu de la complexité de la mécanique budgétaire, des enjeux de l'inflation alors que les montants du CFP avaient été arrêtés en euros constants, et des perspectives de réexamen mentionnées, il pourrait être utile d'organiser une séance de travail approfondie sur ce dossier pour l'ensemble de la commission.

M. André Gattolin. – Je travaille sur ce sujet depuis douze ans, j’ai notamment « épluché » ces budgets lorsque j’étais à la commission des finances. Je reconnais que l’établissement des prévisions budgétaires sous-tendant le montant du prélèvement sur recettes est très complexe, et, de surcroît, on peut observer des écarts notables en exécution.

Ainsi, l’année dernière, l’hypothèse retenue en loi de finances initiale s’est finalement révélée significativement plus élevée que l’exécution constatée.

Je remercie Patrice Joly pour ce travail. S’agissant des rivalités entre le Parlement européen et la Commission européenne concernant une révision globale ou ciblée, les positions ne sont pas surprenantes. Concernant la Facilité européenne pour la paix, créée initialement à d’autres fins, mais qui permet aujourd’hui en particulier aux États membres de se faire rembourser une partie des armes fournies à l’Ukraine, 3,1 milliards ont été engagés depuis mars 2022. Aujourd’hui, d’après les derniers chiffres que j’ai eus, 6 milliards d’euros d’aide militaire ont déjà été donnés à l’Ukraine par les États membres de l’Union européenne. Il faudra donc bien que l’enveloppe consacrée à cette Facilité européenne pour la paix soit très vite augmentée. Je rappelle que les Américains ont donné près de 25 milliards d’euros d’aide militaire, et le Royaume-Uni 4 milliards.

Nous devons aussi anticiper le coût très élevé de la reconstruction de l’Ukraine, dont les estimations varient entre 800 milliards et 1 600 milliards d’euros, ce qui aura inévitablement des impacts budgétaires. Cela va représenter un impact sans précédent en termes de croissance et de dynamique européenne, supérieur à l’impact de l’ensemble de nos échanges avec la Chine. Le grand enjeu va être de s’organiser pour tirer les fruits de cette croissance et ne pas laisser les États-Unis ou la Chine, très présente en Ukraine depuis longtemps, obtenir l’essentiel des contrats lorsque la paix sera revenue.

Des proches collaborateurs du chancelier allemand Olaf Scholz, avec lesquels j’ai récemment échangé, analysent déjà les opportunités économiques que représente la reconstruction de l’Ukraine. Nous ne devrions pas être trop pingres, au niveau français, sans quoi nous risquons de passer à côté de ces opportunités.

M. Jean-Yves Leconte. – Concernant la question ukrainienne, le niveau d’engagement de l’Union européenne par rapport aux États-Unis est fondamental. Je crois qu’il est important, dans le cadre de cette mission de suivi, d’avoir une idée précise du volume global des aides de l’Union européenne couplées à celles des États membres, par rapport aux aides offertes par les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, etc.

Lorsque nous faisons la somme de tout ce qui a été indiqué, l’aide européenne me semble d’un montant assez faible, si l’on se souvient que l’Ukraine estime ses besoins budgétaires, tant pour le matériel militaire que pour le fonctionnement normal de l’État, à hauteur de 8 milliards d’euros par mois. Il me semble que ce n’est pas l’Union qui finance aujourd’hui la majeure partie de l’effort ukrainien. Dans le cadre de cette réflexion, il serait utile d’envisager ce que nous pouvons faire des actifs russes actuellement gelés sur le territoire de l’Union - dans le respect, évidemment, de la législation applicable.

S’agissant du CFP, nous savions depuis le début qu’il ne correspondait pas aux ambitions. Il a été validé parce qu’il était accompagné du plan de relance *NextGenerationEU*. Or nous avons à présent des besoins d’investissements complémentaires, notamment dans les énergies renouvelables, qui dépassent les prévisions initiales.

Patrice Joly a évoqué l'inflation. Je voudrais ajouter deux éléments à prendre en compte :

– d'une part, la baisse de l'euro par rapport au dollar implique que notre CFP n'offre plus la même marge de manœuvre qu'il y a deux ans, si l'on considère l'économie mondiale d'un point de vue global ;

– deuxièmement, plusieurs États membres de l'Union européenne ne font pas partie de la zone euro et ont des monnaies plus faibles. Ces États membres sont entrés dans une zone de turbulence et peuvent rencontrer des difficultés budgétaires, notamment liées à l'augmentation des taux d'intérêt et à son impact sur l'immobilier, à la hausse de l'inflation et à la fragilité des banques.

Enfin, le marché carbone doit financer la transition énergétique liée au « Pacte vert », et non le tout-venant, notamment pas le remboursement de dettes.

S'agissant de l'amendement majorant de 400 millions d'euros le prélèvement sur recettes, je relève qu'hier, le Gouvernement a présenté en projet de loi de finances rectificative un amendement de 6 millions d'euros à payer en urgence, afin de financer des mises à disposition tardives de droits de douanes auprès de l'Union européenne. L'amendement a été voté dans la grande sagesse du Sénat, mais il y a à l'évidence des choses qui ne fonctionnent pas très bien et qui nécessitent un suivi attentif.

M. Jacques Fernique. – Avec la succession de crises que nous avons connues depuis trois ans, nous pouvons raisonnablement penser que cette situation est loin d'être finie. D'après ce que j'ai compris, les caisses de l'Union européenne seront de nouveau en difficulté dans les deux ou trois prochaines années. On s'adapte en envisageant de maigres ressources propres complémentaires et, surtout, des augmentations conséquentes des contributions nationales, mais cela ne permettrait néanmoins pas de satisfaire aux échéances du plan de relance. De plus, les perspectives du futur paquet de ressources propres promettent d'être moins ambitieuses que ce qu'on nous disait il y a trois ans.

En ce qui concerne la renégociation du CFP, je me rappelle des objectifs ambitieux qui avaient été affichés pour le climat : 30 % des dépenses positives pour le climat, et 10 % à terme pour la biodiversité, le fonds social pour le climat, etc. Les investissements nécessaires pour la transition climatique sont chiffrés de façon importante par le GIEC. En l'état, nous ne sommes pas capables de faire face à ces échéances et d'assumer nos responsabilités.

Politiquement, sommes-nous en mesure d'obtenir une majorité suffisante au Conseil pour tenir la ligne européenne ambitieuse trouvée lors crises précédentes traversées ? Pour l'heure, il semble que celle-ci se délite.

M. Pierre Ouzoulias. – Je souhaite faire deux observations. D'une part, si les sommes annoncées pour la reconstruction de l'Ukraine paraissent énormes, il faut se rappeler que c'est quasiment ce que l'Allemagne avait dépensé pour sa reconstruction, entre la dette de la République démocratique d'Allemagne (RDA) et la remise en place de toutes les infrastructures. L'Allemagne l'avait financée seule, avec une augmentation de sa dette publique de 67%, ce qui avait conduit le pays à mettre entre parenthèses la règle d'or pendant quelques temps.

La reconstruction de l'Ukraine se fera aux proratas des efforts financiers consentis par les États pour l'aide militaire. Les États-Unis en prendront la part maximale. Ce qui fait la force des États-Unis, c'est qu'ils mêlent depuis toujours politique économique et géostratégie, ce que nous ne sommes pas capables de faire. Force est de le constater.

S'agissant du CFP, je remarque que, de plus en plus, il y a un hiatus entre les États membres et l'Union elle-même. À un moment, il faudra se poser la question démocratique d'une discussion budgétaire cohérente dans les États membres et au niveau de l'Union européenne. En l'état, il y a un manque de visibilité pour les élus que nous sommes, mais surtout pour les citoyens. Nous ne pouvons pas continuer dans cette logique de petits accommodements votés par des amendements ; il faut un vrai débat budgétaire clair. Sinon, nous renonçons à une certaine idée de l'Union européenne que nous défendons ici.

M. Patrice Joly. – Je vous remercie pour vos analyses et les compléments apportés, qui témoignent de l'ampleur du sujet. Les perspectives de croissance auront un impact sur les équilibres budgétaires, de manière globale. Il est à mon avis très clair que la réelle échéance financière sera 2028, sans ignorer les difficultés que nous aurons à mettre en place d'ici là des ressources permettant de financer les besoins de l'Union.

La contribution de la France au titre de l'année 2023 est plutôt en baisse, par rapport à l'an dernier, contrairement à ce que l'on aurait pu penser au regard de la guerre en Ukraine et du Brexit, qui a vu le départ d'un État contributeur net. Je veux également souligner l'enjeu que représente le montant des restes à liquider, qui dépasse à l'heure actuelle celui du budget annuel de l'Union européenne. Il faudra traiter ce retard.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie et propose de mettre au programme de la commission une table ronde spécifique sur le CFP et les mécaniques budgétaires.

Institutions européennes

Audition de M. Emmanuel Puisais-Jauvin, Secrétaire général des affaires européennes

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous accueillons maintenant Emmanuel Puisais-Jauvin, Secrétaire général des affaires européennes. Nous sommes heureux de vous recevoir ici au Sénat pour une première prise de contact avec notre commission des affaires européennes, depuis votre entrée en fonction il y a bientôt quatre mois.

Vous êtes à la tête du Secrétariat général des affaires européennes, qui est chargé de la coordination interministérielle sur les questions européennes, sous l'autorité de la Première Ministre, dont vous êtes d'ailleurs le conseiller Europe. Votre mission est donc de rapprocher les positions des administrations françaises et d'obtenir éventuellement des arbitrages, pour que la France ne parle plus que d'une seule voix à Bruxelles, où elle s'exprime *via* le Représentant permanent qui est chargé pour sa part de négocier avec les autres États membres au sein du Conseil. Vous êtes donc parfaitement au fait de toutes les négociations en cours au niveau européen.

L'actualité européenne est particulièrement riche en ce moment, et principalement marquée par la guerre en Ukraine qui change fondamentalement la donne dans tous les domaines, comme nous venons de le voir avec le cadre financier pluriannuel, et qui consacre la transformation de l'Union européenne en un projet géopolitique. Si l'Union est parvenue à réagir de manière solidaire au choc de la pandémie, on peut se demander si elle parviendra à rester unie dans l'épreuve que lui inflige le conflit ukrainien : solidaire pour défendre ses valeurs et pour accueillir les réfugiés ukrainiens fuyant la guerre, elle subit aujourd'hui de très fortes tensions internes face aux questions soulevées par le conflit. Jusqu'où aider l'Ukraine, à la fois en termes militaires et financiers ? Nous venons précisément d'évoquer ce sujet financier, sur lequel vous reviendrez sans doute, puisqu'on annonce le dépôt d'un amendement du Gouvernement pour accroître substantiellement le prélèvement sur recettes opéré au titre de la participation de notre pays à l'Union européenne, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances qui débute au Sénat cet après-midi. Vous pourrez aussi nous dire plus largement comment vous appréhendez la révision du cadre financier pluriannuel qu'annonce la Commission.

Mais j'en reviens au défi que le conflit en Ukraine représente pour l'unité de l'Union. Comment s'entendre encore sur de nouvelles sanctions contre la Russie, après les premiers paquets de sanctions qui étaient naturellement plus consensuels ? Comment construire une Europe de la défense quand certains États s'équipent d'urgence en équipements américains ? Comment gérer solidairement l'impact économique de la flambée des prix de l'énergie qu'alimentent les sanctions contre la Russie, alors que chaque État est tenté de réagir en fonction de ses intérêts propres, de son mix énergétique et de l'état de ses finances publiques ? Et, en toile de fond de ces questions, comment préserver la relation franco-allemande, durement mise à l'épreuve dans ce contexte ?

Plus spécifiquement, nous souhaiterions en savoir plus sur la position que la France défend concernant la réforme du marché de l'énergie qu'elle appelle de ses vœux. Le mécanisme ibérique, qui peut s'entendre dans le cas d'une péninsule, semble difficile à revendiquer pour un pays comme le nôtre, qui dispose d'interconnexions énergétiques avec

tous les pays limitrophes, dont certains ne sont d'ailleurs pas membres de l'Union européenne. Pour avoir discuté avec nos collègues espagnols et portugais, ils sont très satisfaits du dispositif en place les concernant. Quelles sont donc les différentes options que la France envisage pour résoudre la crise énergétique ? Nous avons parlé également du plafonnement des prix du gaz, où en sommes-nous ? Ce sont des questions qui nous sont fréquemment posées par nos collègues : la France est-elle encore proactive sur ces débats ?

Sur un autre plan, je voudrais aussi vous interroger sur l'avenir de l'agence Frontex, qui est chargée de la surveillance des frontières extérieures de l'Union – sujet lui aussi d'actualité brûlante – et qui traverse une crise profonde depuis deux ans. La démission au printemps de son directeur exécutif, le Français Fabrice Leggeri, n'a pas résolu la crise et nous serions intéressés de connaître votre analyse de la situation : pourquoi la nomination de son successeur prend-elle autant de temps ? Pourquoi la France n'a-t-elle pas présenté de candidat ? Notre pays perd ainsi la direction d'une des plus importantes agences européennes. La présence des Français et la pratique du français dans les institutions européennes sont clairement en perte de vitesse : envisagez-vous d'enrayer ce mouvement et, si oui, comment ?

Enfin, je souhaite aussi vous sensibiliser à un sujet qui nous préoccupe profondément : le risque que représente, pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme si elle devait s'accompagner d'une extension du champ de compétence de la Cour de justice de l'Union aux violations de droits fondamentaux susceptibles d'intervenir dans le cadre de la PESC. Plus fondamentalement, nous sommes en outre inquiets que ce changement intervienne sur le simple fondement d'une déclaration interprétative des traités, convenue entre États membres sans même consultation de la représentation nationale. Vous savez, Monsieur le Secrétaire général, que je suis très sensible à cette question, qui est remontée au plus haut, notre commission ayant entamé à ce propos des discussions à la fois avec le Gouvernement et avec la présidence de la République. C'est un sujet fondamental. Le Président du Sénat, Gérard Larcher, a récemment reçu la Présidente de la Cour européenne des droits de l'Homme. J'ai participé à cette entrevue et elle nous a fait part de son propre questionnement à ce sujet. La question est sensible, du côté français mais également du point de vue de la CEDH.

J'en resterai là, certain que mes collègues auront également de nombreuses questions complémentaires à vous soumettre et vous laisse d'abord la parole pour un tour d'horizon liminaire.

M. Emmanuel Puisais-Jauvin, Secrétaire général aux affaires européennes. – Merci Monsieur le Président. Mesdames les Sénatrices, messieurs les Sénateurs, je suis très heureux de m'exprimer pour la première fois devant vous. Comme vous pouvez le voir, nous sommes venus en force, c'était l'occasion pour moi de vous présenter l'ensemble de l'équipe dirigeante du SGAE. Je voulais redire, même si c'est une évidence, que la maison du SGAE que je conduis maintenant depuis quelques mois est à votre entière disposition : n'hésitez jamais à nous solliciter pour vous éclairer le plus possible sur les enjeux bruxellois. Nous avons cette force, en France, de pouvoir convoquer tout de suite l'interministériel, avec une vision rapide, grâce à la force aussi de notre réseau diplomatique, de la façon dont les choses se passent dans les États membres et la possibilité, lorsque les administrations ne se mettent pas d'accord, d'en référer à Matignon. La double casquette de secrétaire général aux affaires européennes et conseiller Europe de la Première ministre permet cela.

Dans ce propos liminaire, je voudrais faire cinq constats sur l'état de l'Europe :

– tout d'abord, l'Europe a changé. Nous avons aujourd'hui une Europe beaucoup moins naïve qu'elle a pu l'être dans le passé. De façon concrète en matière commerciale, de nombreux textes ont pu être adoptés, qui répondent à autant de préoccupations portées depuis fort longtemps par la France : réciprocité en matière d'accès aux marchés publics, lutte contre les subventions étrangères et leurs effets distorsifs sur le marché intérieur... Pas plus tard qu'hier, au Coreper, un accord a été obtenu sur l'instrument anti-coercition, outil extrêmement robuste. L'instrument du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) également, qui, s'il a évidemment d'abord une finalité environnementale et de préservation de l'intégrité du mécanisme d'échange de quotas d'émissions de carbone, permet aussi de soutenir nos entreprises face aux risques de concurrence déloyale ;

– deuxièmement, nous avons désormais une Europe bien plus géopolitique. Pendant longtemps, l'Europe a eu un agenda d'abord interne et ne s'occupait que d'elle-même, avec cette idée – largement illusoire – qu'elle pourrait vivre à l'abri du monde. Aujourd'hui, l'Europe reconnaît la nécessité d'un agenda externe. Celui-ci est assumé depuis plusieurs années : nous avons en tête la façon dont l'Europe a caractérisé en mars 2019 sa relation avec la Chine, fondée sur le triptyque « concurrent, partenaire et rival systémique ». Elle a aussi renouvelé son partenariat avec l'Afrique en février dernier et affirmé sa volonté d'agir dans la région Indopacifique, la France ayant évidemment poussé en ce sens en valorisant ses territoires d'outre-mer.

Naturellement, dans ce cadre, la guerre en Ukraine constitue une rupture majeure qui a conforté ce rôle géopolitique de l'Union européenne, avec une réponse européenne systémique, tant elle est importante et multiple, au vu des huit paquets de sanctions que vous avez mentionnés, Monsieur le Président. Sur le neuvième paquet, il n'y a pas encore de perspective claire, mais les travaux sont effectivement d'ores et déjà engagés, avec probablement de nouvelles sanctions individuelles et un alignement pour intégrer la Biélorussie dans ce train de sanctions.

L'accueil des réfugiés a été très important, bénéficiant à 8 millions de personnes déplacées et relocalisées dans l'Union européenne. Ce chiffre s'établit désormais à 4 millions, du fait d'un nombre important de retours vers l'Ukraine. L'Union a également apporté un fort soutien aux plans humanitaire et macrofinancier, avec un engagement à hauteur de 9 milliards en 2022, et de 18 milliards en 2023, comme vient de le proposer la Commission européenne.

La lutte contre l'impunité est aussi un sujet important sur lequel la France est très mobilisée, comme elle l'est également sur la dimension politique du soutien avec l'octroi du statut de pays candidat à l'Ukraine et à la Moldavie et la mise en place de la Communauté politique européenne (CPE) ;

– troisièmement, nous voyons aujourd'hui une Europe qui assume ce qu'elle est : au-delà d'un marché, c'est une communauté de valeurs, qu'illustre par exemple le nouveau paradigme de la politique commerciale issu des récentes communications de la Commission au début de l'année 2021, posant notamment des exigences fortes en matière de développement durable. Cela vaut aussi pour les textes que nous adoptons au sein de l'Union, notamment celui consacré à la lutte contre la déforestation importée, et la récente proposition de la Commission pour interdire l'entrée sur le marché intérieur de produits issus du travail forcé.

L'Union européenne mène une action résolue pour garantir le respect de l'État de droit aussi en son sein, comme le montrent les procédures qui concernent la Hongrie et la Pologne. L'action de l'Union sur ces sujets repose sur l'article 7 du traité ainsi que sur les exigences conditionnant l'octroi des fonds dans le cadre du plan de relance européenne ; la Hongrie, si elle ne fournit pas les efforts nécessaires, pourrait également se voir priver de 7,5 milliards d'euros de fonds de cohésion ;

– quatrième point, l'Europe se veut championne de la transition énergétique, ce qui est extrêmement important pour l'agenda européen que la France a porté au titre de l'objectif de neutralité carbone en 2050 et qui passe par le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». La présidence française a assumé ces ambitions, en obtenant des accords politiques au Conseil sur l'ensemble des textes du paquet « Ajustement à l'objectifs 55 »;

– dernier point, l'Europe fait preuve de beaucoup plus de réactivité que par le passé. La meilleure illustration que l'on peut en donner, malgré un léger « retard à l'allumage », est la santé, où l'Europe a su dépasser les limites des traités. Avec la pandémie, il était fondamental de mobiliser l'Union à cet égard, sur les questions transfrontières notamment. Aujourd'hui, la santé apparaît comme un sujet absolument stratégique sur lequel il faut avancer. Il aura fallu la crise de la covid pour se rendre compte que nous ne produisons plus certains médicaments (paracétamol). Il y a eu des percées importantes, avec un succès véritable en matière de mutualisation des achats de vaccins et l'emprunt collectif de juillet 2020, dont on ne soulignera jamais suffisamment la portée.

Au vu de ces éléments, on voit que l'Europe a réellement changé. Néanmoins, elle comporte encore des fragilités et des vulnérabilités.

Tout d'abord, la situation économique pour 2023 est préoccupante. Sans doute aurez-vous pris connaissance des dernières prévisions (dites « d'automne ») de la Commission en la matière, avec une année 2022 plutôt bonne et même meilleure qu'anticipé, mais qui verra une poursuite de la contraction de l'activité, certains pays entrant dans une période récessive, y compris l'Allemagne. La France s'en sort mieux et continue d'avoir le taux d'inflation le plus bas dans l'Union européenne.

Évidemment, la guerre en Ukraine et ses conséquences économiques y sont pour beaucoup. L'urgence est d'apporter des réponses en particulier à la crise énergétique, qui est le défi majeur du moment. Sur ce point, voici les cinq principes d'action qui nous guident pour contribuer à l'organisation de la réponse européenne :

– d'abord, sécuriser les volumes. C'est ce que nous avons fait, notamment au premier semestre 2022 dans le cadre du règlement sur le stockage du gaz avec une obligation à l'échelle de l'Union de remplir 80 % des capacités de stockage avant le début de l'hiver 2022-2023. Nous sommes aujourd'hui à 95 % à l'échelle de l'Union, l'objectif est donc atteint pour cet hiver ;

– deuxièmement, mettre en place des mécanismes de solidarité. Une proposition de règlement a été présentée en la matière fin juillet 2022, visant une réduction de la demande de gaz par rapport à la consommation moyenne au cours des cinq dernières années, et permettant, lorsqu'il y a alerte au niveau européen, de faire jouer des mécanismes de solidarité entre États ;

– troisième impératif, amortir le choc des surcoûts énergétiques, *via* essentiellement deux actions : l’une sur les aides d’État, nous avons travaillé à une révision du cadre que la Commission a proposée il y a quinze jours pour aider les entreprises européennes à amortir ces surcoûts ; l’autre sur la captation de la rente infra-marginale, au-delà de 180 euros du MWh, pour financer des mesures de redistribution destinées aux consommateurs qui subissent de plein fouet les surcoûts énergétiques. C’est un instrument tout à fait utile ;

– la quatrième action à mener concerne les prix en tant que tels. C’est sans doute l’action la plus difficile, sur laquelle le Conseil européen des 20 et 21 octobre a passé beaucoup de temps, avec un paragraphe évoquant un mécanisme ibérique généralisé pour l’Europe : c’est une invitation faite à la Commission de faire une analyse coûts-bénéfices d’une telle option qui permettrait d’agir sur le prix du gaz et, par conséquent, sur celui de l’électricité.

Trois préoccupations ont été exprimées par certains États : comment s’assure-t-on qu’avec un tel mécanisme, il n’y ait pas une surconsommation de gaz due à une baisse de son prix, alors même que l’Union européenne souhaite réduire sa dépendance aux combustibles fossiles ? La part du gaz dans les mix électriques étant extrêmement différente selon les pays, cela n’induirait-il pas des inégalités fortes entre les États ? Ensuite, ce qui est envisageable pour la péninsule ibérique parce qu’elle est peu connectée, l’est par définition beaucoup moins pour un pays comme le nôtre, la France, qui est très interconnectée (plus de 40 interconnexions) et au cœur du marché intérieur. Comment gérer les risques liés à ces interconnexions extérieures ? Il y a notamment un risque de passager clandestin : certains pays tiers pourraient ainsi profiter d’un prix de l’électricité subventionné sans y contribuer.

Nous continuons à penser au niveau français que ces sujets doivent être traités, et avons fait des propositions. Nous avons demandé à la Commission d’avancer de nouvelles propositions : c’est l’engagement qu’elle a pris en vue du prochain conseil Énergie du 24 novembre 2022, durant lequel elle devrait s’exprimer sur la question d’un possible plafonnement temporaire du prix du gaz. La mise en œuvre d’un plafonnement inquiète certains États membres qui expriment des craintes pour l’approvisionnement en gaz de l’Europe ; c’est notamment le cas de l’Allemagne. Il est de la responsabilité de la Commission de présenter une proposition à ce sujet ;

– cinquième axe, la promotion de la réforme structurelle du marché de l’électricité. À l’automne 2021, nous appelions déjà de nos vœux une telle réforme face à des prix de l’électricité déjà décorrélés des coûts de production. Cette situation ne peut durer : il est impossible pour un pays disposant d’une électricité fortement décarbonée d’expliquer un tel schéma à ses consommateurs. À l’époque, la Commission ne partageait pas vraiment notre position, c’est le cas aujourd’hui. Nous devrions donc disposer d’une proposition législative de sa part début 2023 pour trouver la bonne modalité de découplage du prix du gaz et de l’électricité. Plusieurs options sont sur la table, notamment les contrats pour différence permettant de garantir des tarifs plus proches de la réalité des coûts de production et moins exposés à l’emballement des marchés. Nous aurons une exigence de rapidité dans la négociation de ce texte en codécision avec le Parlement européen, la fin de la mandature arrivant à grand pas.

Un autre sujet concerne la sortie des dépendances stratégiques décidée par l’Union européenne, conformément à ce qu’on appelle désormais l’« Agenda de Versailles ». Ce dernier a pointé les domaines importants dans lesquels nous devons progresser. Sur les semi-conducteurs, le *Chips Act* est en cours de négociation. C’est un texte extrêmement

important pour limiter notre dépendance totale dans ce domaine, notamment envers la Chine. La Commission devrait également présenter sous peu une proposition sur les matières premières. Concernant la défense, des textes sont aussi sur la table pour renforcer nos investissements, notamment pour reconstituer stocks et munitions.

Autre point sur lequel nous devons travailler : le renforcement de l'espace Schengen. C'est un impératif pour lequel nous souhaitons l'aboutissement de plusieurs textes avant la fin de la mandature : le code frontières Schengen, à la fois sur le volet du renforcement des frontières extérieures et sur celui des modalités de réintroduction, lorsque nécessaire, des contrôles aux frontières intérieures. En avril dernier, un arrêt de la Cour de Justice (CJUE) en la matière a contraint davantage la latitude d'action des États membres : c'est pourquoi une révision des règles est importante. Le deuxième paquet concerne le nouveau pacte sur la migration et l'asile. La Première ministre a pu rappeler hier devant votre assemblée l'importance d'avancer sur ce sujet au vu de l'affaire de l'*Ocean Viking* et du manque de règles stables en la matière. Sous présidence française, nous avons réussi à faire des progrès avec une approche graduelle et obtenu un accord des États membres sur un filtrage à la frontière, ainsi qu'un accord volontaire en matière de relocalisation, mais il faut pouvoir terminer le travail.

Le dernier message que je voulais livrer est qu'au-delà de ces vulnérabilités et fragilités sur lesquelles nous travaillons en ce moment, il y a aussi des défis de plus long terme à ne pas omettre.

Premièrement, le retour des questions d'élargissement avec l'octroi du statut de candidat à l'Ukraine et la Moldavie, la perspective européenne donnée à la Géorgie, et le potentiel statut de candidat proposé par la Commission pour la Bosnie-Herzégovine. Il n'y a pas encore de position française à ce sujet mais on voit bien que nous avons, là-aussi, changé de monde. Ces questions sont revisitées par la Commission d'une manière beaucoup plus géostratégique qu'auparavant. Derrière ces élargissements, avec beaucoup d'États candidats désormais, va se reposer en filigrane la question institutionnelle. Une Europe à 35 membres, voire plus, peut-elle fonctionner avec les mêmes règles ? Ces débats, bien qu'anciens, revêtiront sans doute une actualité importante dans les prochaines années. La position française quant à la révision des traités ne connaît « ni totem ni tabou », comme l'a dit le Président de la République. Si une révision se révélait nécessaire, il ne faudrait pas l'interdire par principe. Notre sentiment est que ce n'est pas l'urgence, au regard des priorités actuelles. Néanmoins, le sujet est là et le Parlement européen a appelé de ces vœux en juin dernier une telle révision. La Commission européenne, le 14 septembre dernier, a aussi dit sa disponibilité sur le sujet. Au Conseil, les États membres voient cela avec plus de prudence et de réticence. D'ailleurs, beaucoup d'évolutions peuvent être faites à traités constants, notamment *via* les fameuses clauses passerelles.

Enfin, Monsieur le Président, nous partageons entièrement votre préoccupation quant à la PESC dans le cadre des modalités d'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. Nous approuvons cette adhésion, prévue à l'article 6 du traité. En revanche, l'idée de donner à la CJUE une compétence en matière de PESC nous interpelle. Ce n'est pas sans raison que les auteurs des traités ont entendu ne pas donner de compétence à la CJUE en matière de PESC. En outre, à supposer que nous souhaitions le faire, comment penser que l'on puisse le faire par une simple déclaration interprétative ? Il s'agirait là, à l'encontre d'ailleurs de l'article 6 évoqué, d'une modification des compétences de la CJUE. Je vous rejoins entièrement sur ce sujet.

Parmi les défis à venir, il y a aussi le défi budgétaire : le cadre financier pluriannuel a déjà été énormément sollicité comme vous le savez. Par exemple, la Facilité européenne pour la paix a été largement mise à contribution, à hauteur de plus de 3 milliards d'euros. Il y a également l'enjeu important de l'inflation. Dans ce contexte, la Commission européenne réfléchit à une révision à mi-parcours du CFP. Nous sommes à ce stade assez prudents sur le sujet, dans la mesure où nous souhaitons évaluer l'impact sur le prélèvement sur recettes de la France, qui est déjà très élevé après l'augmentation des dernières années. Je saisis l'occasion pour vous indiquer que le SGAE entend faciliter la consommation des fonds européens. Nous mettrons en place début 2023 une cellule « fonds européens » qui me sera directement rattachée, à l'interface de différents acteurs : administrations, collectivités territoriales, Parlement et Union européenne, pour permettre une veille active sur le sujet, notamment en appui aux appels à projet.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, Monsieur le Secrétaire général.

M. Jean-Yves Leconte. – Concernant l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH, je dirai simplement que la décision de l'Union européenne ne doit pas être fonction de la CJUE, qui est un organe judiciaire et non politique.

Je voulais vous interroger, Monsieur le Secrétaire général, sur la question des fonds européens. Quelles sont les difficultés constatées pour les mobiliser ?

Sur les questions énergétiques, il s'agit d'arbitrer entre quantité et prix. S'il faut payer plus, qui, du consommateur ou du contribuable européen, doit le faire ? Un débat est né entre les pays souhaitant réguler le prix au risque de la pénurie et ceux étant prêts à payer plus cher. Croyez-vous qu'un accord puisse être trouvé sur ce point, en respect de nos objectifs du « Pacte vert » ?

Concernant les questions d'asile et d'immigration, vous avez évoqué la possibilité de prolonger les fermetures aux frontières. Est-ce que nous fonctionnons aujourd'hui de manière conforme au droit européen en termes de contrôle intérieur aux frontières ? Enfin, au vu de notre législation sur la zone d'attente, pouvez-vous nous confirmer que toute personne entrée sur le territoire pourra faire sa demande d'asile en France et seulement si elle le souhaite ailleurs ? Il y a là une certaine confusion face à une situation très différente de celle de l'Italie.

Dernière question, concernant le train de sanctions envers la Russie : leur mise en œuvre est du ressort des États membres. Envisageons-nous d'aller plus loin ? Quelle est la perspective de long terme pour l'ensemble des actifs russes gelés ?

M. Jacques Fernique. – Vous soulignez que l'Europe s'est améliorée, tout en évoquant ses vulnérabilités économiques, mais ne présente-t-elle pas aussi une vulnérabilité politique de l'Europe aussi bien à l'Est, avec la Pologne et la Hongrie, que du côté italien ou suédois ? Ne devrions-nous pas répondre au défi de cette logique de repli bien plus nationale qu'européenne, qui fragilise notre cohésion au moment où nous en avons particulièrement besoin ?

J'aurais aussi une question précise sur l'approche française quant à la proposition de directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité au regard des droits humains et des enjeux environnementaux. J'ai été co-rapporteur pour notre commission sur ce texte. Pourriez-vous nous préciser l'approche française sur le périmètre des entreprises

concernées ? Le Sénat recommande une approche consolidée par groupe plutôt qu'entreprise par entreprise ; à défaut, les sociétés mères seraient hors périmètre et les entreprises seraient soumises à des exercices techniques redondants. Quelle sera la définition de ce que le projet de directive qualifie de « relation commerciale établie » et de la « chaîne de valeur à prendre en compte » ? Le Sénat préconise également de renforcer le rôle des parties prenantes, en y intégrant les syndicats et les organisations de la société civile actives pour les droits humains et l'environnement. Quelles perspectives voyez-vous pour ce texte majeur ?

Mme Catherine Morin Desailly. – Monsieur le Secrétaire général, merci pour votre exposé clair et précis. Vous avez parlé d'une Europe moins naïve, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir, et avez évoqué la volonté de sortir de nos dépendances stratégiques.

En matière de politique industrielle du numérique, vous avez évoqué le *Chips Act*. Nous avons travaillé au sein de cette commission au plan d'action 2030, appelé « Boussole numérique » et nous avons mis au jour un certain nombre de fragilités, notamment en ce qui concerne la politique en matière de *cloud*. Comme vous le savez, le *cloud* est une chaîne de valeurs très convoitée, depuis les câbles en passant par les serveurs et bien sûr les logiciels de traitement, avec un potentiel très important en matière d'emplois. Quelle est la politique de la France pour faire bouger l'Europe sur ce sujet éminemment stratégique ?

Le sujet est d'autant plus stratégique que l'invalidation du *Privacy shield*, l'accord de transfert des données des européens vers les États-Unis, n'est pour l'instant pas surmontée. Où en est-on dans les discussions en la matière ? Le Président Biden, lors de sa venue en Europe au printemps dernier, avait déclaré vouloir faire évoluer la situation, mais pour l'instant, nous en sommes toujours à la jurisprudence « Schrems II », ce qui est assez inquiétant, parce que nous avons confié beaucoup de nos données à des acteurs extra-européens.

J'ai ainsi deux questions à vous poser. Qu'en est-il de la plateforme de gestion des données de santé européenne, censée prendre modèle sur la plateforme des données de santé française, dont nous voyons qu'elle est à l'arrêt depuis plusieurs mois, à la suite des alertes de la CNIL et du Conseil d'État sur le risque consistant à en confier la gestion à Microsoft ?

Enfin, la presse s'est émue il y a quelques temps du fait que la Banque centrale européenne aurait confié à Amazon une partie de la gestion de l'euro digital. J'ai appris d'ailleurs que la France ne participait pas à cette construction de l'euro digital : comment se fait-il ? Pouvez-vous nous donner quelques explications ?

M. Emmanuel Puisais-Jauvin, Secrétaire général du SGAE. – Monsieur le Sénateur Leconte, nous voulons effectivement mettre l'accent sur la mobilisation des fonds européens. En ce qui concerne votre question spécifique sur le plan de relance, les travaux ont bien progressé. Vous savez où nous en sommes au niveau français : nous avons déjà reçu un premier versement. Nous sommes en train de travailler aux modalités du deuxième versement, qui devrait atteindre 12,7 milliards d'euros après la correction technique appliquée à notre pays qui s'en sort mieux que d'autres. En ce moment, nous sommes en train de passer en revue l'intégralité des soixante-cinq cibles et jalons dont l'atteinte est nécessaire pour l'obtention de ce deuxième versement. Le calendrier se déroule convenablement ; nous allons avoir un sujet d'ajustement de notre plan national de relance et de résilience (PNRR) que je me permets de signaler, du fait de la négociation *RepowerEU* qui va s'achever sous peu. Cet

instrument, proposé par la Commission le 18 mai dernier, est une des réponses proposées à la sortie des dépendances stratégiques. Une fois achevé, *RepowerEU* devra être intégré à l'ensemble des PNRR. Il faudra alors procéder à une révision du PNRR, en France comme dans tous les États membres. Cela reste un sujet de premier rang et pour lequel nous sommes vigilants.

Sur la question énergétique et la facture à payer, nous faisons tout, au niveau national comme européen, pour réduire le plus possible le coût final pour le consommateur. Vous avez en tête les dispositifs nationaux mis en place, les fameux « boucliers tarifaires » reconduits pour les ménages à compter du 1^{er} janvier prochain qui plafonnent l'augmentation des prix du gaz et de l'électricité à 15 % en 2023. « L'Amortisseur électricité » pour les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME) a également été présenté il y a quelques semaines et devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Tout ceci permet de réduire l'impact de la flambée des prix et n'est pas étranger au fait que notre pays connaisse l'une des inflations les plus basses en Europe. Au niveau européen, la situation est plus compliquée, même si des mécanismes permettent d'amortir les coûts, dont le mécanisme de captation de la rente infra marginale pour redistribuer aux ménages et aux entreprises les bénéfices excessifs. Tout ceci doit être fait en gardant constamment à l'esprit notre cap de transition énergétique et climatique, c'est-à-dire le Pacte vert. Certains voient dans les difficultés actuelles une nécessité de reporter à plus tard ces objectifs, nous pensons exactement le contraire. Nous sommes convaincus que ce qui se passe vient confirmer la pertinence de cet agenda de sortie de nos dépendances aux énergies fossiles. Évidemment, il faut le faire intelligemment pour ne pas exposer nos entreprises et nos ménages à des contraintes excessives, il y a là un enjeu de proportionnalité très important. On le retrouve au cœur du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » avec le projet de fonds social pour le climat destiné à aider les ménages dans cette transition. Il nous faut donc tenir ces deux aspects constamment, la réduction des prix de l'énergie et le « Pacte vert ».

Sur le dossier asile et immigration, j'ai également en tête l'arrêt de la CJUE d'avril dernier, qui appelle une révision du code Schengen. C'est dans ce contexte que, tous les six mois et ce depuis les terribles attentats du Bataclan, la France procède à une reconduction des contrôles aux frontières intérieures. L'exigence pour nous est d'être en capacité de le motiver et de le justifier. Notre conviction est que Schengen ne signifie pas la suppression des frontières, mais la suppression des contrôles aux frontières intérieures avec des possibilités de réintroduction de ceux-ci dûment motivée et proportionnée. Mais Schengen a également un second volet en ce qui concerne le contrôle au renforcement des frontières extérieures. Avec un certain recul, il semble que nous ayons vécu pendant longtemps avec un Schengen un peu « unijambiste », qui ne traitait pas assez du volet extérieur. Des efforts importants ont été entrepris en la matière, ce qui est fondamental. En ce qui concerne votre question qui relève davantage du droit national qu'europpéen, je vous confirme effectivement votre observation sur le droit d'asile. Nous avons la même compréhension des choses.

Concernant les sanctions et la question des actifs gelés, les débats sont en cours afin de décider ce qui pourrait en être fait. Le sujet n'est pas complètement acté à ma connaissance, mais il y a effectivement un débat en la matière, notamment juridique, qui revient fréquemment au Conseil.

Monsieur le Sénateur Fernique, au sujet de la vulnérabilité politique de l'Europe, nous travaillons avec tous les pays. Le Président de la République est entré en contact avec Mme Melloni avant l'affaire *Ocean Viking*, laquelle avait indiqué son souhait de « jouer

européen ». La meilleure réponse est de lutter contre tout ce qui peut nourrir le populisme et la crise migratoire peut en faire partie.

Sur le devoir de vigilance, nous soutenons le texte que vous évoquez car la France a été pionnière en la matière en mars 2017 avec une proposition de loi portée par le député Potier et que nous avons encouragée. Ce texte vient donc en quelque sorte européeniser une idée française. Néanmoins, effectivement, un certain nombre de questions se posent aujourd'hui. Vous les avez listées. L'approche consolidée devrait être notre orientation, même si le débat interministériel n'est pas complètement tranché. Ce qui est entendu par « relation contractuelle établie » soulève également des difficultés et il faut pouvoir le préciser au risque de voir naître une insécurité juridique. Pour ce qui est des chaînes d'approvisionnement, nous sommes sur une ligne consistant à dire que nous souhaitons intégrer l'amont mais non l'aval, lorsqu'on ne le maîtrise pas et que cela serait difficile à mettre en œuvre.

Au plan européen, nous avons eu hier un Coreper qui n'a pas été conclusif. Dès demain, le même Coreper devrait se réunir sur la question, le souhait de la présidence tchèque étant l'adoption d'une orientation générale au Conseil compétitivité, à la faveur de sa réunion les 1^{er} et 2 décembre. Concrètement, il faut d'ores et déjà se préparer, un accord pouvant être trouvé en trilogue au cœur de l'année 2023.

Madame la Sénatrice Morin-Desailly, je vous rejoins totalement sur la politique industrielle numérique et notamment sur le sujet du *cloud*. Ce qui me frappe – et je sais que vous êtes une experte de ces questions – est que l'on peut se réjouir de tout ce que fait l'Union en la matière : elle est en train de construire de fait un ordre public international du numérique, avec le règlement général sur la protection des données (RGPD), le règlement sur les services numériques (DSA) et le règlement sur les marchés numériques (DMA) qui, grâce à la puissance du marché intérieur, ont des effets structurants au-delà même de nos frontières. L'Europe a accompli de ce point de vue un travail normatif fondamental, dans un domaine qui a besoin d'être encadré.

Il y aurait cependant un piège à penser que cela devrait épuiser ce que l'Europe doit faire en la matière. Nous devons avoir des règles, mais également une offre industrielle et technologique à la hauteur, en s'assurant que cette offre soit en accord avec nos valeurs. Sinon, nous n'aurons pas d'autre choix que de nous en remettre à d'autres, avec les enjeux transatlantiques que vous avez parfaitement rappelés. Il nous faut donc avancer sur le *cloud*. Nous avons engagé des progrès en la matière, mais je pense qu'il faut faire plus. Sur les négociations avec les États-Unis concernant la suite de l'invalidation du *Privacy Shield*, cela fait des années que nous travaillons dessus, après les deux arrêts de la Cour, les fameux arrêts *Schrems*. La Commission a négocié avec les États-Unis en vue d'adopter une nouvelle décision d'adéquation qui sera soumise aux États membres dans les prochaines semaines. Il faudra établir si cette décision d'adéquation répond aux préoccupations que nous avons.

Au sujet de la plateforme des données de santé, le règlement sur l'espace européen des données de santé est en cours de négociation. La France le soutient pleinement car il faut pouvoir utiliser les ressources du numérique dans la construction de l'Europe de la santé. Nous aurons un rapport de progrès au conseil EPSCO du mois de décembre. Nous avons insisté auprès de la présidence suédoise, pour accélérer en vue d'une adoption de ce texte avant la fin de la législature.

Au sujet du projet d'euro numérique sur lequel travaille la Banque centrale européenne, Amazon a été retenu aux côtés d'autres entreprises dans les phases prototypes

d'interface utilisateur. Cela ne signifie pas qu'Amazon sera retenu pour le développement d'un euro numérique. Amazon n'a aucun accès à des données des citoyens européens car il s'agit là de développer un prototype. Concernant la participation de la France à l'euro numérique, elle est implicite et indirecte, mais la France est présente *via* l'entreprise EPI (*European Payments Initiative*). Je propose de revenir vers vous à ce sujet.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci, Monsieur le Secrétaire général, pour la clarté de vos propos. Jean Bodin disait en 1577 : « il n'y a de richesse, ni de force que d'hommes » et je suis heureux que l'Europe se rappelle cette saine maxime fondamentale. Dans vos propos, j'ai senti la volonté de la France de travailler pour un ré-encastrement de l'économie dans le politique que je trouve tout à fait essentiel. Vous avez parlé de la façon dont l'Europe se réapproprie doucement la dimension géopolitique dans son proche environnement européen. J'aimerais vous parler de son proche environnement asiatique et de l'Arménie, avec la résolution adoptée hier par le Sénat qui exige de l'Azerbaïdjan son retrait immédiat du territoire arménien et qui n'est pas sans lien avec le sujet de l'énergie. Vous avez souligné que l'Europe ne devait pas oublier ses valeurs ; s'agissant de la relation avec l'Azerbaïdjan, il y a eu selon moi quelques oublis.

Je partage votre point de vue sur la question de l'élargissement. Il ne nous faut pas oublier les Balkans. Je suis président du groupe d'amitié France-Albanie. Nous allons recevoir dans quinze jours une délégation de députés albanais, et j'aimerais ne pas les renvoyer systématiquement aux délices de l'attente. Il faut leur donner un message clair, et leur dire que, comme l'Ukraine et la Moldavie, ils ont un horizon clair. Ils n'en peuvent plus d'attendre et, malheureusement, nous n'avons pas d'autre discours à leur donner !

M. Didier Marie. – Pour rebondir sur le sujet de l'élargissement, il a été l'un des sujets de la COSAC à laquelle j'ai participé cette semaine. Un doute s'est installé dans l'esprit des dirigeants des pays candidats à l'égard de l'initiative française de Communauté Politique Européenne. Il serait intéressant que vous puissiez nous dire en quoi ces deux initiatives sont totalement dissociées et en quoi la France plaide pour une intégration accélérée des pays candidats. La France est-elle favorable à une révision des modalités d'adhésion, en permettant une intégration progressive au marché intérieur et l'accès aux politiques européennes au fur et à mesure que les chapitres ouverts seront clos et que les démarches engagées par les pays candidats avanceront dans le bon sens ?

Ma deuxième question concerne l'Allemagne et l'Europe de la défense. Les Allemands ont décidé d'investir massivement pour se réarmer, et de ce fait remettent en cause un certain nombre de partenariats engagés avec la France et les autres pays européens. Où en est la politique européenne de défense à ce jour ? Quelles sont les initiatives qui peuvent être prises rapidement ?

Enfin, ma dernière question portera sur la COP27 : le vice-président de la Commission européenne, Frans Timmermans, a annoncé que nous pourrions aller plus loin que ce qui avait été prévu et viser 57% de réduction de nos émissions de CO₂. Quelle est l'appréciation de la France sur cette position, a-t-elle été concertée, y compris au regard des difficultés que nous rencontrons aujourd'hui en matière énergétique ?

M. Emmanuel Puisais-Jauvin, Secrétaire général du SGAE. – Merci beaucoup. En effet, Monsieur Ouzoulias, je pense qu'il est fondamental que l'économie et le politique soient imbriqués. Il ne faut jamais l'oublier en matière d'accords commerciaux, par exemple. La construction européenne est, depuis le début, politique, même si elle s'est

concentrée sur l'économique. Jacques Delors disait qu'on ne tombe pas amoureux d'un marché intérieur, une phrase que je trouve frappée au coin du bon sens.

Concernant l'élargissement, votre question est capitale. Je le disais tout à l'heure, nous avons changé d'époque. Il est clair qu'en d'autres circonstances, et nos amis ukrainiens le savent très bien, la réponse de l'Union européenne aurait sans doute été différente. C'est également un des éléments qui montrent que l'Europe sait faire de la politique. Il y a évidemment, et nous y sommes attachés, des règles et des procédures pour entrer dans l'Union européenne : 35 chapitres d'acquis communautaires à reprendre, ce n'est pas rien, avec des décisions à tous les étages, de l'octroi du statut à la validation des chapitres à l'unanimité. La procédure d'adhésion est extrêmement codifiée au plan européen et au plan national.

Au-delà, il faut néanmoins garder la perspective politique. Lorsque le Président de la République a décidé d'organiser la conférence sur les Balkans le 23 juin, il avait à l'esprit la nécessité d'envoyer un message à ces voisins pour rappeler l'évidence de leur appartenance à la famille européenne, dans un contexte où – il faut l'avoir à l'esprit –, pour certains de ces pays procéder aux réformes que nous leur demandons représente un effort, avec parfois aussi un coût au sens politique du terme sur le plan intérieur. L'Union européenne doit rester vigilante sur ces procédures, par enjeu d'équité entre ceux ayant fait ces efforts et ceux ayant à les réaliser désormais. Dans le même temps, il faut absolument envoyer des signaux positifs, sous peine de laisser un espace vide et d'ouvrir la voie à d'autres pays ne partageant pas nécessairement nos valeurs et visant à s'établir politiquement dans les Balkans.

La méthodologie en matière d'élargissement que nous avons portée en France et qui a été validée par le Conseil en 2020 reste valable. Elle consiste à faire en sorte de sortir d'une situation difficile au plan politique, selon laquelle un État qui ne serait pas dans tout, ne serait dans rien. Je crois qu'il faut pouvoir réfléchir à la manière d'ancrer progressivement ces pays dans l'Union européenne. Est-ce que cela doit signifier une entrée graduelle dans le marché intérieur ? Cela fait partie des sujets à examiner. En tout état de cause, il faut mettre en place des coopérations concrètes avec ces pays, qui permettent de faire en sorte que la récompense des efforts soit rapprochée, temporellement et politiquement. Sinon, le risque est de perdre les peuples.

L'idée de la Communauté politique européenne est un processus tout à fait distinct de l'élargissement, je le confirme. Certains, au Conseil, s'en sont inquiétés : nous n'avons cessé de le répéter. La Communauté politique européenne voulue par le Président de la République consiste à affirmer un intérêt collectif, s'étendant bien au-delà des pays candidats, à débattre et porter ensemble des sujets dans un dispositif à 44 pays. Pour ceux qui sont candidats, les coopérations concrètes qui seront mises en place par la Communauté politique européenne permettront également d'ouvrir de fait un agenda de plus fort ancrage à l'Union européenne. On peut prendre comme illustrations le *roaming*, les interconnexions énergétiques, ou d'autres sujets. La position française aujourd'hui reste donc, en matière d'élargissement, de proposer de la rigueur dans la méthode et dans les procédures, y compris sur l'État de droit, sauf à prendre le risque de se retrouver avec des situations difficiles à gérer une fois le pays entré dans l'Union. Dans le même temps, les pays concernés doivent être confirmés dans leur vocation à entrer dans l'Union et doivent pouvoir toucher plus rapidement les dividendes des efforts qu'ils réalisent.

De notre point de vue, la réunion qui s'est tenue à Prague le 6 octobre a été une réussite. L'étape d'après, que les Moldaves ont accepté d'accueillir, sera très importante car

nous devons donner plus de chair à cette Communauté politique européenne. Il faudra des coopérations concrètes sur les thématiques identifiées : les infrastructures critiques, les enjeux de cybersécurité, les questions d'énergie et de valeurs communes. Il nous faut ces coopérations concrètes pour convaincre les populations de ces pays. Je suis d'accord avec vous, cela doit être fait sans donner l'impression de doubler ce qui se fait déjà dans certaines organisations internationales. Avec ce format, nous pouvons combler une lacune non traitée dans les autres enceintes et garder une double vigilance : les offres de la Communauté politique européenne ne peuvent être les mêmes que celles de l'Union européenne. Dans le cas inverse, la tentation serait grande d'éviter les inconvénients du statut d'État membre, tout en tirant les avantages de l'Union européenne. Nous devons faire attention à cela, et à l'inverse, ne nous contentons pas de proposer simplement ce qui figure déjà dans les accords d'associations ou dans le partenariat oriental. Entre ces deux bornes-là, il nous faut trouver des propositions. Je pense à la jeunesse avec de potentielles coopérations universitaires, à l'enjeu d'État de droit et à l'offre que nous pourrions faire à certains pays pour monter en qualité administrative, autant d'éléments absolument structurants pour des démocraties.

C'est ce travail que nous sommes en train de faire, avec un rôle pour l'Union européenne, tout en gardant à l'esprit que cette Communauté ne doit pas être un processus bruxellois. Le Président a été très clair sur sa volonté à ce sujet. Ce doit être un processus intergouvernemental avec des décisions, adoptées lors de réunions au plus haut niveau des États, qui ont par la force du format suffisamment de poids pour innover le système international. Le Conseil de l'Europe n'épuise pas le champ de ce que nous voulons faire dans ce format-là, il ne s'agit donc absolument pas de s'y substituer.

Concernant l'Allemagne, les relations sont bonnes, je me permets de le rappeler. Dans le même temps, nous devons toujours faire un travail pour nous rapprocher. Nous partageons des intérêts communs mais également des divergences, et c'est aussi souvent ce qui fait le prix des compromis auxquels nous sommes capables de parvenir. Nous avons des échéances importantes à venir avec l'Allemagne, dont l'anniversaire du traité de l'Élysée au début de l'année prochaine et le prochain Conseil des ministres franco-allemand où figurera le sujet de la défense. Nous essayons d'avancer sur des projets bilatéraux de défense, notamment le fameux SCAF, mais également sur les sujets européens portés dans le cadre de l'agenda de Versailles, comme la proposition de texte EDIRPA, qui a pour objet de faciliter les acquisitions conjointes de stock militaire avec un budget de 500 millions d'euros. La préférence européenne est à cet égard un point majeur.

Il faut reconnaître cependant qu'il y a aujourd'hui des difficultés dans l'application de ce concept. Nous avons un débat avec nos partenaires qui affirment qu'ils n'ont pas de tropisme américain mais que l'offre européenne n'existe pas ! Cette difficulté nous conforte dans l'idée que l'adoption de ce texte est fondamentale pour permettre de voir naître davantage de disponibilités européennes.

En ce qui concerne la COP27, la Commission européenne a des objectifs exigeants depuis longtemps sur ces sujets. Nous sommes les seuls à prendre des engagements aussi forts sur la planète, ce qui est très bien. Mais il ne faut pas être naïf : cela ne doit pas se faire au détriment de ce que nous sommes et de nos entreprises. C'est en cela que le MACF découle du bon sens et je me souviens des critiques de protectionnisme rencontrées à son sujet dès 2009, sous la présidence de Nicolas Sarkozy. À ces critiques, nous répondions vouloir éviter une situation où nous perdriions trois fois avec des entreprises qui délocalisent, entraînant un impact négatif pour l'environnement du fait des fuites de carbone, pour l'économie européenne et pour l'emploi. Dès juin 2009, un avis du secrétariat de

l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a estimé le MACF juridiquement possible au vu de l'article 20 du GATT : il aura fallu ces dix années pour convaincre. Il est très important que l'Union européenne garde son engagement et ses ambitions climatiques, sans jamais tomber dans la naïveté.

Je ne vous ai pas parlé des inquiétudes qui sont les nôtres sur la législation américaine *Inflation Reduction Act*. Nous sommes à votre disposition pour en parler spécifiquement, car c'est une préoccupation majeure pour nous. Il faut saluer le fait que les États-Unis s'engagent fortement dans la transition énergétique. Cette législation est très bonne de ce point de vue ; toutefois, si subventionner massivement les entreprises qui sont prêtes à faire cette conversion se traduit par une désindustrialisation majeure de l'Europe vers les États-Unis, ce n'est pas acceptable. Enfin, si la voie de la négociation n'est pas suffisante, alors nous regarderons sérieusement les options européennes sur le terrain notamment du contrôle des aides d'État et de la politique commerciale et.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, Monsieur le Secrétaire général.

Mercredi 1^{er} décembre 2022

Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de M. Franck Montaugé, vice-président de la commission des affaires économiques

Énergie, climat, transports

**« Le marché de l'électricité dans l'Union européenne : quelle réforme ? » –
Audition de MM. Jean Michel Glachant, président de l'Association internationale pour l'économie de l'énergie, Didier Holleaux, président de l'Union européenne de l'industrie du gaz naturel (Eurogas), directeur général adjoint du groupe Engie, Laurent Ménard, directeur des affaires économiques et financières de la Commission de régulation de l'énergie, Jacques Percebois, professeur émérite à l'université de Montpellier et directeur du Centre de recherche en économie et droit de l'énergie (Creden), Kristian Ruby, secrétaire général de l'Association européenne des énergéticiens (Eurelectric), et Mme Catharina Sikow-Magny, directrice Transition verte et intégration du système énergétique à la direction générale de l'énergie de la Commission européenne**

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur le président, mesdames et messieurs, mes chers collègues, découplage du prix du gaz et de l'électricité, plafonnement du prix du gaz, extension du mécanisme ibérique, réforme du marché européen de l'électricité : l'Union européenne est divisée sur les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à limiter la hausse des prix de l'électricité en Europe, une hausse qui a débuté en 2021, avec la reprise économique qui a suivi la pandémie, et qui s'est accentuée en 2022, avec la guerre en Ukraine, car le prix de l'électricité grimpe avec ceux du gaz et du pétrole : ainsi, le prix de l'électricité sur le marché européen de gros avait déjà plus que doublé au dernier trimestre 2021, et il s'est maintenu en 2022 à un niveau très élevé, atteignant un pic inédit, fin août, à plus de 1 100 euros par MWh.

La France a été largement épargnée grâce au bouclier tarifaire, même si la Première ministre a annoncé, pour début 2023, une hausse des prix de l'électricité de 15 %. Plusieurs États membres, dont la France, appellent, depuis le début de la crise énergétique, à une réforme substantielle du marché pour décorrélérer les prix de l'électricité et des énergies fossiles, tandis que d'autres se montrent très réservés envers une évolution des mécanismes.

Les réunions du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne se succèdent pour tenter d'apporter des réponses au moins temporaires à cette situation, mais les positions restent figées. Certains États considèrent que les propositions de la Commission européenne manquent d'ambition et réclament des évolutions structurelles ; d'autres mettent en avant les effets de bord des mesures envisagées, craignant en particulier pour l'approvisionnement énergétique de l'Europe.

L'envolée des prix de l'électricité à des niveaux parfois stratosphériques, comme en août, a suscité des interrogations et des inquiétudes sur l'efficacité du marché européen de l'électricité et le bien-fondé de sa conception actuelle. À ce titre, le

mécanisme de fixation des prix sur le marché de gros, largement considéré comme responsable de la flambée des prix de l'électricité, est au centre des critiques.

Alors qu'en avril dernier, un rapport de l'Agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie plaidait pour conserver le mécanisme actuel, la Commission européenne a depuis infléchi sa position. La présidente Ursula von der Leyen a ainsi promis « une intervention d'urgence et une réforme structurelle du marché de l'électricité ». Une proposition législative est attendue pour début 2023.

En attendant, la Commission européenne a proposé des mesures d'urgence et de nouveaux mécanismes de solidarité pour maîtriser, à très court terme, la flambée des prix de l'énergie dans l'Union. Trois règlements ont déjà été adoptés dans le cadre de la procédure accélérée prévue par l'article 122 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La dernière proposition de la Commission européenne – un plafonnement des prix du gaz sur la bourse néerlandaise TTF – mise sur la table lors de la réunion des ministres de l'énergie, le 24 novembre dernier, a déçu les États partisans d'un mécanisme de plafonnement et d'un découplage des prix du gaz et de l'électricité, mais a aussi fortement inquiété ceux qui s'opposent à toute mesure de cette nature, reflétant l'antagonisme des positions française et allemande.

C'est dans ce contexte que nous avons tenu à solliciter votre expertise sur le fonctionnement du marché de l'électricité pour envisager les diverses options qui permettraient de sortir de la crise actuelle.

M. Franck Montaugé, président. – Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, n'a pu être parmi nous ce matin pour des raisons personnelles. Elle m'a demandé de la suppléer pour ouvrir cette table ronde sur le thème de la réforme du marché européen de l'électricité, ce que je fais avec plaisir.

C'est la quatrième fois que nous échangeons ensemble sur l'énergie, après une première table ronde sur les enjeux stratégiques de l'énergie pour l'Union européenne, mais aussi nos travaux au long cours sur la taxonomie verte européenne et le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». Je remercie le Président Rapin de ces échanges fructueux.

Notre commission est très engagée en faveur de la réforme du marché européen de l'électricité. Nous avons en effet demandé une révision du principe du coût marginal, qui lie le prix de l'électricité à celui du gaz sur le marché de gros de l'électricité, comme l'une des cinq mesures que nous avons proposées pour sortir de la dépendance au gaz russe, le 28 février dernier, quelques jours après le début de l'invasion russe en Ukraine, mais aussi par le biais de nos rapports d'information sur le volet « Énergie » du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », en mars dernier, et sur le nucléaire et l'hydrogène, en juillet dernier. Quel est votre avis sur la crise énergétique actuelle ? Selon vous, est-elle due à des facteurs conjoncturels ou structurels ? Un consensus émerge-t-il en Europe pour découpler le prix du gaz de celui de l'électricité, comme l'a demandé la France, ou *a minima* pour plafonner le prix du gaz, comme cela a été obtenu par le Portugal et l'Espagne ?

Notre commission est aussi très impliquée dans la mise en œuvre du plan « *RePowerEU* », qui doit permettre à l'Union européenne de sortir de sa dépendance aux hydrocarbures russes d'ici 2030. Bien consciente de la nécessité et de la difficulté de cet exercice, j'ai proposé au nom de notre commission une déclaration forte sur ce sujet aux parlementaires des 27 États membres, qui participaient à la réunion interparlementaire que nous avons organisée au Sénat sur l'autonomie stratégique économique européenne le 14 mars dernier, dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE). Depuis lors, le règlement du 6 octobre 2022, qui autorise une intervention d'urgence pour atténuer les effets des prix élevés de l'énergie, a été adopté.

Est-il à la hauteur des enjeux, car il nous semble que le volet lié à l'électricité est plus étoffé que celui lié au gaz ? Que pensez-vous des mesures visant à réduire la consommation, plafonner les recettes ou appliquer des tarifs réglementés aux PME ? De nombreux pays européens s'en sont-ils servi ? Est-ce une réponse adaptée et pérenne ?

Notre commission est aussi très investie dans la mise en œuvre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », qui doit permettre à l'Union européenne de réduire de 55 % ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Parce que la décarbonation de notre économie nécessite de doubler la production d'électricité, notre commission a contribué à l'adoption d'une résolution européenne sur ce paquet, élaborée en commun avec la commission des affaires européennes et celle du développement durable. Ce texte souligne notamment la nécessité de garantir une neutralité technologique entre les différentes énergies décarbonées, l'énergie nucléaire comme les énergies renouvelables.

Il nous semble en effet que les projets de directives sur la taxation de l'énergie et les énergies renouvelables, mais aussi les projets de règlements sur le paquet gazier, les carburants aériens et les carburants maritimes durables défavorisent l'énergie nucléaire par rapport aux énergies renouvelables. Quel est votre point de vue ? Ne doit-on pas faire davantage pour cette source d'énergie décarbonée ?

Je vous remercie des éléments que vous pourrez apporter sur ces sujets majeurs et forme le vœu que la réforme du marché européen de l'électricité soit l'occasion, pour l'Union européenne, de sortir de sa dépendance aux énergies fossiles et de valoriser toutes les formes d'énergies décarbonées, nucléaire comme renouvelables.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Glachant, selon vous, quelles sont les limites du fonctionnement actuel du marché européen de l'électricité ? Quel bilan tirez-vous de l'ouverture à la concurrence du secteur de l'électricité ? Nous serions très intéressés que vous puissiez introduire votre propos par une présentation de l'organisation du marché et de l'évolution des prix de l'électricité en Europe.

M. Jean-Michel Glachant, délégué à l'Institut universitaire européen (EUI) de Florence, président de l'Association internationale pour l'économie de l'énergie. – Je suis très honoré par la demande que vous m'avez faite de réaliser, en salle Médicis, un tour d'horizon des marchés européens vu de la ville des Médicis, Florence.

Je suis professeur des universités, délégué à l'Institut universitaire européen (EUI) de Florence, et j'ai été élu par mes pairs président de l'Association internationale

pour l'économie de l'énergie, fonction que je dois prendre le 16 décembre à Philadelphie, aux États-Unis.

Le modèle européen du marché de l'électricité est un modèle léger. Il s'oppose au modèle lourd et organisé anglo-saxon, le *pool* britannique ou le *pool* de Pennsylvanie-New-Jersey-Maryland.

Ce modèle lourd organisé réalise un *dispatch* de toutes les unités de production, unité par unité, pour chaque demi-heure. Personne ne peut produire sans l'ordre du *dispatch* central. Le modèle Pennsylvanie-New-Jersey-Maryland ajoute un calcul nodal des prix. Chaque nœud du réseau a son prix. Il y a jusqu'à plusieurs centaines de nœuds et de prix.

Notre modèle léger européen n'a aucun *dispatch* central. Chaque offreur gère lui-même son portefeuille d'unités, nos prix sont zonaux, une zone pouvant même être un pays de la taille de la France.

Ce modèle européen n'a jamais été dicté par la Commission, c'est un résultat empirique national. Les résultats nationaux ont été réutilisés par les transporteurs français, belges et néerlandais pour coupler tous nos marchés nationaux en un seul marché européen. Comment ? Par un calcul de capacités garanties de transport transfrontalier. C'est le couplage des marchés nationaux qui est le cœur des échanges européens et qui a été enrichi d'un grand nombre de codes européens de réseaux conçus par l'Association européenne des transporteurs, en dialogue avec l'Agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie. Ce mode de fonctionnement est pragmatique et empirique. Il a été élaboré sur plus de dix ans et ce travail se poursuit.

Le modèle européen est unique au monde. Ni les États-Unis, ni le Canada, ni l'Australie n'y sont parvenus. Certes, c'est un modèle léger, mais, soutenu par le couplage de tous nos marchés nationaux et par des codes communs de réseau, il ouvre chaque système électrique national à tous les autres et permet d'optimiser le fonctionnement de tout le parc électrique européen, soit des milliers d'unités, et même des centaines de milliers avec le renouvelable. C'est incroyablement efficace et cela fonctionne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 à l'échelle européenne. Même la Chine s'y intéresse dans sa réflexion nationale sur le couplage des marchés régionaux chinois.

Ce modèle européen ouvert a permis un succès industriel mondial dans les éoliennes. Les deux premières entreprises mondiales de fabrication d'éoliennes sont européennes. La danoise Vestas est numéro un mondial et numéro un aux États-Unis. La germano-espagnole Siemens Gamesa est numéro un mondial en éolien maritime. Le Danemark prépare des plates-formes maritimes géantes, des *hubs* de 10 GW à 20 GW. L'objectif européen général en maritime est de 60 GW en 2030 – c'est la taille de tout le parc nucléaire français. 340 GW en 2050, c'est deux fois et demie la puissance installée en France, sans parler de l'apparition de géants de l'électricité renouvelable Enel, EDP, Iberdrola, mais aussi venant du gaz et du pétrole, comme TotalEnergies ou BP.

Notre modèle européen ouvert est-il antinucléaire ? Il est tout à fait vrai que les centrales au gaz ne présentent pas de risque de prix de marché puisqu'elles forment celui-ci. Ce n'est pas le cas du nucléaire. Regardons le cas britannique : Hinkley Point est en cours de construction et Sizewell est un projet de centrale à deux réacteurs EPR. Comment ? Pragmatique, le gouvernement britannique garantit par des contrats de long

terme le prix de vente du nucléaire jusqu'à 100 euros/MWh, soit plus de deux fois l'Accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH). Ce sont des contrats pour différence (CFD), auparavant approuvés par la Commission européenne.

Quand les renouvelables sont venus baisser les revenus des centrales au gaz, on a étendu ce pragmatisme. Les centrales au gaz peuvent toucher des revenus de capacités sur le marché des capacités, en plus du prix de vente de l'énergie. Ceci a également été approuvé par la Commission européenne, mais soyons francs : ce modèle européen 2000-2010 est dépassé et il nous en faut un autre.

Premièrement, les investissements productifs ne sont plus basés sur les prix de marché de gros. Il faut en prendre acte et financer les investissements par des contrats de long terme, ces fameux contrats pour différence, ou bien par des contrats d'approvisionnement bilatéraux – en anglais « *power purchase agreement* » ou *PPA* –, tout en visant une planification souple des évolutions technologiques. Par exemple, il faut encourager l'éolien maritime flottant, pour lequel la France comme le Portugal disposent d'un véritable avantage.

Cette réorganisation des schémas d'investissement fournirait aussi une base solide à la stabilité à long terme des prix de gros. D'après les estimations de la Commission de régulation de l'énergie, le secteur des renouvelables français devrait reverser aux autorités publiques, en 2022-2023, une trentaine de milliards d'euros.

Deuxièmement, il faut favoriser plus d'investissements dans la résilience du système électrique en donnant à ces fameux marchés de capacité la mission d'accroître la flexibilité de la demande. Le Sénat pourrait, par exemple, s'intéresser au champion national en France, Schneider Electric.

Troisièmement, il faut aussi renforcer la stabilité des prix de gros en favorisant des marchés de couverture. En les alimentant par des obligations réglementaires de couverture des fournisseurs, on pourrait même, à l'échelle européenne, créer un marché de couverture des fournitures de base qui serait l'équivalent de notre définition française de service public garanti, - un nouveau modèle européen qu'on pourrait qualifier d'hybride -, avec plusieurs types de marchés et des politiques publiques fortes.

Après une sortie de l'épidémie de covid désordonnée et inflationniste, il était parfaitement légitime de prolonger le « quoi qu'il en coûte » pour ne pas bloquer la reprise économique, en ciblant les ménages. Il existe beaucoup de manières de le faire. En Espagne, on est intervenu sur les prix de gros, ce qui peut sembler curieux pour changer les prix de détail, mais est typique de l'Espagne. En France, on est intervenu sur les prix de détail, ainsi qu'en Grande-Bretagne, mais avec des faillites de fournisseurs d'électricité. On peut également citer les aides directes aux ménages sans toucher au prix – formule allemande –, ou l'étalement pluriannuel des factures – formule danoise.

Notre bouclier tarifaire était au cœur de la réponse française. Les réponses nationales étaient alors parfaitement légitimes et appropriées. Une réponse européenne n'était pas nécessaire.

Le nouveau choc, à mes yeux, est le choc politique russe, apparu à partir de mars 2022. Avec la menace d'une coupure ou d'une pénurie de gaz, le sujet n'est plus le

prix, mais le volume : il faut baisser les volumes consommés et trouver du gaz naturel liquéfié (GNL) ou du gaz de gazoduc un peu partout. Toutefois, il n'y aura pas de desserrement net de l'offre avant 2025 ou 2026. Il faut donc « serrer la vis » à la demande, donc aux consommations. Il n'y a pas d'échappatoire.

Le bouclier tarifaire national n'est plus au cœur des remèdes. C'est devenu un coupe-symptôme, une aspirine pendant la fièvre, mais ce n'est pas un remède qui agit sur les causes. Quand la demande européenne semble incontrôlée, les marchés peuvent bondir vers le prix de la défaillance jusqu'à 10 000 euros/MWh, ce qui devient un problème européen collectif et non plus national.

Il y a donc utilité à mettre en place une surveillance européenne des consommations et des achats européens groupés, mais vous constaterez, comme moi, que ceci n'apporte pas de réponse claire à la perte de compétitivité des gros exportateurs ou de zones industrielles électro-intensives.

Enfin, en matière de sobriété, deux modèles s'opposent. L'Allemagne a réduit de 100 TWh sa consommation de gaz. L'Espagne a réduit un peu la consommation des ménages et des professionnels, mais a augmenté de près de 25 TWh la consommation de gaz pour produire de l'électricité. Choisissez votre modèle ! Je ne dirai rien de la France car, dans la salle Médicis, la France, ce n'est pas moi, c'est le Sénat !

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Ménard, du point de vue du régulateur français, quelle est votre analyse par rapport aux propos très intéressants qui viennent d'être tenus ?

M. Laurent Ménard, directeur des affaires économiques et financières de la Commission de régulation de l'énergie. – Directeur des affaires économiques et financières de la CRE depuis un peu plus de trois ans, j'ai eu le « bonheur » d'arriver au début de la crise énergétique ! Je voudrais souligner à quel point le modèle de marché tel qu'il a été mis en place en Europe est un modèle pragmatique, assez éloigné de modèles peut-être plus « purs », mis en place aux États-Unis ou au Royaume-Uni.

Si l'on considère le marché français de l'électricité, comme l'a dit M. Glachant, tout le pays est une seule zone de prix. Le prix de gros sur les marchés de gros est donc le même pour tout le territoire français.

Par ailleurs, le fonctionnement n'est pas celui d'un marché où chaque centrale est « dispatchée » par un organisme central. En fait, chaque producteur vient proposer chaque jour une offre de prix qui intègre l'ensemble de son parc de production et a donc la possibilité d'arbitrer entre les moyens de production et le prix qu'il propose sur le marché. C'est très différent du fonctionnement de certains marchés américains, où le coût marginal de chaque centrale est pris en compte par un dispatcheur central.

Un débat tout à fait légitime a eu lieu sur le principe du coût marginal. En réalité, dans leur fonctionnement concret, les prix proposés par les opérateurs reflètent leur stratégie de vente sur le marché, compte tenu de l'ensemble de leur parc de production. C'est un point extrêmement important.

S'agissant de l'emprise de ce marché sur l'ensemble des productions et des ventes d'électricité, il faut savoir que les transactions en France ne représentent qu'une petite partie des soutirages qu'on peut avoir sur une année, de l'ordre de 15 %. Cela ne signifie pas que le marché n'a pas d'influence sur les autres transactions.

On a, en effet, un système assez sophistiqué qui fait que les prix définis sur ce marché, qui couvre une petite partie des transactions, influencent les transactions réalisées sur les autres segments. Par exemple, l'ARENH, avec un prix fixé à 42 euros, représente plus en soutirage que la partie négociée sur le marché. Parmi les transactions intragroupes d'EDF, tous les consommateurs au tarif réglementé de vente (TRV) et clients d'EDF bénéficient de l'ARENH dans des conditions analogues à celles des fournisseurs alternatifs.

Le marché est un outil essentiellement dédié à l'organisation des échanges avec les autres pays. C'est le point majeur de l'exposé de M. Glachant : le marché européen a, d'abord, été bâti pour organiser au mieux les échanges entre pays européens, une grande latitude étant laissée à chaque pays pour s'organiser en interne. Ce n'est donc pas très contraignant.

Nous disposons d'un outil extrêmement sophistiqué qui permet de distinguer les marchés à terme où les opérateurs s'échangent de l'électricité. En France, la liquidité est limitée à trois ans. Cet horizon est un peu plus important en Allemagne, où il existe une vraie liquidité pour des échéances un peu plus lointaines, mais on n'observe pas de maturité conforme à ce que pourrait souhaiter un futur investisseur dans un moyen de production énergétique.

Si vous voulez investir dans une production d'électricité, que ce soit du renouvelable, du nucléaire ou même des moyens thermiques, vous avez besoin d'une visibilité des recettes que le marché à terme ne fournit pas aujourd'hui.

Il n'est pas possible de conclure sur le marché à terme de contrats qui permettraient de sécuriser ses recettes vis-à-vis de son banquier. Cette faiblesse est compensée par le développement, qui existe dans tous les pays européens, de contrats de long terme.

M. Glachant a cité les contrats pour différence, qui sont les plus répandus. Auparavant, en particulier en France, existait le régime des obligations d'achat, où l'on garantissait aux opérateurs d'énergies renouvelables l'achat de leur production par une branche d'EDF, à un prix fixé dans leur contrat. Cette insuffisance dans le temps du marché de gros actuel est donc compensée par les contrats de long terme. Le sujet, aujourd'hui, est sans doute d'élargir ces contrats de long terme à d'autres formes d'énergie que les seules énergies renouvelables.

Pourquoi ce sujet est-il à l'ordre du jour ? Tout d'abord, on a constaté que le marché à terme ne permettait pas de sécuriser les revenus des ceux qui avaient des projets d'investissements dans les moyens de production et que les dispositifs existants, en particulier en France, ont une date de péremption. L'ARENH, qui a organisé la vente de l'électricité nucléaire par EDF, à la fois à ses clients et à des fournisseurs alternatifs, doit de toute façon prendre fin en 2025. Ce terme est fixé par la loi. Il faut donc remplacer l'ARENH. Il s'agit, en France, d'organiser un futur pour la production nucléaire.

Au-delà de ce marché à terme, qui a des échéances lointaines, il existe des outils de très court terme qui permettent d'organiser au mieux l'équilibrage de la demande et de l'offre sur le marché électrique français. C'est ce qu'on appelle le marché spot ou marché intrajournalier. Je n'entrerai pas dans le détail de ces mécanismes extrêmement sophistiqués. Ils ont fait jusqu'à présent la preuve de leur efficacité, puisqu'on n'a pas eu de vraies crises d'équilibrage, même dans le cas de situations tendues.

La crise que nous traversons n'est pas financière au sens où il existerait un emballement des marchés sans aucune raison physique : la crise que l'on connaît, c'est d'abord une crise d'approvisionnement. En France, la crise d'approvisionnement est un peu différente de celle que connaît l'ensemble des pays européens.

On peut estimer, en 2022, à 800 TWh l'énergie qui ne vient plus des pipelines russes. Du fait de la guerre et de l'invasion de l'Ukraine, l'Europe est donc privée de 800 TWh de gaz.

La France a un problème très spécifique de disponibilité du parc nucléaire, qui a été révélé-, en décembre 2021, par le groupe EDF. Celui-ci a alors mentionné des difficultés de maintenance et la découverte du phénomène de corrosion sous contrainte. Si on considère l'ensemble de la production nucléaire de cette année, on peut estimer qu'il va manquer par rapport à une année normale entre 80 et 100 TWh de production nucléaire.

La France connaît ainsi deux crises d'approvisionnement, celle qu'elle partage avec tous les autres pays européens – qui la touche un peu moins parce qu'elle était moins dépendante qu'eux du gaz russe par pipeline -, et une crise d'approvisionnement liée aux difficultés rencontrées sur le parc nucléaire. La combinaison de ces deux éléments fait que c'est en France que les prix de l'électricité ont le plus augmenté : quand on regarde la carte du marché du prix à terme de l'électricité, on constate que c'est en France qu'on a dépassé les 1 000 euros/MWh pour 2023...

M. Laurent Duplomb. – On a fermé Fessenheim en mars !

M. Laurent Ménard. – La réponse en termes d'organisation globale incite malgré tout, pour la crise d'approvisionnement en gaz, à un certain optimisme. Pour l'électricité, c'est un petit peu plus discutable. Les gens sont raisonnablement exposés, en Europe, à la hausse des prix de marché du gaz. On constate aussi des afflux de GNL : nous estimons que, sur les 800 TWh de gaz manquants, 500 ont été compensés par le GNL. Les prix très élevés du gaz sur le marché ont permis d'attirer des cargaisons de GNL dans des proportions extrêmement importantes.

Par ailleurs, on observe une baisse de la consommation de gaz dans des proportions relativement importantes qui révèle sans doute des problèmes de compétitivité de l'industrie européenne, mais qui, sur le moment, a permis d'absorber la crise d'approvisionnement.

On observe la même chose s'agissant de l'électricité. RTE publie chaque semaine un tableau très précis de l'évolution de la consommation. On constate, surtout chez les industriels exposés au prix de marché de l'électricité, une forte baisse de la

consommation électrique. Le marché a donc permis d'absorber dans d'assez bonnes conditions les chocs considérables que nous avons eu à affronter.

Le sujet qui est sur la table pour l'électricité est de lever les préventions qui existaient vis-à-vis des contrats de long terme, qui ont été prégnantes de la part de la Commission européenne. Je pense que c'est en bonne voie.

M. Jean-François Rapin, président. – On reviendra peut-être sur le sujet de la responsabilisation. Les entreprises ont exercé une forme d'autorégulation responsable. En va-t-il de même chez les particuliers ?

M. Laurent Ménard. – Oui, en partie.

M. Franck Montaugé, président. – Vous n'avez pas abordé le *market design*. Vous dites que les choses vont rentrer dans l'ordre : nous nous posons une question fondamentale quant à la structuration, notamment tarifaire, de l'organisation du marché. Dans quelle direction faut-il aller si, d'aventure, les choses se reproduisaient, pour être plus résilient dans l'intérêt général, à la fois sur le plan national et sur le plan européen ?

M. Laurent Ménard. – Le point aujourd'hui à l'ordre du jour en matière de *market design* est le développement de contrats de long terme, qui permettent aux investisseurs de financer des projets dans la production d'énergie.

M. Franck Montaugé, président. – Nous aimerions, par ailleurs, connaître votre position sur la question du découplage des prix de l'électricité et du gaz, au-delà de la mise en place de contrats de long terme.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Percebois, pouvez-vous nous dire, au-delà des dysfonctionnements du marché, quel est l'impact des mesures d'urgence proposées par la Commission européenne, et présenter les pistes de réformes que vous suggérez, notamment pour protéger les consommateurs ?

Vous avez récemment publié un article remarqué dans lequel vous proposez une réforme du système.

M. Jacques Percebois, professeur émérite à l'université de Montpellier et directeur du Centre de recherche en économie et droit de l'énergie (Creden). – La situation actuelle résulte de deux phénomènes principaux, d'une part, la hausse du prix du gaz, qui fait que les centrales appelées en fonction du *merit order* coûtent plus cher en fonctionnement, le coût du combustible jouant un rôle important et, d'autre part, un manque de capacités qui s'explique par le fait qu'on a fermé en Europe beaucoup de capacités disponibles depuis une quinzaine d'années, notamment pilotables. C'est vrai pour les centrales à gaz, pour le nucléaire en Allemagne, et même pour le nucléaire en France. On manque donc de capacités dans un contexte où l'on pensait que la demande d'électricité n'allait pas augmenter. Ce manque de capacités est aujourd'hui une contrainte forte sur les marchés européens.

On constate cependant que le prix d'équilibre sur le marché de gros est souvent supérieur au coût marginal de la centrale à gaz. Il y a donc, à la fois, une prime de risque et quelques spéculations. Il est très difficile de savoir quelle est la part qui relève de ces deux observations, mais le prix de l'électricité, corrélé au prix du gaz, est

souvent très supérieur au coût marginal, ce qui explique que le prix de gros, en France, soit supérieur à ce qu'on trouve dans d'autres pays, notamment en Allemagne.

Je rappelle que le prix de gros n'est qu'une partie du prix de détail. Au départ, il représente un tiers de l'ensemble du prix de détail si l'on considère le TRV, sans parler des taxes ou du coût des réseaux. Aujourd'hui, c'est même davantage : le coût des fournitures ayant augmenté, on est plus proche de 40 à 45 %, y compris en France.

Il faut dissocier les solutions de court terme et les solutions de long terme. La première solution à laquelle on peut penser, qui a d'ailleurs fait ses preuves tout en maintenant le système, c'est la réduction de la demande d'électricité. Le prix augmentant, cela favorise l'efficacité au niveau des usages. La baisse de la demande, qui est relativement importante – RTE parlant de 6 à 7 %, ce qui n'est pas négligeable –, peut paraître une bonne chose, mais elle peut aussi cacher des faillites d'entreprises, des arrêts de production ou, pire, des délocalisations. Certaines entreprises européennes annoncent déjà qu'elles iront s'implanter aux États-Unis. Il faut donc être très prudent sur la façon dont on analyse la baisse de la demande.

Une deuxième solution qui a pu être évoquée, mais qui, à mon sens, n'est pas efficace, est de considérer que, dans le système actuel, le prix d'équilibre s'applique à tout le monde, même si le marché de gros ne représente qu'une faible part des transactions. C'est la logique du marché. Il existe donc des rentes inframarginales qui sont aujourd'hui très importantes, le prix de gros étant très élevé.

Certains pensent qu'il faudrait faire des enchères non à prix limite, comme c'est le cas aujourd'hui, mais à prix demandé, c'est-à-dire à la hollandaise et non à la française, ce que l'État utilise, par exemple, pour les obligations assimilables du Trésor. Ce système peut fonctionner dans un contexte où l'offre est excédentaire, mais non dans un contexte de pénurie ou d'offre insuffisante, chacun anticipant le prix d'équilibre. Aucun opérateur ne fera de propositions en deçà d'un prix relativement élevé.

La troisième solution est une solution que j'ai étudiée avec un collègue du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) : elle est un peu académique et consiste à proposer la moyenne des coûts marginaux, avec compensation marginale pour la centrale. L'avantage est que cela fait fortement baisser le prix d'équilibre. Évidemment, les centrales qui sont au-dessus de la moyenne ne couvrent pas leurs coûts variables, mais ce n'est pas gênant : on leur donne une compensation et, comme cela fait beaucoup baisser le prix d'équilibre, la rente inframarginale baisse fortement.

Ce système n'est valide que dans un contexte où le coût marginal est extrêmement élevé par rapport aux autres. Les centrales renouvelables ou les centrales nucléaires sont, par exemple, très en deçà. Cela fait donc baisser la moyenne. C'est très efficace en France, mais cela ne le serait pas nécessairement dans un autre contexte ou dans un pays où ce ne serait pas le cas.

Une autre solution, que je trouve très séduisante, a été évoquée : c'est la solution qu'on appelle « ibérique », consistant à subventionner le gaz utilisé dans la production d'électricité. Cela a fait baisser le prix de l'électricité en Espagne. Il est vrai que le poids du gaz en Espagne est relativement élevé dans la production d'électricité,

mais les prix de gros sur le marché espagnol sont au minimum deux fois moindres que dans le reste de l'Europe.

Ce système comporte des effets pervers : si cela a relancé un peu la demande de gaz, c'est parce que les interconnexions entre l'Espagne et le Portugal, d'un côté, et le reste de l'Europe, de l'autre, ne sont pas très importantes. Il n'y a donc pas trop de fuites, mais il y en a eu quand même, certains opérateurs espagnols ayant préféré vendre sur le marché français, beaucoup plus rémunérateur. Cette solution à court terme me paraît néanmoins extrêmement séduisante, même si cela peut relancer la demande de gaz et ne résout pas le problème des industriels qui utilisent du gaz pour d'autres raisons. Je pense pour ma part qu'à court terme, si l'on veut éteindre l'incendie, c'est une solution tout à fait justifiée.

Les Allemands n'en veulent pas, car ils pensent que cela leur coûterait trop cher et subventionnerait le consommateur français. Ils nous vendent, en effet, beaucoup d'électricité thermique, notamment durant les heures pleines. Ils ont donc le sentiment qu'il reviendrait au consommateur allemand de financer le consommateur français.

Une autre solution consisterait à taxer la rente inframarginale sur le marché électrique en totalité au-delà de 180 euros/MWh. C'est ce qui a été évoqué. Pourquoi pas ? Que faire de cette rente ? On peut soit l'utiliser pour aider les centrales à gaz, c'est-à-dire revenir à la solution précédente, soit pour aider les consommateurs domestiques ou industriels. C'est une solution séduisante. C'est visiblement celle que préfèrent les Allemands.

En France, il ne faut pas perdre de vue que cette rente inframarginale serait probablement moins élevée. Notre pays vend, en effet, beaucoup d'électricité à un prix régulé. On a cité le nucléaire, qui est très largement vendu à un prix régulé grâce à l'ARENH, dont profitent évidemment les alternatifs, mais on retrouve également l'ARENH dans le TRV. Il s'agit de l'effet miroir évoqué tout à l'heure. En fait, une grande partie de l'électricité nucléaire française est vendue à un prix régulé, proche des 42 euros/MWh.

Les énergies renouvelables sont également vendues à un prix régulé, puisqu'il s'agit soit de prix d'achat garanti sur une certaine période, soit d'un système de complément de rémunération. Le complément de rémunération était séduisant pour les producteurs d'énergies renouvelables tant que le prix de gros était peu élevé et inférieur en tout cas au coût de production. Ils bénéficiaient, en effet, d'un complément de rémunération, mais celui-ci est aujourd'hui devenu négatif. Comme cela a été dit, on estime que, pour l'année 2022-2023, ceci devrait rapporter plus de 30 milliards – on parle même de 38 milliards d'euros à l'État. On peut donc avoir un complément négatif.

Un prix plafond pour le gaz, oui, à condition que les vendeurs de gaz acceptent la négociation à ce prix plafond. Pourquoi pas ?

Une autre solution me paraît aussi très séduisante. Elle est plutôt orientée vers le moyen ou le long terme. Il s'agit de ce que certains appellent le « système grec », qui consiste à faire deux compartiments sur le marché de gros, un compartiment avec les centrales à forte proportion de coûts fixes, d'un côté, c'est-à-dire essentiellement les renouvelables et le nucléaire et, de l'autre, un second compartiment où le prix serait fixé par *merit order* fondé sur les coûts marginaux, c'est-à-dire le coût variable. C'est le cas

des centrales à charbon, mais surtout des centrales à gaz. L'avantage de ce système réside dans un prix fixé par appel d'offres, sur la base du coût moyen, pour les centrales renouvelables et nucléaires et, sur la base du coût marginal, c'est-à-dire les coûts variables, pour les centrales fossiles. Le consommateur paierait un prix qui serait une moyenne pondérée des deux. À court terme, cela peut régler une partie du problème, même si le système est un peu compliqué à mettre en œuvre. L'avantage, c'est qu'il est pérenne sur le long terme. En effet, le système peut continuer à fonctionner au fur et à mesure que les centrales fossiles disparaissent. C'est la frontière entre les deux compartiments qui est modifiée. À terme, le prix serait calé sur le coût moyen des centrales à fort coût fixe ; j'estime que c'est un bon système.

Ceci m'amène à une solution que je privilégie personnellement pour le long terme : la solution proche de l'acheteur unique, c'est-à-dire un système que la France avait proposé au début de la libéralisation du marché de l'électricité. Aujourd'hui, ce serait probablement incompatible avec les textes européens, mais il s'agit d'un système très séduisant, parce que cela signifie qu'en faisant appel aux différentes centrales, il est possible de proposer des contrats à long terme avec les producteurs retenus. Le prix serait donc aligné sur le coût moyen sur le long terme.

Je ne parlerai pas de la dernière solution que certains évoquent, qui consiste à supprimer le marché et à revenir au monopole public intégré. Je considère que le marché a un atout : même avec le système d'un acheteur unique, peuvent co-exister un marché sur le très court terme et un marché au niveau des frontières. Le marché est incitatif, il envoie de bons signaux de court terme et non des signaux de long terme. De toute façon, il faudra faire une réforme sur le long terme, pour une raison simple : si nous avons demain un mix uniquement constitué de nucléaire et de renouvelables, ce qui caractérisera ces centrales sera le fait que la part des coûts fixes est très importante et la part des coûts variables très faible. Le prix devra donc être fixé sur le coût moyen.

On peut donc, dès aujourd'hui, avec le système dit « grec », se diriger vers un système où, avec des contrats à long terme et un prix fixé sur le coût moyen, le signal envoyé fait que le prix est relativement stable et couvre les coûts complets des centrales.

M. Kristian Ruby, secrétaire général de l'Association européenne des énergéticiens (Eurelectric). – Le secteur de l'industrie électrique est fermement engagé dans la transition énergétique. Son objectif est d'atteindre une fourniture d'électricité neutre en carbone d'ici 2045.

L'industrie électrique vise à être un acteur central de la décarbonation de nos sociétés, grâce à une électrification directe et indirecte des usages dans les secteurs clés de l'économie, tels que les transports, le bâtiment, les déchets. Nos membres sont les associations nationales qui représentent l'industrie électrique. Nous regroupons 3 500 entreprises dont, en France, Interfluence Energies (IFE).

Le marché intérieur de l'électricité a pour finalité d'offrir une réelle liberté de choix à tous les consommateurs de l'Union et d'intensifier les échanges transfrontaliers de manière à réaliser des progrès en termes d'efficacité et à atteindre des prix compétitifs. Il est important, lorsqu'on parle des réformes, de comprendre que le marché intérieur de l'électricité a tenu ses promesses : il a renforcé la concurrence et permis aux consommateurs d'économiser environ 34 milliards d'euros en 2021.

Même pendant la crise énergétique, le marché intérieur a prouvé sa robustesse face à la flambée des prix de l'énergie. Nous ne pouvons toutefois pas ignorer l'impact de la flambée des prix pour les consommateurs finaux, ménages et industriels. C'est la raison pour laquelle on doit maintenant se préoccuper des consommateurs vulnérables et prendre des mesures en faveur de réformes structurelles en s'orientant vers des objectifs à long terme en Europe.

Eurelectric a besoin d'une évolution du marché, non d'une révolution. On doit investir environ 100 milliards d'euros chaque année jusqu'en 2050. La confiance des investisseurs est donc très importante.

La réforme du marché intérieur de l'électricité, annoncée par la Commission, doit donc protéger les principes fondamentaux actuels et poursuivre les efforts d'intégration des marchés à court terme. Que faire pour les investissements ? Nous sommes dans une situation où on a besoin de signaux de long terme. Pour Eurelectric, il est donc important de s'assurer que les consommateurs bénéficient davantage des investissements dans les technologies renouvelables et bas carbone à bas coût.

Pour cela, Eurelectric recommande que la réforme du marché de l'électricité s'appuie sur le modèle existant du marché intérieur de l'énergie et y ajoute trois éléments essentiels : un cadre contractuel amélioré en faveur des consommateurs permettant de couvrir suffisamment de contrats à long terme, des investissements afin d'atteindre les objectifs de décarbonation, notamment pour les technologies à forte intensité de capital, et un cadre facilitant l'amplification et la coordination des besoins du système électrique pour garantir l'adéquation et la sécurité de l'approvisionnement, tout en répondant à l'évolution des besoins des systèmes. Pour l'instant, Eurelectric finalise une étude en ce sens.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Holleaux, quelle est la vision des acteurs du gaz dans le contexte actuel ?

M. Didier Holleaux, président de l'Union européenne de l'industrie du gaz naturel (Eurogas). – Il existe en fait, selon nous, deux crises de l'énergie, une de l'électricité et une autre du gaz, très largement corrélées par moments et, à d'autres moments, assez fortement décorrélées suivant les endroits.

Contrairement à ce que certaines expressions peuvent laisser entendre de temps à autre, ce n'est pas le gaz qui est responsable du prix de l'électricité, mais très largement aussi le prix de l'électricité qui est responsable du prix du gaz.

La demande de gaz a fait monter les prix à partir de 2021. Elle est liée en partie à des facteurs propres au gaz : l'hiver a été froid, et il fallait donc remplir les stockages qui étaient vides à l'issue. Elle est toutefois également liée à d'autres phénomènes, et en particulier à la sécheresse en Amérique du Sud, qui fait que le Brésil importe du GNL comme il ne l'a jamais fait, de même que le Chili, pour compenser, avec les centrales à gaz, l'absence de production hydraulique.

Cette demande supplémentaire est un des facteurs importants de la hausse des prix du gaz en 2021, avant que la Russie ne l'accentue en ne proposant pas de gaz sur le marché à court terme, un certain nombre d'autres phénomènes venant l'amplifier.

Je rappellerais ainsi que, ce même été 2021, la faiblesse du vent en Europe fait que les centrales éoliennes produisent moins. On fait donc tourner des centrales à gaz en période d'été, ce qui est relativement rare. Normalement, l'été, les centrales à gaz sont très largement inutilisées. Cette demande supplémentaire de gaz contribue à la montée des prix durant toute l'année 2021.

Deuxième élément : aujourd'hui, les marchés *forward* de la France, mais aussi, dans une certaine mesure, de la Belgique ou de l'Allemagne, etc. – ce qu'on appelle le *Clean Sparks Spread*, c'est-à-dire la différence de coût marginal entre le prix de l'électricité et le coût du gaz que l'on met dans une centrale à gaz est très largement positif sur ces marchés. Au vu des marchés à terme pour l'année 2023 de l'électricité et du gaz – été ou hiver –, on a intérêt à vendre son électricité à terme et à acheter son gaz à terme, ce qui fait monter le prix du gaz.

Autre preuve de l'indépendance des crises, soulignée par M. Ménard : les prix du gaz et de l'électricité sont inversés entre la France et l'Allemagne. Depuis le début de la crise, le prix du gaz est plus faible en France qu'en Allemagne – de l'ordre de 20 à 40 euros par MWh –, et les prix de l'électricité sont plus élevés en France qu'en Allemagne – de l'ordre de 70 jusqu'à 200 euros. Au moment où les prix étaient au-dessus de 1 000 euros en France, ils étaient à environ 800 euros en Allemagne. Le fait qu'il y ait une certaine corrélation entre les prix ne veut pas dire qu'il n'existe pas deux crises séparées.

Je reviens sur ce qu'ont dit MM. Ménard et Percebois : les prix sur les marchés du gaz et de l'électricité sont aujourd'hui assez largement supérieurs à ce que serait le prix qui assure l'équilibre entre l'offre et la demande. Pourquoi ? Il existe un manque de confiance et une très faible liquidité du marché : les gens ne croient plus aux fondamentaux. Il faut le dire : certains finissent par garder l'électricité qu'ils ont en plus plutôt que de la vendre, ne sachant pas ce qu'il va se passer. Il en va de même concernant le gaz. Ce manque de confiance dans la liquidité du marché génère une prime de risque. Les gens ont peur, ils ont d'autant plus raison que s'ils se retrouvent trop courts sur le marché, ils peuvent faire faillite, comme Uniper, qui a perdu 40 milliards d'euros. Il faut en être conscient.

Enfin, tout le monde affirme que la demande s'est ajustée. En tant que gazier, nous faisons une distinction entre ce que l'on appelle la réduction de la demande et la destruction de la demande. La réduction de la demande est saine : on fait un effort pour moins chauffer chez soi et moins consommer partout où l'on peut. La destruction de la demande, c'est lorsque nos clients s'arrêtent de fonctionner parce qu'ils ne le peuvent plus, les prix étant trop élevés.

On me rétorquera que le marché fonctionne et s'est équilibré : si les clients ne peuvent plus payer le prix, peut-on considérer que le marché fonctionne ? La question doit rester ouverte.

Sur le long terme, le gaz est un facteur important pour éviter les défauts de production d'électricité et fournir de l'énergie lorsqu'on en a besoin. Les centrales à gaz fournissent la pointe ultime d'électricité ; je rappelle qu'avec des dispositifs comme les réseaux de chaleur, qui ont un certain choix en matière d'énergie, ou les pompes à chaleur hybrides, il existe des outils qui permettent, lorsqu'on est très proche de la

pointe de demande électrique, de basculer sur le gaz, qui peut se stocker, ce qui permet un effet modérateur sur les prix marginaux de l'électricité.

Quant à la réforme des prix, pour Eurogas, le mécanisme ibérique est beaucoup plus cher qu'il n'y paraît. Il a pu fonctionner dans le contexte ibérique parce que les échanges tant de gaz que d'électricité avec le reste du marché sont limités. Il serait très difficile à appliquer à l'échelle européenne, et on n'en connaît pas très bien l'impact sur les prix. Nous le considérons donc avec une extrême prudence, à cause de ses effets de bord et de son coût, qui serait probablement très élevé pour l'État.

Pour ce qui est de la réduction de prix pour les clients vulnérables, il s'agit d'une évidence. La réduction de prix pour les entreprises, on le sait, induit des distorsions d'un pays à l'autre. Elle soulève aussi des questions de coûts, et nous insistons surtout sur le fait que ce ne sont pas les entreprises gazières qui peuvent la financer. Vendre à perte, d'une part, est illégal et, d'autre part, conduit les entreprises à la faillite. Encore une fois, l'exemple Uniper le montre.

Il faut donc vraiment réfléchir à des systèmes qui ne distordent pas trop la concurrence entre pays et dont le coût budgétaire est relativement maîtrisé. Dans ces conditions, les entreprises gazières peuvent bien entendu y contribuer. C'est ce que nous faisons aujourd'hui avec le bouclier tarifaire puisque, de fait, ce sont les fournisseurs gaziers qui avancent la différence de prix. On achète sur le marché de gros et on vend au prix fixé par le bouclier tarifaire, avec la promesse que l'État compensera à un moment donné.

Je souligne néanmoins que ceci représente un effort de trésorerie tout à fait conséquent pour ces entreprises. À peu près tous les régimes de soutien aux prix payés par les consommateurs ont un impact de trésorerie très important pour les entreprises, à un moment où leurs interventions sur le marché les appellent à avoir des appels de marge qui se chiffrent en milliards d'euros, voire en dizaines de milliards.

Cette situation de marché conduit les entreprises énergétiques, notamment gazières, à avoir d'énormes besoins de liquidités, qu'il s'agisse des appels de marge, du fonds de roulement ou du financement de dispositifs comme le bouclier tarifaire. Quand on parle de profit, il ne faut pas négliger les risques économiques qui y sont associés.

S'agissant de la rente inframarginale, Eurogas n'est pas très enthousiaste à l'idée de sa captation, mais, dans une situation de crise comme celle que nous connaissons aujourd'hui, il est assez logique de demander un effort sur les moyens de production qui offrent des coûts très inférieurs à ceux actuellement sur le marché.

Pour ce qui est des moyens de production recourant au gaz, comme l'a dit M. Glachant, il est bien souvent nécessaire de compléter le mécanisme de marché par des mécanismes de financement de capacités. L'appel des centrales à gaz, selon les scénarios, est en effet trop aléatoire pour permettre une rémunération raisonnable de l'investissement. Dans certains de nos scénarios, les centrales à gaz perdent de l'argent les sept premières années et n'en gagnent que la huitième année. Elles en gagnent beaucoup lorsque c'est le cas. Cela devrait donc normalement s'équilibrer, mais je ne connais pas d'investisseurs qui investissent sur un tel *business model*.

En conclusion, il s'agit de deux crises indépendantes, même si elles sont corrélées. Pour changer de système de rémunération, il faut laisser aux entreprises le temps de s'adapter et considérer qu'elles ont investi dans un certain cadre réglementaire. Si on en change complètement, il faut tenir compte des conséquences économiques sur celles-ci.

Mme Catharina Sikow-Magny, directrice Transition verte et intégration du système énergétique à la direction générale de l'énergie de la Commission européenne. – Les termes de crise, d'urgence, de réforme sont très utilisés aujourd'hui.

En effet, le secteur de l'énergie est aujourd'hui fortement bouleversé par plusieurs facteurs, comme nous l'avons entendu : retour de la croissance post-Covid, perturbations de la chaîne d'approvisionnement, été très sec affectant la production hydroénergétique, indisponibilité du nucléaire, aussi bien en France qu'en Finlande et, bien sûr, guerre en Ukraine, qui impacte fortement le marché du gaz et, par ricochet, celui de l'électricité. Les prix ont augmenté et l'approvisionnement en énergie semble menacé cet hiver.

Ces défis se font sentir dans l'ensemble de l'Union européenne, et une réponse rapide et coordonnée à cette échelle est nécessaire. Les mesures nationales différentes qui impactent le fonctionnement des marchés peuvent donc avoir une incidence négative sur la sécurité.

En octobre, à la suite de la proposition de la Commission européenne, le Conseil a adopté un règlement relatif à une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie. Ce règlement temporaire, qui s'applique à partir d'aujourd'hui, vise à réduire la demande d'électricité et à atténuer les prix élevés de l'énergie, ceci *via* l'introduction d'un plafond applicable aux revenus inframarginaux de 180 euros, d'une contribution de solidarité sur les bénéfices excédentaires des secteurs du pétrole, du gaz, du charbon et des raffineries, et d'une redistribution de ces revenus pour soutenir les consommateurs finaux, aussi bien les ménages que les entreprises.

Ces mesures contribueront à rendre l'électricité plus abordable, et constituent un premier pas vers les travaux complémentaires en cours qui tendent à améliorer l'organisation à long terme du marché de l'électricité.

En effet, la crise que nous traversons rend d'autant plus urgente la nécessité de décarboner et d'accélérer l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et à faible émission de carbone. C'est la clé du découplage. Lorsqu'une grande partie de l'électricité ne proviendra plus des énergies fossiles ou du gaz, nous l'aurons atteint.

À côté de ces mesures d'urgence, la Commission poursuit ses travaux sur l'optimisation du fonctionnement du marché européen.

Le marché de l'électricité a prouvé durant ces dernières décennies son efficacité en matière de fourniture fiable et de prix bas. Les discussions se sont d'ailleurs focalisées sur le problème des revenus trop bas des producteurs – en anglais, on utilise le terme de « *missing money* ». Aujourd'hui, on constate que la France, l'un des grands exportateurs d'électricité au niveau européen, est devenue un pays

importateur, grâce au marché de l'Union européenne et au découplage des marchés nationaux.

Entre-temps, la crise énergétique, dont nous connaissons tous l'ampleur, a révélé d'autres questions qui méritent d'être abordées, en complément et en relais des mesures d'urgence.

Cette réforme, envisagée pour le début de l'année 2023, et sur laquelle nous réfléchissons aujourd'hui, devra être ciblée afin de pouvoir être mise en œuvre rapidement. Cette réforme pourrait se concentrer sur quatre aspects.

Premièrement, les producteurs d'énergie renouvelable, mais aussi nucléaire, doivent bénéficier d'un revenu prévisible, stable, afin d'encourager les investissements nécessaires, y compris en matière de flexibilité. Cela permettrait aussi de stabiliser les prix et d'éviter une trop forte volatilité pour le consommateur. L'amélioration de la liquidité des marchés à terme est un élément clé, ainsi que la contractualisation des nouveaux projets d'énergie *via* des contrats stables. Les intervenants précédents ont déjà mentionné les contrats pour différence et les *PPA*, deux outils très utiles.

Deuxièmement, la réforme devrait contribuer à dissocier autant que possible les factures d'électricité des ménages et des entreprises des prix du gaz. Les contrats pour différence et les *PPA* contribuent certainement à cet objectif, mais il existe d'autres pistes, que nous étudions actuellement.

Troisièmement, il est important de préserver une utilisation efficace des ressources à travers l'Europe, afin de garantir que l'électricité nécessaire est toujours produite par la technologie la moins chère disponible et que l'offre et la demande sont maintenues en équilibre à tout moment. Il est cependant important de développer davantage la flexibilité, et notamment les effacements de consommation et le stockage. Ceci pourrait avoir un impact direct sur la consommation de gaz, ainsi que sur le prix de l'électricité.

Enfin, les consommateurs doivent être mieux protégés. Ils devraient disposer d'un éventail d'offres, y compris des contrats à prix fixe, de davantage de possibilités d'investir directement dans la production d'énergies renouvelables pour leur propre usage et de plus de possibilités de participation active sur le marché. La protection des consommateurs vulnérables est particulièrement importante, et nous sommes en train d'analyser comment définir une consommation minimum qui devrait être garantie à tout consommateur à un prix abordable.

Dans ce cadre, et plus généralement, nous devons être sûrs que le marché fonctionne d'une manière transparente et qu'il existe une surveillance quotidienne. Nous sommes également en train d'étudier comment améliorer le règlement pour la transparence et la surveillance (REMIT).

En conclusion, la première étape consistera pour la Commission européenne à publier un document de consultation avant Noël. Nous attendons avec grand intérêt les contributions françaises et autres. Nous avons aussi travaillé sur un document de travail qui explique les choix de la Commission, avant de présenter une proposition législative, début 2023. La date n'a pas été fixée, mais ce sera certainement avant le Conseil européen qui aura lieu dans la deuxième moitié du mois de mars.

En fonction des colégislateurs, de telles modifications ciblées de l'organisation des marchés peuvent être proposées et mises en œuvre rapidement. Elles apporteraient une solution permanente à la dépendance excessive des factures d'électricité européennes au marché du gaz naturel, hautement volatile aujourd'hui, et fourniraient aux consommateurs des avantages grâce à des coûts plus bas des énergies renouvelables et de l'énergie nucléaire, en fonction de leur part dans le bouquet électrique.

M. Jean-François Rapin, président. – J'ai bien noté qu'une consultation allait être lancée juste avant Noël. Il va nous falloir y être attentifs pour y répondre éventuellement.

M. Franck Montaugé, président. – Nous avons eu hier une discussion en commission qui nous a amenés à envisager la rédaction d'une proposition de résolution européenne, qui trouverait tout son intérêt dans le cadre du calendrier qui a été évoqué.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je remercie l'ensemble des intervenants pour la clarté de leur intervention.

La moitié des États membres disposent d'un parc nucléaire de deuxième génération et un quart est engagé dans la construction de réacteurs de troisième génération. Or la taxonomie européenne est défavorable à l'énergie nucléaire, assimilée à une activité de transition, comme le gaz, et non à une activité durable, comme les autres énergies décarbonées.

Par ailleurs, les délais imposés pour accompagner la relance du nucléaire en France sont impossibles à tenir. Ne devrait-on pas lever ces verrous ?

Le financement des nouveaux réacteurs en Europe est aussi très hétérogène, avec le regroupement d'entreprises énergo-intensives dans un consortium en Finlande, des prêts étatiques ou interétatiques en République tchèque, des fonds propres en contrepartie d'un prix de long terme fixe ou régulé au Royaume-Uni. Avez-vous identifié un mode de financement préférentiel ?

Je pense que les Français auront du mal à comprendre que la France soit condamnée à payer plusieurs centaines de millions d'euros d'amende pour son retard en matière d'énergies renouvelables, alors que notre pays est largement en tête de tous les pays de l'Union européenne pour ce qui est de l'énergie décarbonée. Nous étions, en effet, il y a quelques dizaines d'années, à 88 % dans ce domaine.

S'agissant de la « grande hydroélectricité », la France est sous le coup d'un contentieux avec la Commission européenne qui dure depuis plusieurs dizaines d'années. Elle n'est pas la seule dans cette situation, puisque sept autres pays européens sont concernés, dont l'Allemagne et l'Italie. 400 concessions échues ont été placées, en France, sous le régime transitoire des « délais glissants » : elles ont été prolongées aux conditions antérieures, sous réserve de l'application d'une redevance.

La crise énergétique actuelle ne devrait-elle pas conduire sur ce sujet à une appréhension moins stricte du principe de concurrence ? Ne faudrait-il pas réviser à terme la directive concession du 26 février 2014 pour en exclure les concessions hydroélectriques ?

Quant à la « petite hydroélectricité », elle pourrait ne plus être considérée comme une énergie renouvelable subventionnable dans la directive sur les énergies renouvelables en cours de négociation. N'est-ce pas perdre ici un levier de décarbonation très ancré dans nos territoires ?

S'agissant du stockage de l'électricité, les énergies renouvelables pèchent toujours par leur intermittence. Vous l'avez dit, la crise énergétique n'a pas démarré avec la guerre en Ukraine, mais en 2021, pour des raisons de compensation de la production des énergies renouvelables, que l'on a vécue en France.

Il faut garantir une neutralité technologique entre tous les modes de stockage. Or l'hydrogène bas-carbone issu de l'énergie nucléaire est encore trop peu pris en compte par le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » par rapport à l'hydrogène renouvelable, alors qu'il est au fondement de la stratégie française pour un hydrogène décarboné. Ne doit-on pas corriger le tir ?

Par ailleurs, il faut consolider les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC). Il manque 1,6 milliard en France pour le financement du PIIEC hydrogène. Ne peut-on faire davantage ?

Enfin, vous venez tous de nous confirmer que le dossier énergétique va être déterminant en matière de positionnement des activités industrielles et économiques sur nos territoires. Nous sommes, en Europe, dans une situation de grande fragilité concernant l'énergie, que la France n'a jamais connue et à laquelle personne n'a été préparé.

M. Pierre Ouzoulias. – En tant que sénateur de la commission de la culture, j'ai particulièrement goûté vos propos, qui me donnent l'illusion d'avoir compris quelque chose, ce qui est très précieux.

J'ai surtout apprécié votre mise en perspective sur le long terme. Je crois qu'elle est fondamentale. Jusqu'à présent, le marché européen a fonctionné de façon à répartir l'énergie produite en trop. On change aujourd'hui complètement de perspectives et l'Europe - et singulièrement la France – doivent faire face à deux enjeux extrêmement importants et historiques. Le premier enjeu est de développer une production énergétique permettant d'assurer notre souveraineté et de retenir des entreprises susceptibles de partir à l'étranger, où le prix de l'énergie est moins élevé. C'est le jeu des États-Unis. Le deuxième enjeu est de décarboner ces industries, ce qui nous redonnerait des marges de compétitivité pour assurer ensuite la transition énergétique.

Vous l'avez dit très justement, et la commission des affaires culturelles le constate dans tous les dossiers : il faut réintroduire de grands principes géostratégiques. Ce qui a mis à mal notre stabilité relative, c'est la déflagration due à la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, qui nous oblige à abandonner l'illusion d'une Europe éternellement en paix et à protéger nos industries pour des raisons géostratégiques. C'est pourquoi les idées liées à la planification reviennent de façon très forte. C'est là un paradoxe incroyable : la guerre que mène la Russie nous oblige à revenir au Gosplan !

À travers vos propos, on comprend qu'il est impérieux de planifier les choses sur le temps long. Les États membres, comme la France, peuvent-ils le faire

seuls ou, au contraire, la seule échelle pour mener à bien ces politiques est-elle l'échelle européenne ?

M. Patrick Chauvet. – Le Sénat examine actuellement le projet de loi d'accélération des énergies renouvelables, dont je suis rapporteur. Dans ce cadre, notre commission a veillé à consolider les modes de financement privés des énergies décarbonées. Nous avons ainsi institué des contrats de long terme pour l'énergie nucléaire et des contrats d'achat direct pour l'électricité renouvelable.

Ces nouveaux modes de financement privé ne doivent-ils pas être davantage encouragés dans le cadre de la réforme du marché européen de l'électricité ? Ils ne sont même pas mentionnés dans le règlement du Conseil du 6 octobre 2022, pas plus que dans le plan *RePowerEU* ou le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

M. Serge Mérillou. – Le mot le plus utilisé ce matin au sujet de l'énergie est celui de « marché ». L'électricité est aujourd'hui un bien soumis aux lois du marché, alors que je considère que c'est un bien commun, qui doit échapper au marché. Celui-ci est, en effet, en faillite totale et rien ne justifie, pour un certain nombre d'industriels électro-intensifs, des coûts de renouvellement de contrat multipliés par deux, trois ou quatre. Si c'est cela le marché, cela signifie qu'il est défaillant. C'est, selon moi, davantage une question politique qu'une question technique.

Je m'inquiète réellement des impacts de la désindustrialisation. Certaines entreprises ne font plus appel à des intérimaires, d'autres ne tournent plus que trois jours par semaine, non seulement parce que l'énergie est chère, mais aussi parce que leur marché est en train de s'effondrer, compte tenu des prix auxquels elles doivent vendre.

Un point de détail concernant le stockage de l'électricité : EDF avait un certain nombre de projets en matière d'hydroélectricité dont celui, lors des périodes de faible demande d'électricité, de remonter l'eau vers les lacs situés au-dessus des barrages pour l'utiliser plusieurs fois. Ce projet fonctionne techniquement dans la vallée de la Dordogne, mais n'avance pas. Il y a là des idées à creuser au niveau du stockage de l'électricité, notamment en matière hydraulique.

M. Jean-François Rapin, président. – On pourrait presque enchaîner sur une nouvelle table ronde pour s'interroger, de façon simpliste, sur le fait de savoir si le marché a protégé ou aggravé la situation. En écoutant nos interlocuteurs, je me dis qu'on a peut-être évité le pire.

Pour le reste, nous sommes d'accord avec nos intervenants sur la façon de stocker et la façon de produire de l'énergie.

Je ne cherche à prendre la défense de personne, mais ce qu'on a connu n'était probablement pas prévu ni intégré dans les modèles de marché tels qu'ils ont été établis ni dans nos modes de consommation. Si l'industrie doit réduire aujourd'hui sa consommation, c'est peut-être parce qu'elle est allée un peu loin. Il faut donc réfléchir avant de se prononcer, mais il serait intéressant de se poser la question.

M. Jean-Michel Glachant. – Je suis universitaire. Je n'ai donc de compte à rendre qu'à moi-même. Pour l'instant, je pense que nous n'avons pas connu le pire, mais celui-ci est toujours possible. Le pire, ce serait la rupture de l'approvisionnement

en électricité, avec des coupures tournantes et des ruptures d'approvisionnement en gaz, dont le risque reste à craindre, puisque nous dépendons de la température et n'avons pas de certitudes à ce sujet.

En tant qu'universitaire, je suis extrêmement déçu que les Américains nous abandonnent au pire moment. Peut-être est-ce normal ? Plusieurs d'entre vous l'ont dit : on assiste à une rupture géopolitique, alors qu'on était sincèrement persuadé d'avoir trouvé un *deal* avec les Russes. Ils sont insupportables, font la guerre à quelqu'un tous les quatre ans, mais on pensait que cela allait passer. Or cela n'est malheureusement pas le cas. Ils sont engagés dans une rupture mondiale, et on ne sait pas trop comment en sortir.

Je suis d'accord avec le fait qu'on peut connaître une nouvelle vague de désindustrialisation massive dans les grandes industries exportatrices et chez les grands consommateurs d'énergie. J'ai été choqué que la moitié de la sidérurgie s'arrête à Fos-sur-Mer – mais c'est normal –, que la moitié de la production d'aluminium s'arrête, que l'industrie papetière française ne produise plus qu'aux trois quarts de sa capacité, et ce grâce à l'ARENH, sans laquelle ils ne produiraient plus du tout.

Je comprends que nous protégeons les consommateurs pour des raisons sociales, étant moi-même issu d'une famille très pauvre. Il est, en effet, important de ne pas abandonner toute une fraction de la population de notre pays, mais *quid* de notre industrie ? La question industrielle monte en importance, et je n'ai pas de solution.

Je suis également déçu, comme tout le monde ici, par le fait que notre énergie nucléaire a connu les défaillances qu'elle a dû affronter. Le secteur s'en sortira évidemment, mais on ne sait pas quand. Quoi qu'il en soit, nous n'aurons pas de nouvelles centrales avant 2035, et seules les centrales existantes vont continuer à fonctionner.

M. Laurent Ménard. – Je ne suis pas exactement dans la même situation que M. Glachant pour ce qui est de ma liberté de parole.

On a structuré les institutions que nous connaissons aujourd'hui en période d'abondance. Certains pensaient même que les moyens de production d'énergie électrique disponibles étaient trop importants. On découvre d'un seul coup qu'il n'y a plus d'abondance et qu'on manque de moyens de production électrique. Pour moi, c'est la leçon à tirer de cette crise.

On a bâti des institutions pour gérer ce qui était considéré comme une suraccumulation de capital. Le parc nucléaire français était trop important, les centrales à gaz ont été mises sous capuchon au début des années 2010, etc. On n'est plus du tout dans cette situation.

Ceci explique probablement les faiblesses les plus criantes du système de marché actuel. On n'a pas fait attention à envoyer de bons signaux de long terme aux investisseurs puisque, de toute façon, on estimait être en surcapacité. On n'est plus du tout dans ce cas et, d'une certaine façon, le travail qu'on doit réaliser maintenant n'a pas été fait.

On a besoin de capacités de production électrique supplémentaires pour plusieurs raisons : la raison essentielle est que tous les pays d'Europe se sont engagés dans une réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre qui passe inévitablement par une électrification d'un certain nombre d'usages. On a donc besoin de davantage d'électricité. Il faut passer de la gestion de surcapacités à la gestion d'investissements nouveaux.

Cela implique un certain nombre de changements. Je vous ai parlé de la défiance de la Commission européenne envers les contrats de long terme. Je considère que le changement profond que nous venons de subir est une excellente raison de revenir sur cette défiance.

Par ailleurs, s'agissant des modalités de financement des nouvelles installations nucléaires, il existe aujourd'hui un panel de solutions utilisées par différents États membres. Pour revenir sur la présentation de M. Glachant, le modèle développé au Royaume-Uni attire aujourd'hui l'attention. Avec Sizewell C, on est en particulier face à un système de rémunération qui prévoit que, pendant la phase de construction, une rémunération est apportée au porteur du projet afin de lui permettre de financer ledit projet. Je n'entrerai pas ici dans la technique, mais ce modèle, qui est encore en discussion, paraît extrêmement intéressant.

M. Jacques Percebois. – Je partage l'avis qui a été exprimé à l'instant sur le nucléaire. Je pense en effet que l'acte délégué sur la taxonomie est un compromis politique qui n'est absolument pas favorable à la France. Pour y inclure le nucléaire, il a fallu faire des concessions aux Allemands, et les dates limites de 2040-2045 sont préjudiciables à la relance du nucléaire en Europe.

Quant au financement, je pense qu'il faut aujourd'hui s'orienter vers les trois solutions qui, à l'échelle mondiale, semblent retenir l'attention : le système Hinkley Point du contrat pour différence, qui a beaucoup de vertus, le système de la base d'actifs régulés de Sizewell, qui permet notamment une rémunération de l'opérateur au fil de la construction, et le système des *PPA*. Les Japonais semblent intéressés par un projet de centrale nucléaire qui serait financé par ce biais, avec des appels au financement, les financeurs profitant de droits de tirage sur la production nucléaire. Je rappelle que c'est le système qui a été mis en place à Fessenheim, où une compagnie allemande et une compagnie suisse détenaient des droits de tirage et ont participé au financement.

Tout cela est un problème de partage du risque. Le partage des risques n'est pas le même entre l'opérateur, l'État, donc le contribuable, et le consommateur. Chaque système a ses vertus et ses inconvénients.

Concernant l'hydraulique, je rappelle qu'au moment de la commission Champsaur, il était prévu de parler non de l'ARENH, mais de l'accès régulé à la base (ARB). Il était envisagé non seulement que le nucléaire de base soit soumis à ce système de rétrocession aux concurrents, mais également l'hydraulique de base. Le Gouvernement a mis à ce moment-là les concessions hydrauliques aux enchères. C'est pourquoi l'ARB est devenu l'ARENH.

Fort heureusement, les concessions n'ont pas été vendues. La Commission européenne a d'ailleurs utilisé ce prétexte pour empêcher un décret d'application de la

loi de 2010 concernant la révision périodique prévue. Il ne faut surtout pas mettre ces concessions en vente, car elles constituent un atout important. L'hydraulique est un cas un peu particulier, parce qu'il est multiusage. C'est un atout pour la France. Je rappelle qu'en 1960, la moitié de la production d'électricité française était d'origine hydraulique. Aujourd'hui, elle n'est que de 12 % parce que la consommation a fortement grimpé entre-temps, mais c'est une pépite nationale qu'il faut absolument conserver.

Pour ce qui est du stockage de l'électricité, on veut absolument mettre des couleurs sur l'hydrogène – jaune pour le nucléaire, pour montrer qu'il n'est pas tout à fait vert. Pourquoi pas ? J'observe que les écologistes allemands sont prêts à recourir à de l'hydrogène produit à partir du nucléaire, ce qui est plutôt un bon signal envoyé à la communauté internationale et européenne.

Je pense, en effet, qu'il y a beaucoup à faire du côté de l'hydrogène en matière de stockage. On peut utiliser l'hydrogène comme combustible, par le biais de l'électrolyse de l'eau, et repasser ensuite à la production d'électricité. Il est vrai qu'aujourd'hui, avec les technologies disponibles et les coûts actuels, le rendement global est de l'ordre de 30 %. On fonde des espoirs sur des systèmes beaucoup plus performants pour demain. Il faut étudier ce qui peut être fait.

Concernant la planification et le marché, la question n'est pas tant de savoir si c'est le plan ou l'État ou bien le plan ou le marché. Ce sont les deux, le problème étant la frontière. On peut avoir un service public avec des contraintes de marché. Le rapport de Simon Nora de 1967 estimait qu'il convenait de pratiquer une tarification sur la base de la vérité des prix pour les services publics, en particulier l'électricité, et la généraliser à l'ensemble des services publics. Cela se défend tout à fait. La consommation d'électricité est identifiable. On sait qui consomme. Ce n'est pas comme les biens collectifs purs qui correspondent aux fonctions régaliennes de l'État. Il est tout à fait légitime que le consommateur paye. Certes, il faut aider ceux qui sont en situation de précarité énergétique, mais le marché a un rôle à jouer. Le marché est incitatif. Le rôle du marché est de supprimer les rentes indues et d'inciter à l'innovation. Ce sont ses deux grands mérites. Il faut en profiter.

Un État performant peut, sur le long terme, faire les bons choix. S'il n'est pas performant, il peut aussi faire de mauvais choix. L'avantage du marché, c'est que la sanction tombe à un moment ou un autre. De ce point de vue, c'est une bonne chose.

M. Didier Holleaux. – Je rappelle que, parmi les énergies nouvelles et renouvelables, il en existe une parfaitement stockable, le biométhane ou le biogaz. Son potentiel est loin d'être négligeable. On estime qu'en France, cela représentera 40 TWh en 2030, et de l'ordre de 150 TWh en 2050. En Europe, les chiffres sont équivalents. L'*European biogas association* (EBA) annonce 41 milliards de m³, soit environ 450 TWh en 2030 et 151 milliards de m³, soit 1 700 TWh en 2050.

Une des priorités de la crise actuelle doit être d'accélérer le développement de la production de biométhane en créant des conditions favorables, qui figurent en partie dans le projet de loi d'accélération des énergies renouvelables. On peut aussi le faire en ajustant les tarifs, l'inflation touchant aussi la construction des installations de biométhane, afin de permettre que la dynamique se prolonge.

S'agissant des difficultés à long terme dans l'approvisionnement en gaz, qui ont un impact sur le marché de l'électricité, je rappelle que l'une d'entre elles résulte du fait que, avec la création du marché européen, plus personne n'était en charge de la sécurité de cet approvisionnement. Il se trouve qu'en France, par tradition, les principes de sécurité d'approvisionnement, donc de diversification des sources, ont été préservés – en partie d'ailleurs parce que les acteurs étaient plus concentrés.

Même si EDF s'y est joint, on comptait également historiquement Engie et Total. En Allemagne, du fait de la diversité des opérateurs et de la dilution des responsabilités, ce souci de diversification s'est perdu et est à l'origine de la crise.

Aujourd'hui, on pourrait à nouveau proposer des contrats à long terme ayant d'autres origines que la Russie – on pense en particulier aux États-Unis, au Qatar, plus marginalement au gazoduc avec le Turkménistan ou quelques autres pays, éventuellement l'Algérie, l'Est méditerranéen, le Mozambique, etc. Ce qui manque aujourd'hui, c'est la capacité pour les opérateurs d'établir des contrats à long terme indexés sur autre chose que sur le prix à court terme du marché du gaz européen.

Si les contrats à long terme sont indexés sur le *Title Transfer Facility* (TTF), qui régit le prix du gaz sur le marché spot aux Pays-Bas, cela ne couvre pas le problème d'exposition au risque. En revanche, si on diversifie ses approvisionnements en prenant du gaz américain indexé sur le prix directeur américain, du gaz qatari indexé sur le prix du pétrole et une partie de TTF ou sur d'autres indices, on introduit un nouveau principe de diversification : on n'achète jamais au moins cher des prix marginaux, mais jamais au plus cher non plus.

Aujourd'hui, le cadre n'est pas propice. Pourquoi, malgré la guerre en Ukraine, très peu de nouveaux contrats à long terme sont-ils signés par des entreprises européennes ? Cela s'explique par le fait que les Américains voudraient signer sur leur propre base et les Qataris sur la base du *brent* et que les acteurs du gaz européen ont intérêt à refléter dans nos contrats d'approvisionnement le prix du marché de gros européen et de tout faire porter sur le même indice TTF, qui présente un risque élevé de volatilité. Cela a évidemment un impact à long terme sur le prix de l'électricité, mais créer les conditions pour qu'un mix de prix diversifiés du gaz serve au moins à fournir l'électricité marginale produite à partir du gaz en Europe permettrait de trouver des solutions qui nous préserveraient d'un certain nombre de pics de prix et d'effets négatifs dus à la volatilité.

M. Kristian Ruby. – La transition énergétique est un processus de long terme et, comme l'a dit M. Ménard, les investisseurs ont besoin de signaux de long terme, tout comme les consommateurs. Si on avait une meilleure mixité des signaux de court et long termes en matière de prix, on connaîtrait une situation très différente aujourd'hui. C'est le sujet que la réforme doit apprécier.

Par ailleurs, un nouveau système est nécessaire pour identifier et coordonner les besoins. La transition énergétique est aussi un processus de changement et de décentralisation qui va modifier les besoins. On doit bien comprendre ce changement et réaliser des investissements adéquats. Ce sont là les éléments clés de cette réforme.

Mme Catharina Sikow-Magny. – Premièrement, il nous faut analyser en profondeur la façon de protéger les consommateurs, surtout les plus vulnérables, et les

entreprises. Quel est ici le rôle du secteur public et quelles sont les responsabilités propres à chacun ? Il faut trouver le bon équilibre.

Deuxièmement, je pense qu'il faut souligner l'efficacité des échanges au niveau européen si l'on veut s'assurer que les modes de production les moins coûteux soient utilisés avant les plus coûteux. Nous le voyons en France aujourd'hui : sans les importations en provenance des pays voisins, la situation serait beaucoup plus difficile. Il faut donc préserver l'efficacité des échanges et le marché européen.

Enfin, concernant les investissements pour l'avenir, il nous faut prendre le temps et bien réfléchir au rôle de la planification. Personnellement, je pense qu'il en faut davantage, car les États sont très différents les uns des autres. Certains, comme la France, fondent leur mix de production électrique sur le nucléaire, d'autres recourent encore largement au charbon et doivent accélérer leur transition.

Comment faire en sorte que les différents mix européens soient planifiés de telle façon que nous ayons toujours de l'électricité à moindre coût ? Ceci a déjà été évoqué aujourd'hui et est lié aux mécanismes de marché, aux incitations à investir, à la flexibilité de stockage. Ce modèle nécessite selon moi une réflexion à long terme, le délai qui s'impose à nous pour faire une proposition étant fixé au 10 mars.

M. Didier Holleaux. – Eurogas soutient fortement le développement de l'hydrogène et de toutes les formes bas-carbone, considérant qu'il s'agit d'une partie de la solution au problème énergétique.

Je suis en léger désaccord avec M. Percebois : en utilisant des technologies d'électrolyse, du type de celle développée par le CEA avec Genvia, et des piles à combustible couplées à un réseau de chaleur, on peut arriver à des rendements de cycle de l'ordre de 80 %. L'hydrogène pour répondre à la pointe électrique est loin d'être absurde, à partir du moment où on intègre les nouvelles technologies et le fait qu'il existe des réseaux suffisants pour connecter des cavités salines, qui permettent le stockage de l'hydrogène à des coûts peu élevés, aux lieux de production d'électricité par pile à combustible.

M. Franck Montaugé, président. – Merci pour vos contributions. Votre apport nous sera très utile dans les travaux que nous allons poursuivre.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. On pourrait, comme je l'ai dit, avoir une réflexion bien plus approfondie sur le fait de savoir si le marché protège ou non.

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

Jeudi 8 décembre 2022

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Culture

Liberté des médias

*Communication et proposition de résolution portant avis motivé de Mme
Florence Blatrix Contat, M. André Gattolin
et Mme Catherine Morin-Desailly*

M. Jean-François Rapin, président. – La semaine dernière, sur la suggestion de notre groupe de travail sur la subsidiarité qui s'était réuni le 23 novembre, notre commission a désigné Florence Blatrix Contat, André Gattolin et Catherine Morin-Desailly comme rapporteurs de cette proposition de règlement de la Commission européenne qui tend à créer un cadre législatif européen commun pour la liberté des médias. Ils ont donc été chargés, dans un premier temps, d'en examiner la conformité au principe de subsidiarité. L'objectif du texte européen est louable : garantir l'indépendance des médias, notamment en contrôlant les concentrations entre organes de presse. Le pluralisme permet de vérifier l'information - pour l'anecdote, le 25 février, la télévision serbe annonçait que l'Ukraine envahissait la Russie...

La proposition instituerait à cette fin un comité de régulation européen chargé de préserver le pluralisme du paysage médiatique européen, ce qui peut mener assez loin et déstabiliser notre propre système national de régulation des médias. Je remercie nos rapporteurs qui ont dû travailler très vite, dans le délai imparti aux parlements nationaux pour examiner la conformité des initiatives législatives européennes au regard du principe de subsidiarité. D'autres parlements ont déjà jugé ce texte non conforme au principe de subsidiarité : les rapporteurs y reviendront certainement.

Le sujet qu'ils vont traiter trouve des échos immédiats dans l'actualité puisque, hier encore, une chaîne de télévision russe, réfugiée à Riga depuis juin, s'est vue privée de licence par le régulateur de l'audiovisuel letton, en raison d'un positionnement jugé ambigu à l'égard du régime russe. De telles décisions, très sensibles en matière de liberté de l'information, devraient-elles être prises à l'échelon européen ? C'est à mon sens la question en filigrane du travail de nos rapporteurs ce matin.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Tout d'abord je vous prie de m'excuser : la concomitance de nos engagements en commission et en délégation le jeudi, avant l'ouverture de la séance publique, nous amène parfois à faire des choix douloureux, et je devrai vous quitter très vite. Aussi ne pourrai-je rester au-delà de ce court propos introductif, mais nous avons bien sûr travaillé ensemble, mes deux co-rapporteurs et moi.

M. Jean-François Rapin, président. – Je devrai aussi vous quitter vers 9 h 30 afin de pouvoir assister à la session du conseil régional des Hauts de France auquel j'appartiens. Je céderai la présidence à André Reichardt.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Nous vous présentons donc ce matin le fruit de l'analyse collective que nous avons dû mener dans les délais très contraints, fixés par les traités pour l'examen des textes européens au regard du respect du principe de subsidiarité, en application de l'article 88-6 de la Constitution, et de l'article 73 *octies* du Règlement du Sénat. Ce fut une gageure d'autant plus qu'il s'agit d'un texte dense, touffu et complexe : la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2022 a en effet pour objet d'établir un cadre européen commun de régulation de l'ensemble du secteur des médias.

Porté par la vice-présidente de la Commission européenne, Vera Jourová et par le commissaire français au Marché intérieur, Thierry Breton, il met en œuvre l'engagement politique pris par sa présidente, Mme von der Leyen, qui avait annoncé cette initiative dans son discours sur l'état de l'Union de 2021 : « Les médias ne sont pas des entreprises comme les autres. Leur indépendance est essentielle. Voilà pourquoi l'Europe a besoin d'une loi qui garantisse cette indépendance. L'année prochaine, nous présenterons précisément une telle loi sur la liberté des médias ». Elle figure effectivement dans le programme de travail de la Commission pour 2022.

Elle prolonge un paquet de mesures destinées d'une part, à réguler le cadre d'exercice des services numériques et des services de médias ; d'autre part à défendre la liberté de la presse, conformément au « plan d'action de la Commission européenne » pour la démocratie européenne, tout en établissant un nouveau cadre législatif commun et harmonisé d'un « marché intérieur » des services de médias.

C'est donc un texte aux objectifs louables, très ambitieux et disparate.

Nous partageons l'objectif principal de cette nouvelle proposition de législation européenne : il s'agit, au vu des constats qui ont pu être faits depuis plusieurs années dans quelques pays de l'Union, et récemment en Pologne ou en Hongrie, de renforcer la liberté et l'indépendance éditoriale des « entreprises de médias », en recommandant des financements dédiés aux médias de service public, des mesures sur l'attribution équitable et transparente de la publicité, des règles sur la transparence de la propriété des organes de presse et un contrôle des concentrations.

Ce texte institue pour cela un comité de régulation européen qui jouerait également un « rôle spécifique dans la lutte contre la désinformation ». Ce comité se substituerait au groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels (dit Erga, de son acronyme en anglais, *European Regulators Group for Audiovisual Media Services*, institué par la directive de l'UE sur les services de médias audiovisuels, dite directive SMA). D'où les modifications proposées de ladite directive, supprimant son article 30 *ter* instituant l'Erga, et remplaçant en conséquence les références qui y sont faites.

Il s'agit ainsi de protéger les « entreprises de médias » contre des mesures nationales « injustifiées, disproportionnées et discriminatoires », afin de préserver le pluralisme du paysage médiatique européen, de garantir son bon fonctionnement et de renforcer la protection de l'État de droit, dans un contexte international et européen où

celui-ci est parfois remis en cause, au sein même de l'Union européenne, dans certains États membres, mais aussi dans des États candidats ou potentiellement candidats ; et, dans la plupart des États membres, il est souvent mis au défi par l'expansion d'internet, des grandes plateformes et des réseaux sociaux, mais aussi par les risques d'ingérences d'États tiers, dans les campagnes électorales nationales ou européennes, notamment.

Que cette préoccupation, que cette inquiétude, que cette nécessité d'agir soient largement partagées, au niveau européen, ne fait guère de doutes.

Mais, car il y a un « mais », la Commission européenne justifie sa proposition sur le seul fondement de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui prévoit l'adoption de mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – C'est en effet sur cette base juridique que la Commission propose de réduire la « fragmentation » des approches réglementaires nationales en matière de liberté et de pluralisme des médias et d'indépendance éditoriale, fragmentation qu'elle estime préjudiciable : il s'agit donc, pour elle, de favoriser une approche commune et une coordination au niveau de l'UE pour assurer le « fonctionnement optimal » du marché intérieur des services de médias et éviter l'apparition de futurs « obstacles » aux activités des fournisseurs de services de médias dans l'ensemble de l'UE.

Or le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la concentration des médias, présidée par le président de la commission de la culture, Laurent Lafon, et dont le rapporteur était David Assouline, publié le 29 mars 2022 soit avant la publication de la présente proposition de règlement, a rappelé deux éléments essentiels pour notre réflexion de ce matin.

D'une part, que le secteur des médias, si on peut l'envisager comme un marché, présente actuellement une segmentation principalement nationale, voire régionale, en particulier dans les États fédéraux comme l'Allemagne.

D'autre part, que la plupart des pays européens – et particulièrement le nôtre – ont mis en place de longue date des règles spécifiques nationales pour réguler le secteur.

Faut-il rappeler que la liberté de la presse et le pluralisme des médias sont issus de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ?

En France, la liberté et le pluralisme de la presse et des médias sont solidement établis sur le socle de la loi du 29 juillet 1881 et de la loi du 30 septembre 1986, dans le cadre d'un objectif à valeur constitutionnelle, défini par le Conseil constitutionnel comme une condition d'exercice de la démocratie.

Dès lors, à traité constant, au nom de la construction d'un « marché intérieur des médias » dont elle postule l'existence et déplore la « segmentation », la Commission européenne propose un nouvel accroissement du champ des compétences matérielles du législateur européen, au détriment des parlements nationaux. Ce constat est au cœur de notre analyse de subsidiarité.

En effet, je rappelle que l'article 5 du traité sur l'Union européenne prévoit que l'Union ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que « si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ». Reconnaissons qu'il n'est pas simple de peser au trebuchet ce qui est « suffisant », ce qui peut être « mieux » fait, mais nous devons examiner, non seulement l'objectif de l'action de l'UE, mais surtout sa valeur ajoutée réelle par rapport au corpus juridique existant, ainsi que l'intensité de cette action : n'excède-t-elle pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif ? Ce sens de la « mesure » nous conduit d'ailleurs à lier étroitement subsidiarité et proportionnalité. Ce sont les deux axes principaux qui ont guidé notre examen, avec le concours des quelques auditions que nous avons pu réaliser et documents que nous avons pu consulter pour éclairer notre lecture de ce texte dans le délai imparti.

Quant aux deux grandes lois de 1881 et 1986, elles devraient sans doute, si la présente proposition de règlement était adoptée en l'état, être amendées.

La loi du 29 juillet 1881, d'abord, en raison des dispositions de son article 4, qui élargissent la protection des sources des journalistes, et de son article 6, relatives à l'indépendance éditoriale. La responsabilité pénale des « chefs de rédactions », selon la terminologie proposée, demanderait en effet à être précisée au regard du droit français, lequel ne reconnaît que la responsabilité pénale des « directeurs de publication ».

Mais la loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication devrait aussi être amendée. En effet, les articles 21 et 22 de la présente proposition de règlement, relatifs à l'évaluation des concentrations et aux avis susceptibles d'être donnés à ce sujet par le comité européen qui se substituerait à l'Erga, soulèvent une difficulté, au regard du champ d'application du présent texte : si l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), qui garantit en France la liberté de communication et serait rattachée à ce comité, régule déjà les plateformes en ligne – réseaux sociaux, moteurs de recherche –, elle n'est pas compétente, en l'état actuel du droit français, pour statuer en matière de presse.

Nous touchons là une des limites importantes de ce texte au regard de la subsidiarité : quelle est en effet sa valeur ajoutée réelle par rapport à nos dispositifs nationaux ?

La question doit être franchement posée et la réponse est d'autant plus inquiétante que le cadre français est l'un de ceux qui garantissent le mieux le pluralisme en Europe.

Cela signifie que la France pourrait être amenée à remettre en cause ses acquis sur le pluralisme, patiemment et sagement construits au fil des années, pour y substituer un cadre européen moins protecteur.

Comme l'ont souligné les organisations professionnelles représentant les éditeurs de presse, cette proposition de règlement présente à cet égard des risques majeurs.

De fait, le texte s'inspire quasi exclusivement de la réglementation audiovisuelle : au lieu de reconnaître les spécificités sectorielles de la presse, il vise à la soumettre à un cadre commun avec l'audiovisuel.

Or, s'il est possible, dans une certaine mesure, de justifier l'existence d'un marché unique dans l'UE pour les services audiovisuels, il est vraiment impossible de démontrer l'existence d'un marché européen pour la presse, compte tenu de l'importance majeure des différences culturelles et linguistiques entre les États membres.

C'est toute la fragilité de la base juridique invoquée, celle de l'article 114 du TFUE, qui n'est pas du tout appropriée pour inclure les contenus de presse dans son champ d'application. Ce problème ne concerne pas que la France; plusieurs parlements étrangers s'y sont intéressés, dont l'Allemagne, la semaine dernière : nous mentionnons dans notre exposé des motifs les arguments qui fondent l'avis motivé du Bundesrat et la résolution du Bundestag, qui ne concernent pas que le caractère fédéral de la régulation outre-Rhin, mais aussi et surtout la base juridique même du texte. Nous rejoignons ici nos collègues allemands.

En effet, le pluralisme des médias et de la presse écrite, qui conditionne l'effectivité de la vie démocratique dans les États membres, incarne, voire symbolise la diversité culturelle et linguistique de l'Union européenne, et n'a pas à relever du seul marché intérieur.

À ce titre, c'est l'article 167 du TFUE qui constitue, à notre avis, une base juridique pertinente et robuste, à tout le moins pour la presse, mais aussi peut-être pour les radios, si riches de diversité régionale voire locale. Cet article, dont nous rappelons les termes dans notre projet d'avis motivé, dispose notamment que « l'Union contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun ».

Or, en cette matière, selon l'article 6 c) du TFUE, l'UE ne dispose que d'une compétence d'appui, venant en complément ou en soutien de celle des États membres, ce qui ne justifie nullement une harmonisation législative, laquelle pourrait d'ailleurs se faire aussi bien par le haut que par le bas, entraînant un risque de nivellement pour les États membres ayant un corpus législatif ancien et solide en ce domaine, tel celui de notre pays.

Au-delà, pour apprécier la « valeur ajoutée » et la « bonne mesure » de ce texte, et statuer sur sa nécessité et son efficacité – va-t-il au-delà de ce qui est « suffisant », peut-on faire « mieux » autrement ? –, il faut aussi examiner son articulation avec le corpus de textes européens existants. Or cette articulation manque de clarté et de précision.

Elle doit pourtant se faire avec les trois principaux textes européens qui constituent la base de l'acquis communautaire en matière de régulation des médias : la directive sur les services de médias audiovisuels (dite SMA) ; la directive établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines transmissions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions de programmes de télévision et de radio (dite CabSat2) ; le règlement relatif à un marché unique des services numériques (dit DSA).

M. André Gattolin, rapporteur. – La proposition que nous examinons est en effet très imprécise sur son articulation avec la directive SMA qu'elle est censée pourtant prolonger, selon le long exposé des motifs de la Commission européenne. Or les définitions proposées devraient être intégralement harmonisées avec celles de la directive SMA, en particulier pour les services de médias, mais aussi pour les notions de responsabilité et de décisions éditoriales.

L'article 6, qui concerne le niveau de protection applicable aux fournisseurs de services de médias et d'actualité, ne tient aucun compte des dispositions existantes dans ce domaine dans la directive SMA. Il en va de même des dispositions obligatoires sur l'organisation éditoriale des médias.

Aux articles 7 et suivants sur le rôle des autorités de régulation et la création d'un « comité » européen – curieuse traduction d'ailleurs de l'anglais *board*, qui désigne à mon sens un « conseil » plus puissant, un directoire –, la proposition de règlement modifie de façon importante l'équilibre entre autorités nationales et européennes, tout en prévoyant que la Commission européenne en assure le secrétariat. Mais si nous créons des autorités indépendantes, c'est précisément pour les détacher de l'exécutif et de l'État, et pour garantir une plus grande neutralité. Or en l'espèce, au contraire, le comité européen serait chapeauté par la Commission. La question se pose : la Commission est-elle une instance technique ou politique ? Nous avons auditionné les représentants de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique : ils ne sont pas défavorables à ce texte, mais ce point les inquiète.

Quant à la compatibilité avec la directive CabSat2, la notion de contenus d'informations et d'actualités (« *news and current affairs* ») soulève des questions importantes, bien que différentes, à la presse et à l'audiovisuel.

Dans l'audiovisuel, la notion se trouve déjà dans la directive CabSat2. Selon cette directive, les programmes de télévision qui sont « des programmes d'informations et d'actualités » sont soumis au principe du pays d'origine pour faciliter la collecte des droits. Le législateur européen a considéré que les programmes d'information et d'actualités sont très spécifiques aux États membres et ont donc peu de valeur de licence en dehors de leur territoire d'origine. Qui va racheter en France les informations qui sont diffusées au Danemark, sauf images particulières ? C'est ce qui explique pourquoi ces programmes ont été inclus dans le champ d'application de la disposition du pays d'origine et, *a contrario*, pourquoi d'autres types de contenu audiovisuel en ont été exclus.

Les programmes d'information et d'actualité doivent donc être strictement distingués de programmes d'autre nature, tels que les documentaires, les émissions de variétés et les programmes de télé-réalité. Or la présente proposition laisse planer sur le périmètre de cette notion une totale incertitude, tant qu'elle ignore ou feint d'ignorer la différenciation fondamentale, selon nous, entre les écosystèmes de la presse et de l'audiovisuel.

Quant à la compatibilité avec le DSA, à l'article 17, la proposition de règlement prévoit un nouveau mécanisme destiné à éviter une double modération des contenus publiés ou édités par les médias.

De fait, il instaure une obligation pour les « fournisseurs de très grandes plateformes » de mettre à disposition des utilisateurs un formulaire de déclaration en tant que « fournisseur de services de médias » afin de bénéficier de modalités de modération spécifiques. Il s'agit là d'une modification significative des dispositions du DSA, alors même que ce dernier n'est pas encore entré en application.

En outre, le DSA prévoit à l'article 33 que les dispositions qui s'appliquent aux très grandes plateformes s'appliquent également aux très grands moteurs de recherche, ce qui ne semble pas être le cas dans la rédaction de la précédente proposition de règlement. Il est indispensable de lever ces ambiguïtés pour articuler cette proposition avec le DSA qui vient d'être adopté.

Il nous semble donc, pour répondre à notre interrogation sur la « mesure » dont a fait preuve la Commission européenne, qu'elle soit ici, sur une base juridique insuffisante et fragile, allée un peu trop loin, trop vite, dans son ambition législative, en confondant la régulation des médias locaux et culturels de presse avec le développement d'un « marché intérieur » des médias dans l'audiovisuel et le numérique.

Il n'existe pas ou très peu de facteurs communs entre la presse et les services audiovisuels. La volonté de doter l'Europe d'un règlement qui embrasse ainsi ces deux écosystèmes nous paraît peu conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Il importe enfin de souligner, pour le sénateur membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) que je suis, que, selon l'article 167 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), paragraphe 5, l'Union et les États membres « favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes dans le domaine de la culture, et en particulier avec le Conseil de l'Europe ». Or celui-ci a adopté plusieurs conventions dans le domaine de la protection du pluralisme et de la liberté des médias. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est très active dans ce domaine. Pour ne citer que deux exemples relativement récents, elle a adopté en janvier 2020 une résolution intitulée *Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe* et, en juin 2022, une résolution intitulée *Le contrôle de la communication en ligne : une menace pour le pluralisme des médias, la liberté d'information et la dignité humaine*.

Hélas, la présente proposition de règlement de la Commission ne mentionne nullement le Conseil de l'Europe, négligeant d'encourager l'Union européenne et ses États membres à coopérer avec cette institution particulièrement attentive au respect des droits des journalistes et des médias. C'est pourquoi nous avons inclus dans notre avis motivé un paragraphe à ce sujet. Tout ceci nous conduit *in fine* à apprécier négativement la conformité au principe de subsidiarité du texte que nous examinons.

Tel est en effet, vous l'aurez compris, le sens du projet que nous vous soumettons, qui rejoint, au stade initial où nous en sommes de l'examen de la proposition de la Commission européenne, le point de vue de nos collègues allemands, mais aussi l'initiative que s'appêtent à adopter demain nos collègues du Folketing danois et, à ce stade, les interrogations de nos collègues suédois et irlandais.

Sans aller, comme le fit naguère Helmut Kohl dans une déclaration retentissante, à dénoncer une « furie réglementaire » de la Commission, nous appelons,

par cette résolution, à la prudence, à la mesure, au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, qui sont, conformément à l'esprit des traités, des principes régulateurs particulièrement nécessaires à la pérennité du projet européen.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour cette analyse, qui confirme les impressions que nous avons eues lors de la réunion de notre groupe de travail sur la subsidiarité. Finalement, voilà encore une fausse bonne idée. Peut-être avons-nous besoin d'un mécanisme supranational, comme je le relevai à travers deux exemples dans mon propos initial, mais pas en ces termes et pas en ce moment.

M. André Gattolin, rapporteur. – Récemment, à la demande de notre président, je me suis rendu à une réunion organisée par les parlements nationaux et le Parlement européen à Bruxelles : la séance du matin portait sur la question des ingérences dans les élections, dans la perspective évidemment des prochaines élections européennes de 2024 ; l'après-midi était consacré à l'État de droit, mais je me suis rendu compte que tout le monde parlait de ce projet de règlement. Naturellement, les eurodéputés sont favorables à une réglementation européenne, mais certaines inquiétudes se sont fait jour. J'ai l'impression que le choix de s'appuyer juridiquement sur l'article 114 procède d'une volonté conjointe de la Commission et du Parlement européen d'aller vite, avec un double objectif. D'abord celui d'adopter un texte avant les élections européennes, afin d'éviter un certain nombre d'ingérences dans ces élections. Ensuite, au deuxième semestre 2024, la Hongrie assurera la présidence du Conseil européen en la personne de Viktor Orban... Néanmoins, nous devons respecter la procédure législative classique, étant donné la complexité du texte et de ses implications.

M. Patrice Joly. – Les différents contextes nationaux rendent le sujet plus ardu. Nous examinons ce texte au lendemain de l'annonce selon laquelle Bernard Arnault serait devenu hier l'homme le plus riche du monde. Sans doute ne l'a-t-il été que pendant une heure et demie, mais c'est très symbolique, eu égard à sa place dans les médias français. Sa puissance est aussi un risque, au regard de nos intérêts économiques et politiques.

Ces sujets sont complexes au regard de la typologie des médias et de leur articulation avec les contextes locaux, les cultures, les langues. Comme le disait notre président, on sent bien la nécessité d'une action sur ce sujet, compte tenu des risques de manipulation de l'information dans certains pays. Nous avons vu, ces dernières années, comment les élections pouvaient être manipulées. La question de la régulation est donc devant nous, mais il faut s'adapter aux contextes nationaux. Avez-vous identifié des concentrations de médias problématiques à l'échelle européenne ou dans les différents pays ? L'exemple présenté par notre président dans son propos était assez édifiant. Quels sont les pays à risques, notamment dans la perspective des élections européennes de 2024 ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Notre travail consistait à vérifier et à contrôler la question de la subsidiarité et de la proportionnalité. Dans le temps imparti, nous n'avons pas pu traiter la question que vous soulevez. Ce sera la deuxième étape. Je vous renvoie à l'excellent rapport publié en mars 2022 de nos collègues de la commission d'enquête sur la concentration des médias.

M. André Gattolin, rapporteur. – Il y a deux ans, avec Jean Bizet et Jean-Yves Leconte, nous avons rédigé un rapport sur l'État de droit en Hongrie. Les Hongrois savent se protéger sur le plan juridique. Le texte propose des limitations aux concentrations sans préciser quel serait le périmètre pertinent. En effet, la situation est différente selon qu'il s'agit de la presse locale ou des médias transnationaux. Surtout, le texte propose de veiller au poids des investissements publicitaires décidés par l'État ou le Gouvernement dans les médias.

Dans le cas hongrois, toute la pression exercée sur la liberté de la presse passe par la publicité, mais pas particulièrement par la publicité d'État. En Hongrie, deux centrales d'achat gérées par des amis du président concentrent l'essentiel du marché de la publicité. C'est une atteinte au pluralisme qu'illustre le cas de *Klubrádió*, qui a dû fermer car les grandes centrales d'achat lui ont coupé les vivres. En tout cas, si la Hongrie est visée, la situation n'y serait, en l'état, pas résolue avec ce projet de règlement européen.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Vous avez évoqué votre crainte de manipulation de l'information, notamment lors de scrutins électoraux. De mon point de vue, la meilleure façon de lutter contre la désinformation consiste à s'assurer de la vitalité des médias dits traditionnels, c'est-à-dire des groupes audiovisuels publics européens et des groupes de presse, car ce sont eux qui travaillent à corriger la désinformation et prévenir la manipulation de l'information. Dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE), les représentants des groupes audiovisuels européens s'étaient réunis à Paris pour réaffirmer l'importance de leur rôle dans ce domaine auquel ils consacrent beaucoup de temps.

Il faut aussi veiller à ce que s'applique rapidement le règlement DSA, car la désinformation, la manipulation de l'information, les théories du complot et tout ce qui s'ensuit concernent principalement les réseaux sociaux. L'information diffusée par les réseaux sociaux n'est pas une information professionnelle, mais de l'opinion véhiculée *via* des communautés créant des bulles de vérités et de contre-vérités. Malheureusement, les plateformes qui façonnent ces mauvaises informations refusent de mettre à disposition leurs données pour que ces phénomènes puissent être étudiés, comme nous l'avions proposé avec Florence Blatrix Contat pour améliorer le DSA. Celui-ci permettra-t-il de contrôler les plateformes qui encouragent, par leur modèle économique, la circulation de cette désinformation ? Nous verrons. Appliquons déjà les textes existants, c'est important.

M. Jean-François Rapin, président. – Avec mon ancien homologue aux affaires européennes du Sénat tchèque, David Smoljak, actif dans les médias, nous avons eu une conversation à ce sujet : les Tchèques n'ont pas la même vision que nous. Selon lui, ce texte leur permettra de régler les défauts du secteur des médias dans leur pays.

M. André Gattolin, rapporteur. – Je tiens à préciser que nous ne sommes pas contre la régulation. Quand nous avons auditionné hier le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), dont l'avis est neutre sur le texte, j'ai demandé pourquoi donc nous ne pourrions pas envisager deux textes, ce qui est fréquent quand on veut réguler. L'un, d'application directe, se fonderait sur l'article 114 ; l'autre, éventuellement une directive, permettrait des adaptations nationales. C'est ce qui s'est

passé avec le règlement général sur la protection des données (RGPD), qui renvoie au droit national sur certains points.

En l'espèce, on observe une volonté de tout harmoniser. Mais si l'on fixe un niveau minimal, la crainte des pays nordiques, de l'Allemagne ou de la France est de parvenir à un texte moins-disant à l'égard des pays disposant d'une protection plus avancée. Si l'on ne précise pas que ces pays peuvent avoir des exigences renforcées, on abaissera le niveau de la liberté de la presse.

M. Didier Marie. – Je rejoins ce que disait Catherine Morin-Desailly. Les médias publics sont, en effet, garants du bon fonctionnement de la démocratie. À ce titre, si la proposition de règlement protège les médias publics, le texte ne va pas assez loin sur les modalités de leur financement. Nous sommes loin de la subsidiarité. Ne s'y trouve qu'une formule évasive : le secteur public « doit bénéficier de financements suffisants et stables ». En France, nous essayons généralement d'aller plus loin, en prévoyant une pérennité du financement. Eu égard aux débats passés sur l'audiovisuel public, on constate que ce sujet, déjà complexe en France, peut être encore plus sensible dans un certain nombre de pays européens. Sans médias publics financés de façon pérenne et indépendante, on n'y arrivera pas.

La commission adopte la proposition de résolution portant avis motivé, [disponible en ligne](#) sur le site du Sénat à l'unanimité.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous verrons si un nombre suffisant de chambres dans les différents États membres nous rejoignent dans cette démarche, afin d'atteindre le seuil à partir duquel nous pouvons présenter un « carton jaune » à la Commission.

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION PORTANT AVIS MOTIVÉ
sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du
Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services
de médias dans le marché intérieur (législation européenne sur la liberté des
médias) et modifiant la directive 2010/13/UE COM(2022) 457 final**

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2022 COM(2022) 457 final a pour objet d'établir un cadre européen commun de régulation de l'ensemble du secteur des médias.

Elle **détermine à cette fin les droits et obligations des fournisseurs de services de médias** ; elle crée un nouveau **comité européen pour les services de médias**, composé des autorités nationales chargées des médias ; ce comité assumera, d'une part, les tâches du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA) au titre de la directive 2013/10/UE relative à la fourniture de services de médias audiovisuels (SMA) et, d'autre part, de nouvelles tâches, relatives au contrôle des systèmes de mesure de l'audience, à la répartition juste et équitable de la publicité d'État et à la protection des sources journalistiques. Elle établit un « dialogue structuré » avec les très grandes plateformes en ligne, afin de garantir l'intégrité éditoriale des contenus mis en ligne par les fournisseurs de services de médias ; elle pose un cadre juridique pour le contrôle des concentrations, en imposant aux États l'adoption de règles et procédures nationales concernant **l'évaluation des effets que les concentrations sur les marchés des médias** peuvent avoir sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat émet les observations suivantes :

L'article 5 du traité sur l'Union européenne prévoit que l'Union ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que « *si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » ; ce qui implique d'examiner, non seulement si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire, mais également si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser.

La liberté de la presse et l'indépendance des médias sont des conditions essentielles de la vie démocratique ; ainsi, dans son principe, toute initiative protégeant le pluralisme et l'indépendance éditoriale dans l'Union européenne doit être soutenue.

En se fondant uniquement sur l'article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), pour éliminer les « obstacles au fonctionnement optimal du marché intérieur des médias », qui engloberait tous les services de médias, y compris la presse écrite, la proposition de règlement postule l'existence d'un tel marché à l'échelle de l'Union européenne, laquelle n'est nullement attestée ni par l'exposé des motifs, ni par les considérants de ladite proposition et alors que les

travaux menés en 2022 par la commission d'enquête du Sénat « afin de mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France et d'évaluer l'impact de cette concentration dans une démocratie » ont montré que le marché des médias est essentiellement structuré sur une base nationale, voire régionale ou locale.

En outre, l'article 114 du TFUE ne constitue pas une base juridique adéquate pour une réglementation garantissant la diversité des contenus et la liberté éditoriale, notamment au sein des entreprises des médias, qui font l'objet par exemple de l'article 3, de l'article 4, paragraphe 2, de l'article 5, et de l'article 6, paragraphe 2 de la proposition de règlement.

La base juridique invoquée paraît d'autant plus fragile que ni l'exposé des motifs de la proposition de règlement ni ses dispositions mêmes ne justifient autrement que par une tautologie l'inclusion dans le champ des « services de médias » de la presse écrite et radiodiffusée, qui n'est pourtant pas visée dans la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA) modifiée par ladite proposition pour créer le Comité européen des services de médias.

Or le pluralisme des médias et de la presse écrite, qui conditionne l'effectivité de la vie démocratique dans les États membres, incarne incontestablement la diversité culturelle et linguistique de l'Union européenne, et n'a pas à relever du seul marché intérieur ; à ce titre, l'article 167 du TFUE, lequel dispose notamment que « l'Union contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun », constituerait aussi bien une base juridique pertinente et robuste à l'action de l'UE dans ce domaine ; en cette matière, selon l'article 6 c) du TFUE, l'UE ne dispose à cet égard que d'une compétence d'appui, venant en complément ou en soutien de celle des États membres, ce qui ne justifie nullement une harmonisation législative, laquelle pourrait d'ailleurs se faire aussi bien par le haut que par le bas, entraînant un risque de nivellement pour les États membres ayant un corpus législatif ancien et robuste en ce domaine, dont la France.

La pertinence du fondement juridique de l'article 167 du TFUE est confortée par l'objet même des articles 21 et 22 de la proposition de règlement, visant à garantir le pluralisme et l'indépendance éditoriale, qui ne relèvent pas d'une approche exclusivement économique du marché intérieur, et qui peuvent même s'y opposer, puisqu'il s'agit de garantir la diversité des opinions, laquelle ne saurait être fondée sur des critères économiques.

Dès lors, le Sénat s'interroge sur la légitimité et la valeur ajoutée d'une telle législation européenne.

De surcroît, le Sénat relève que la Commission a retenu, pour introduire une telle législation européenne, la voie d'une proposition de règlement, d'application directe et uniforme, et non d'une proposition de directive qui devrait être transposée en droit interne et aurait laissé aux États membres le choix de la forme et des moyens de mise en œuvre, en vertu de l'article 288 du TFUE, ce qui aurait été plus conforme aux objectifs de ladite législation et au respect de la diversité et du pluralisme, protégés par l'article 167 du TFUE.

Le Sénat estime à cet égard que l'harmonisation proposée notamment aux articles 7 et 20 de la proposition de règlement, créant un nouvel échelon européen de recours contre les mesures décidées par les autorités ou entités nationales de régulation, contrevient au respect de cette diversité et au principe de proportionnalité.

Le Sénat relève enfin que, selon l'article 167 du TFUE, paragraphe 5, « l'Union et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes dans le domaine de la culture, et en particulier avec le Conseil de l'Europe », lequel a adopté plusieurs conventions dans le domaine de la protection du pluralisme et de la liberté des médias ; or la présente proposition de règlement ne mentionne nullement le Conseil de l'Europe, négligeant d'encourager l'Union européenne et ses États membres à coopérer avec cette institution particulièrement attentive au respect des droits des journalistes et des médias.

Pour ces raisons, le Sénat estime que la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2022) 457 final n'est pas conforme, dans sa rédaction actuelle, à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité.

- Présidence de M. André Reichardt, vice-président -

Institutions européennes

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (n° 140, 2022-2023)

Communication

M. André Reichardt, président. – Le projet de loi dit Ddadue rassemble diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (UE) dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture. Or, depuis quatre ans, vous le savez, la commission des affaires européennes assure une mission de veille sur les sur-transpositions de textes européens, dans le cadre de l'examen des projets et propositions de loi comportant des mesures de transposition en droit interne de directives ou des mesures d'application de règlements européens. Ainsi notre commission formule, en tant que de besoin, des observations, lorsqu'elle constate qu'il est proposé d'aller au-delà de ce qu'impose le droit européen au détriment de la compétitivité de nos entreprises, et sans justification documentée ou recevable. Cette mission, d'abord mise en œuvre à titre expérimental, a été consacrée à l'article 73 *sexies* du Règlement du Sénat en 2019.

C'est dans ce cadre que la Conférence des présidents a décidé, à la demande du président Jean-François Rapin, de consulter notre commission sur le projet de loi Ddadue. Déposé le 23 novembre dernier, ce texte doit être examiné par le Sénat en séance publique dès la semaine prochaine, motif pour lequel les commissions permanentes compétentes se sont déjà prononcées : la commission des affaires sociales au fond, sur le rapport de notre collègue Pascale Gruny, hier, et les commissions des finances, des lois, des affaires économiques, et de l'aménagement du territoire et du développement durable, pour avis, avec délégation au fond, ce mardi.

Le Président Jean-François Rapin m'a demandé de vous présenter les observations qui lui paraissent pouvoir être faites au titre du risque de sur-transposition de textes européens dans le droit français.

Première observation, la démarche de transposition sectorielle par un véhicule dédié est de bonne méthode, car elle permet de mieux identifier les risques de sur-transposition. Deux autres textes ayant le même objet ont d'ailleurs été adoptés en 2020 et 2021. Toutefois, les secteurs concernés sont aussi divers que nombreux, alors même que les délais d'examen sont particulièrement contraints.

Deuxième observation, les modifications apportées au droit interne sont d'importance inégale. Six d'entre elles sont de simples coordinations de références dans différents codes ou rectifient des erreurs de transposition, dans un cas après une procédure d'infraction et, dans un autre, après que le juge a constaté que la transposition française ne respectait pas le texte européen. Par ailleurs, plusieurs articles procèdent directement à la transposition de textes européens, sans rien y ajouter.

Troisième observation, il est proposé de supprimer une sur-transposition résultant du choix d'une option plus exigeante ouverte par une directive de 2017 en cas de perte grave du capital social souscrit. La commission des lois, sur le rapport de notre collègue Didier Marie, a estimé qu'il s'agissait d'un allègement justifié, « à l'aune des conséquences économiques des crises récentes [...] ainsi que des nouvelles modalités de financement des sociétés ».

Quatrième observation, plusieurs transpositions sont tardives et le seront plus encore lorsque le Gouvernement demande à procéder par voie d'ordonnances, avec des délais d'habilitation allant au-delà du calendrier prévu par le texte européen.

Cinquième et dernière observation, il est proposé de procéder par voie d'ordonnances dans sept cas, surtout pour des textes techniques n'ouvrant pas de marges de manœuvre, mais dont la transposition en droit national exige des mesures d'adaptation et de coordination ainsi que la définition des modalités d'application outre-mer.

Il n'en va pas ainsi pour la directive concernant la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (dite CSRD, *Corporate Sustainability Reporting Directive*). Définitivement adoptée en novembre dernier mais non encore publiée, cette directive procède à une harmonisation des obligations d'information non financières des entreprises en matière de durabilité plus exigeante que celle que prévoyait la directive européenne sur le reporting extra-financier, dite NFRD (*Non Financial Reporting Directive*) de 2014, à laquelle elle succède. Elle impose ainsi la publication d'informations détaillées standardisées sur l'impact environnemental et social des entreprises, et sur les droits humains, en s'appuyant sur des critères communs alignés sur les objectifs climatiques de l'UE. Il s'agit, ce faisant, de porter la publication d'informations sur la durabilité au même niveau que celle des informations financières, pour répondre aux attentes des parties prenantes. Pour s'assurer de leur fiabilité, les informations seront soumises à des vérifications et des audits indépendants qui feront l'objet d'un rapport d'assurance écrit.

Le périmètre des entreprises visées est fortement élargi : 50 000 à terme, contre 11 700 actuellement. Les entreprises concernées devront prendre en compte, non seulement leurs propres activités, mais également leur chaîne de valeur, y compris les produits et services, les relations d'affaires et la chaîne d'approvisionnement.

Le Gouvernement précise que la transposition de la directive impose d'adapter, de clarifier et de mettre en cohérence les critères d'application des obligations de publication d'informations extra-financières en droit français, à la fois en termes de champ d'application et de contenu, tout en assurant un cadre clair et articulé avec les dispositions en vigueur en France en matière de publication environnementale, sociale et de gouvernance des entreprises.

Or, si le contenu des obligations d'information à transposer est détaillé par la directive, il n'est pas limitatif. Il en est de même pour les modalités de contrôle de celles-ci, ou encore le périmètre des entreprises concernées, qui pourrait donc être étendu en droit interne, sans compter que la directive ouvre aux États membres des marges de manœuvre.

En 2017, l'ordonnance de transposition avait introduit des dispositions plus exigeantes que celles prévues par la directive NFRD, au motif de l'expérience de la France en matière d'obligations de publication d'informations extra-financières résultant de la loi de 2001 dite NRE (sur les nouvelles régulations économiques) et de la loi Grenelle 2 de 2010.

L'habilitation sollicitée pour la transposition de la directive CSRD est également très large : elle permet en effet de procéder à des modifications des obligations des entreprises en matière d'enjeux sociaux, environnementaux et de gouvernance. En raison du long délai d'habilitation, les services de l'État n'ont pas été en mesure d'apporter au Sénat des réponses précises sur les intentions du Gouvernement en la matière. Il pourrait donc en résulter des obligations de transparence renforcées pour les opérateurs français, susceptibles d'avoir des effets concurrentiels négatifs au regard des autres opérateurs européens.

Notre collègue Hervé Maurey, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, a également fait ce constat d'un risque de sur-transposition. Il a proposé en conséquence un amendement visant à restreindre le champ de l'habilitation, qu'il qualifie de « bien trop large », aux seules mesures modifiant les obligations de publication dans les domaines couverts par la directive CSRD et les actes délégués que celle-ci prévoit. Le président Rapin, qui est membre de la commission des finances, a bien sûr soutenu cette proposition.

M. Didier Marie. – Il est bon de disposer d'un véhicule de cette nature, qui permet de balayer assez largement les sujets ; il concerne treize directives et une dizaine de règlements, c'est hétéroclite... mais cela permet de connaître les transpositions choisies.

J'ai déposé un amendement, que la commission des lois a adopté, à l'article 9. Il s'agit de mettre fin à une situation de sur-transposition, qui met les entreprises françaises en difficulté par rapport à d'autres entreprises, avec le risque de provoquer des mises en liquidation judiciaire plus rapides. Nous avons donc proposé d'allonger les délais de remise en santé financière des entreprises.

Sur l'article 8 et la transposition de la directive CSRD, nous ne sommes pas forcément opposés à certaines sur-transpositions. On peut en effet considérer qu'une directive ne va pas suffisamment loin et qu'une sur-transposition est souhaitable. Je ne suis donc pas forcément favorable à restreindre le champ des habilitations. En revanche, je considère que ce texte est important et que sa transposition ne doit pas faire l'objet d'une habilitation à légiférer par ordonnances. Je n'ai pas encore déposé d'amendement, mais je me réserve la possibilité de demander la suppression de cet article, de telle sorte que le projet de transposition soit renvoyé devant le Parlement pour que nous examinions la question au fond. Et ce d'autant qu'une proposition de directive est en cours de négociation sur le devoir de vigilance des entreprises et qu'il existe un certain nombre de croisements et de chevauchements entre les deux directives.

La directive CSRD est un texte important, qui concerne beaucoup d'entreprises et touche à des sujets sensibles en Europe et en France. Sa transposition mérite une analyse au fond par le législateur, et non une simple habilitation à y procéder par ordonnances.

M. Patrice Joly. – Nombre de sujets abordés dans le projet de loi méritent, en effet, plus qu'une habilitation. Certes, quelques-uns d'entre eux ne posent pas de difficultés, par exemple l'amélioration de la garantie apportée aux victimes d'accidents de la route à l'échelle européenne.

En revanche, à l'heure où nous discutons des problématiques de retraite, des bénéfices de la capitalisation et de la répartition, un texte sur le produit paneuropéen d'épargne retraite individuelle ne peut que nous conduire, même si ce produit d'épargne est très peu développé, à interroger la philosophie même de notre système de retraite et la philosophie qui sous-tend notre sécurité sociale.

Quant à la question de la réglementation des cryptomonnaies, elle devrait faire l'objet d'un vrai débat quand on voit les dégâts causés par la faillite de FTX.

De nombreux sujets abordés par le projet de loi méritent des débats clairs, et non de simples habilitations à procéder par ordonnances.

M. André Reichardt, président. – La commission des affaires européennes ne se prononce pas sur le fond des dispositions proposées ; elle met en garde sur d'éventuels risques de sur-transposition. C'est la commission permanente compétente qui est appelée à se prononcer sur le fond, en particulier sur l'opportunité d'une sur-transposition. Une habilitation peut être donnée pour légiférer par voie d'ordonnances sur des sujets qui ne posent pas de difficultés. La commission des lois dont je suis membre n'aime guère le recours aux ordonnances ; dès qu'elles paraissent trop larges ou trop compliquées, nous demandons la suppression des articles d'habilitation.

M. Jacques Fernique. – Les délais d'examen sont serrés. Cinq commissions permanentes ont examiné des parties du texte. Je n'ai pas trouvé d'espace regroupant les analyses des différents rapporteurs. Il nous manque une vision globale du dossier.

M. André Reichardt, président. – C'est en effet un texte « fourre-tout ». Les analyses des différentes commissions sont accessibles en ligne. Chaque commission se prononce au fond sur les articles qui lui sont délégués et publie son rapport et ses propositions d'amendements sur sa page du site internet du Sénat.

M. Didier Marie. – Avec ce genre de textes, le risque est double : soit en rester au stade des généralités, soit se perdre dans des dispositions trop techniques. Je regrette que les délais soient si contraints, nous avons eu à peine huit jours pour examiner le projet de loi.

M. André Gattolin. – Il fut un temps où il n'y avait pas de transposition par le Parlement ; c'étaient les services juridiques de l'État et du Conseil d'État qui adaptaient les textes. Il ne faudrait pas que l'on revienne par la multiplication des ordonnances à l'ordre qui prévalait avant...

M. André Reichardt, président. – Peut-être conviendrait-il de reconstituer un seul rapport afin de pouvoir plus aisément tirer quelques conclusions.

Mercredi 14 décembre 2022

Présidence de M. François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Justice et affaires intérieures

L'avenir de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

Communication et examen de la proposition de résolution européenne de MM. François-Noël Buffet et Jean-François Rapin

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale. – Monsieur le président de la commission des affaires européennes, chers collègues, nous réunissons les commissions des lois et des affaires européennes afin d'examiner la proposition de résolution européenne (PPRE) n° 197, portée conjointement par le président Rapin et moi-même, relative à l'avenir de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, dite « Frontex ».

Conformément à l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat, un vote interviendra à l'issue de nos échanges, mais n'y participeront que les commissaires de la commission des affaires européennes.

Instituée en 2004 pour apporter son soutien aux États membres dans leur mission de surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen, Frontex est à un moment charnière de son histoire. À la suite de la crise migratoire de 2015, qui avait conduit plus d'un million de migrants à rejoindre irrégulièrement l'Union européenne, le mandat de l'agence a été considérablement renforcé, en 2016 et en 2019.

De fait, Frontex possède désormais une compétence dans l'ensemble des champs de la politique migratoire et est progressivement devenue un soutien incontournable pour les États membres dans la gestion de leurs frontières. C'est particulièrement le cas en France, où l'administration s'appuie régulièrement sur les capacités de l'agence, notamment dans sa politique de retour forcé. Alors que le nombre de traversées de la Manche a récemment explosé, Frontex affrète un avion pour la conduite d'opérations de surveillance de la côte d'Opale. L'agence intervient également en matière de lutte contre la criminalité transfrontalière et elle aide des pays tiers ayant passé un accord avec l'Union européenne à surveiller leurs frontières.

Surtout, Frontex dispose aujourd'hui de prérogatives en matière de puissance publique inédites pour une agence de l'Union européenne. Alors qu'elle était essentiellement une agence de coopération et de soutien, les dernières révisions de son règlement ont acté sa transformation en une réelle entité opérationnelle. Selon la formule consacrée, Frontex est aujourd'hui le « bras armé » de la politique migratoire européenne.

Cette extension du mandat de l'agence s'est accompagnée d'une augmentation considérable de ses moyens financiers et humains. Son budget a été multiplié par près de dix en l'espace de dix ans. Alors qu'il était de seulement 86 millions d'euros en 2012, il devrait atteindre 845 millions pour 2023. La grande nouveauté du mandat de 2019 a été de doter Frontex d'un contingent permanent de garde-frontières, vêtu d'un uniforme aux couleurs européennes et bénéficiant du port d'armes. Composé à la fois de personnels sous statut Frontex et d'experts nationaux détachés, ce contingent compte aujourd'hui 1 900 personnels, pour atteindre 10 000 en 2027. Il s'agit, là encore, d'une grande première pour une agence de l'Union européenne.

Cette nouvelle capacité opérationnelle va de pair avec une responsabilité renforcée. Aux termes du mandat de 2019, Frontex doit ainsi porter une attention toute particulière au respect des droits fondamentaux dans l'accomplissement de ses missions, notamment par la nomination d'un officier aux droits fondamentaux indépendant et la mise en place d'un mécanisme de traitement des plaintes.

Or, comme chacun d'entre nous le sait, l'agence Frontex est aujourd'hui en crise. Cette crise a atteint son paroxysme, le 28 avril dernier, avec la démission fracassante de son directeur exécutif, le français Fabrice Leggeri. La crise que connaît Frontex est d'une nature duale.

Cette crise est d'abord une crise de croissance. En moins de trois ans, l'agence a en effet dû opérer les transformations imposées par l'élargissement de son mandat, tout en conduisant une vingtaine d'opérations simultanées. Alors que le covid-19 a eu un lourd impact sur son activité, elle a en outre dû composer avec une succession de crises aux frontières extérieures. Je pense notamment à l'instrumentalisation des migrations par la Biélorussie en novembre 2021 ou, plus récemment, au déclenchement du conflit en Ukraine. J'ai conduit en mai dernier une délégation de la commission des lois à Varsovie, où l'agence a son siège : j'ai personnellement pu prendre la mesure du changement de dimension que l'agence a dû assumer depuis 2019 et des défis que cela a engendrés. Outre le recrutement des membres du corps permanent ou de l'équipe dédiée aux droits fondamentaux, Frontex a dû « monter en puissance » à marche forcée dans tous les domaines, en particulier dans ses processus décisionnels internes et ses fonctions supports.

Frontex subit également une crise de confiance. En effet, la pression de l'immigration irrégulière demeure forte aux frontières extérieures. Alors que 200 000 franchissements irréguliers avaient été recensés aux frontières de l'Union européenne en 2021, ce qui représentait déjà une augmentation de 60 % par rapport à l'année précédente, ces mouvements ont dépassé 280 000 sur les neuf premiers mois de l'année 2022.

Or, à la suite d'allégations portées par des organisations non gouvernementales (ONG) et de dénonciations internes, Frontex a été accusée, d'une part, de manquements dans son fonctionnement interne et, d'autre part, de complicité d'actions de refoulement des migrants en mer Égée et en mer Méditerranée. Ces révélations ont légitimement interpellé l'opinion publique et les institutions. En conséquence, plusieurs enquêtes et audits ont été menés, que ce soit par le Médiateur européen, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires

intérieures (LIBE) du Parlement européen ou encore l'Office européen de lutte antifraude (Olaf).

Dans son rapport, le Parlement européen a reconnu ne pas avoir trouvé de preuves d'une implication directe de l'agence dans des actions de refoulement. Il a en revanche dénoncé la passivité de l'agence, qui détenait des preuves de violations de droits fondamentaux de la part d'États membres avec lesquels elle menait des opérations conjointes. Le rapport de l'Olaf, qui ne porte pas sur l'agence en tant que telle, mais sur l'action de trois membres de l'équipe dirigeante, parvient à des conclusions similaires.

Ces enquêtes et audits ont directement conduit à la démission de M. Leggeri et à son remplacement par une direction intérimaire. La nomination d'un nouveau directeur exécutif a pris du retard et devrait intervenir le 20 décembre prochain.

Cette situation appelle deux observations de notre part.

Au vu de ses conséquences, il est éminemment regrettable, en termes de gouvernance et de transparence, que le rapport de l'Olaf n'ait pas été rendu public et que l'information disponible se limite à des fuites de documents organisées dans la presse.

Ensuite, il est désormais établi que l'agence Frontex fait l'objet d'un combat feutré en interne et au sein des institutions européennes, où deux visions distinctes de ses priorités s'affrontent : la première estime, quand elle ne remet pas en cause l'existence même de l'agence, que Frontex devrait avant tout veiller au respect des droits fondamentaux des migrants gagnant l'Union européenne irrégulièrement, afin de leur permettre, dès que possible, d'y demander l'asile. La seconde considère, au vu de la pression migratoire, que Frontex doit obtenir d'abord et avant tout des résultats dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Fabrice Leggeri ne nous a pas dit autre chose lors de son audition en juin dernier.

Nous estimons, le président Rapin et moi-même, que ce débat existe bel et bien, mais qu'il est en grande partie artificiel : le primat accordé à la mission de lutte contre l'immigration irrégulière est incontestable, c'est la raison d'être de l'agence. Il ne l'exonère toutefois en aucun cas de veiller au respect des droits fondamentaux dans son action.

En réalité, ces divergences semblent résulter d'abord d'inimitiés personnelles et de luttes d'influence au sein des institutions européennes pour le contrôle de l'agence opérationnelle la plus puissante de l'Union.

C'est dans ce contexte que la Commission européenne réfléchit à une révision du règlement de 2019, qui prévoyait lui-même sa révision quadriennale. Formellement, la Commission européenne a lancé un appel à contribution des parlements nationaux, mais le délai très réduit pour y répondre décrédibilise grandement cette démarche d'association.

Au regard de ces éléments, nous avons décidé, le président Rapin et moi-même, d'engager des travaux sur l'avenir de Frontex. Outre l'audition, il y a un mois, de Aija Kalnaja, directrice exécutive par intérim de l'agence, nous avons procédé à

l'audition de représentants du ministère de l'intérieur et des institutions européennes. Ces travaux ont nourri notre réflexion.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Nous vous proposons d'abord de réaffirmer notre attachement à l'espace Schengen, espace de libre circulation qui est l'un des acquis précieux de l'Union européenne.

Dans le même mouvement, nous avons souhaité rappeler une évidence : la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen ne peut exister durablement sans un contrôle efficace de ses frontières extérieures, contrôle qui est assuré par les États membres, avec l'appui de l'agence Frontex. À l'heure actuelle, environ 2 000 personnels de l'agence – en pratique, des officiers sous statut Frontex et des experts nationaux détachés – sont déployés pour cette mission dans le cadre de 18 opérations.

En ce sens, notre proposition souligne l'apport du règlement Frontex 2019/1896 qui a consolidé le mandat de l'agence : il prévoit de la doter d'un contingent permanent de 10 000 garde-frontières et garde-côtes à échéance 2027, lui demande d'agir sans délai dans le respect des droits fondamentaux, lui permet de prendre une part plus active aux opérations de retour et l'autorise à coopérer avec les pays tiers.

Enfin, et je parle ici en cohérence avec la position de nos collègues André Reichardt et Jean-Yves Leconte, rapporteurs de la commission des affaires européennes pour le nouveau pacte sur l'asile et la migration, nous rappelons que la politique de contrôle des frontières doit être étroitement liée à la politique migratoire et à la politique de l'asile, au sein d'une approche globale.

Le deuxième objectif de notre proposition est de demander un vrai pilotage politique de l'agence Frontex. Tout d'abord, même si le prochain directeur exécutif est bien nommé le 20 décembre comme prévu, il faut déplorer le temps qui a été nécessaire pour procéder à cette nomination, à savoir huit mois. Il faut également regretter l'absence de candidature française pour cette direction. Il ne s'agit pas de contester la pertinence des trois candidatures en lice – celles de Terezija Gras, ministre du gouvernement croate, de Aija Kalnaja, directrice intérimaire actuelle de Frontex, et de Hans Leijtens, directeur de la maréchaussée des Pays-Bas, qui semble être le favori ; mais la France disposait des talents nécessaires pour faire acte de candidature. Ce refus d'obstacle du Gouvernement pourrait entraîner une perte d'influence de notre pays sur l'agence, qui est la plus grosse agence de l'Union européenne. On peut déjà observer que, sur environ 1 875 personnels sous statut, l'agence ne compte que 32 Français, soit 1,7 % !

Au-delà du choix de son directeur, l'agence doit vite se remettre au travail, ce qui demande un meilleur pilotage politique. Cela passe, d'une part, par un renforcement du suivi et de l'orientation de l'action de l'agence par les ministres des affaires intérieures, mais aussi par un rehaussement des compétences des représentants des États membres qui siègent au sein du conseil d'administration, à qui l'on demande certes une expertise technique, mais aussi une capacité managériale et une intelligence politique. Tout ceci afin que Frontex bénéficie de lignes directrices claires dans son action.

Je complète ces recommandations par une demande essentielle : pour que le pilotage politique de Frontex soit complet, les parlements nationaux doivent être associés au contrôle de son action. Or, à l'heure actuelle, ils en sont exclus. Le Parlement européen ne les a pas invités lorsqu'il a mis en place unilatéralement son groupe de suivi des missions de l'agence, alors que l'association du Parlement européen et des parlements nationaux est expressément prévue dans le règlement Frontex. En outre, nos parlements ne peuvent se désintéresser de la surveillance des frontières, mission intrinsèquement liée à la souveraineté nationale. Ce matin, à l'invitation du président Buffet, j'ai assisté à une audition sur le régime juridique du secours en mer et l'accueil des personnes débarquées. Aujourd'hui encore, des embarcations de migrants tentant de gagner les îles britanniques ont coulé dans la Manche. Sur de tels sujets, il est important que les parlementaires nationaux, qui sont plus proches des citoyens que les parlementaires européens, puissent rendre des comptes aux citoyens. C'est pourquoi nous préconisons la mise en place d'un groupe de contrôle parlementaire conjoint, à l'image de celui qui fonctionne déjà bien pour l'agence européenne pour la coopération policière (Europol).

Le troisième objectif de notre proposition est de clarifier le mandat de Frontex. La mission première de Frontex est le contrôle des frontières extérieures ; elle doit assumer cette mission dans le respect des droits fondamentaux. À cet égard, notre proposition salue la mise en œuvre désormais intégrale des dispositions du règlement de 2019 qui garantissent un respect effectif des droits fondamentaux, en premier lieu la procédure d'alerte en cas de violation des droits fondamentaux, assortie d'un mécanisme de traitement des plaintes. Elle invite cependant les responsables de l'agence à éviter toute instrumentalisation de cette procédure par des parties hostiles à l'existence même de Frontex. En second lieu, le respect des droits fondamentaux doit être assuré par l'action de vérification incombant à l'officier aux droits fondamentaux, qui a accès à toutes les procédures et dont l'action est désormais appuyée par 46 contrôleurs. Sur ce point, la proposition émet plusieurs préconisations afin d'éviter l'institutionnalisation d'une guerre des chefs au sein de l'agence, entre son directeur exécutif et l'officier aux droits fondamentaux : instauration de canaux de dialogue permanent entre ces responsables ; nécessité d'une expérience de l'officier et des contrôleurs, non seulement en matière de droits fondamentaux, mais aussi en matière de surveillance des frontières ; principe d'une évaluation professionnelle annuelle de l'officier par le conseil d'administration et de l'examen de son action par le Médiateur européen.

Concernant les opérations conjointes entre Frontex et les États membres, la proposition rappelle que Frontex n'intervient qu'à la demande des États membres et sous leur autorité. En conséquence, son rôle premier n'est pas de surveiller les États membres, et ses personnels ne peuvent être tenus responsables des éventuelles actions litigieuses commises par leurs agents. Simultanément, conformément à l'article 46 du règlement de 2019, Frontex peut se retirer d'une opération conjointe si elle considère ne plus être en mesure d'intervenir sans enfreindre le cadre légal.

Le maintien de l'efficacité opérationnelle de l'agence Frontex constitue le quatrième objectif de notre proposition. À ce titre, nous rappelons que les exigences de responsabilité et de transparence à l'égard de l'agence s'accroissent avec ses compétences. À la suite de la Cour des comptes européenne, nous demandons aussi un renforcement des fonctions support clefs – passation des marchés publics, audit interne, analyse des risques et évaluation des vulnérabilités aux frontières –, ce qui implique un

nouvel effort de recrutement d'experts, mais aussi un meilleur partage des informations des États membres avec Frontex.

Nous demandons ensuite solennellement le respect des engagements budgétaires et du calendrier prévu pour la mise en œuvre effective d'un contingent permanent d'ici 2027. La proposition souligne aussi l'importance des opérations de surveillance maritime dans la lutte contre l'immigration irrégulière et les réseaux criminels transfrontaliers ; elle salue l'efficacité du partenariat actuel avec la Grèce, ainsi que les discussions actuelles visant à préciser à nouveau le mandat de cette opération.

La résolution appelle aussi au renforcement de la veille opérationnelle menée par Frontex sur les côtes belges et françaises afin de décourager les départs de migrants vers le Royaume-Uni et de démanteler les réseaux de passeurs. Elle salue par ailleurs la mobilisation de l'agence aux frontières des États membres riverains de l'Ukraine, pour aider ces derniers à contrôler leurs frontières et à fluidifier les passages des ressortissants ukrainiens fuyant la guerre. Quelques membres de la commission des affaires européennes ont pu se rendre en Pologne et en Slovaquie au printemps pour constater l'efficacité de ces dispositifs, même si les flux sur place étaient alors moins importants qu'au début de la guerre.

Toujours au titre de l'efficacité opérationnelle, la résolution souligne l'importance des accords de statut qui permettent le déploiement d'équipes Frontex dans des pays tiers, comme c'est le cas aujourd'hui en Albanie, au Monténégro, en Moldavie et en Serbie. Sur ce point, nous recevions hier une délégation du parlement albanais dont les membres nous expliquaient que le dispositif leur semblait efficace, l'apport de Frontex étant selon eux essentiel pour lutter contre les migrations irrégulières. La proposition de résolution salue l'action menée désormais par l'agence dans le cadre des opérations de retour, et se félicite du rôle central qu'elle est amenée à jouer dans le fonctionnement du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages – *European Travel Information and Authorization System* (Etias). Ce dernier, qui doit entrer prochainement en vigueur, permettra une délivrance automatisée d'autorisations de voyage dans l'Union pour les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas soumis à l'obligation de visa.

Enfin, la proposition de résolution émet un constat simple, à l'heure où la Commission européenne réfléchit à modifier à nouveau le règlement Frontex : ce dernier est entré en vigueur le 13 novembre 2019 et l'agence n'a pas encore eu le temps de déployer tous les outils prévus par ce cadre juridique. Il est donc prématuré d'évaluer son efficacité et inopportun d'envisager déjà son actualisation. En réalité, l'urgence est d'abord que l'agence, dotée de son nouveau directeur exécutif, se remette vite au travail. Il faudra ensuite lui laisser du temps pour remplir entièrement sa mission.

M. Didier Marie. – Certes, Frontex connaît des turbulences depuis plus de deux ans, mais nous nous interrogeons sur le caractère d'urgence accordé à cette proposition de résolution européenne. Elle s'intéresse aux questions de gouvernance et de contrôle parlementaire, au sujet desquelles nous pourrions trouver des points d'accord, mais défend également des positions problématiques, ce qui explique que les deux présidents de commission s'unissent pour la soutenir, et non simplement les deux rapporteurs de la commission des affaires européennes qui suivent

habituellement ce dossier. Voilà qui nous renvoie au débat franco-français sur l'immigration.

Nous souscrivons au renforcement des moyens de Frontex et à l'attachement à l'espace Schengen, mais nous ne partageons pas la tonalité générale de la résolution, sécuritaire voire alarmiste. Contrairement à l'idée d'un « bras armé » de la politique d'immigration de l'Union européenne, avancée par le président de la commission des lois dans son propos, Frontex ne peut selon nous être définie comme la police aux frontières (PAF) européenne. C'est une agence qui doit surveiller nos frontières, certes, mais qui doit aussi veiller à la mise en œuvre des valeurs de l'Union européenne en matière de droits fondamentaux et d'accueil des réfugiés qui relèvent de l'asile – ce dernier point n'est pas assez présent dans la proposition de résolution européenne.

Nous n'adhérons pas à la défense inconditionnelle de l'ancien directeur de l'agence, même si sa démission est regrettable pour la France. Sa démission est le résultat d'un certain nombre de remarques, formulées tant par le Parlement européen que l'Olaf et la Cour des comptes européenne et reconnues par la directrice par intérim. Le Parlement européen n'a pas donné décharge budgétaire à Frontex, sur le fondement de motifs sérieux et de faits avérés – il serait difficile de le contester.

Concernant le rôle de l'officier aux droits fondamentaux, nous sommes étonnés par la somme des réserves et contraintes qui, dans le dispositif des rapporteurs, entourerait sa nomination, et par la rigueur du contrôle qui encadrerait son action. En effet, sa mission, qui consiste à faire remonter les dysfonctionnements et manquements éventuels de l'agence sur le terrain, exige une forme d'indépendance.

Désigner des « parties hostiles à l'existence même de Frontex » – le président Buffet a dit très clairement que cette formulation visait un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) – me paraît inadapté. Ces ONG pointent du doigt des dysfonctionnements de Frontex qui peuvent irriter : ceci est leur rôle. En conséquence, l'Union européenne doit mieux coopérer avec ces organisations, pour veiller au respect des droits fondamentaux des réfugiés.

Concernant les missions de Frontex, qui ne peuvent être, en aucun cas, de surveiller les actions des États membres en matière de droits fondamentaux, nous émettons des réserves : quand les agents constatent des situations manifestement litigieuses, ils ont l'obligation de les faire remonter et de s'y opposer.

Enfin, Frontex pourrait effectivement établir des partenariats à l'extérieur de l'Union européenne, mais seulement avec des pays qui respectent les standards européens en matière de droits fondamentaux et à la condition que ces partenariats ne conduisent pas à des refoulements extraterritoriaux.

Pour toutes ces raisons, nous ne voterons pas cette proposition de résolution européenne.

M. Jean-Yves Leconte. – Frontex a vocation à assurer la sécurité des frontières européennes et singulièrement de celles de la zone Schengen. Mais cette proposition de résolution n'aborde pas l'essentiel. Frontex a été conçue comme un prestataire de services pour les États membres, qui, de fait, sont responsables du

contrôle de leurs frontières extérieures. Toutefois, Frontex est présentée et perçue à tort comme le garde-frontière de l'Union européenne. Il faut malheureusement constater qu'elle assume ce rôle dans un certain nombre de zones frontalières où les États membres sont défaillants.

Plusieurs de ces États, comme la Bulgarie ou la Grèce, se rendent coupables de graves violations aux droits fondamentaux dont on ne peut imputer la responsabilité à Frontex. M. Leggeri est en quelque sorte victime de cette erreur.

Les droits fondamentaux ne sont pas une option, et ils doivent être contrôlés de la manière la plus indépendante possible. Or, dans certains passages de cette proposition, les auteurs semblent déplorer que l'officier aux droits fondamentaux soit trop indépendant. Comme cela a déjà été indiqué, Frontex n'est pas la PAF européenne. Je pourrais le souhaiter mais ce n'est pas la réalité d'aujourd'hui. Frontex est, je le répète, un prestataire de services pour les États membres et sous leur responsabilité. Il faut dès lors qu'elle soit irréprochable en matière de droits fondamentaux. Or la présente proposition ne va pas du tout dans ce sens.

M. Jacques Fernique. – Mon groupe ne votera pas ce texte.

Le groupe écologiste milite en effet pour la fin de la militarisation de la politique migratoire européenne. Les questions relatives à l'immigration doivent relever non pas exclusivement de la sécurité, mais essentiellement de la solidarité.

Cette proposition de résolution européenne évoque de potentiels « irrégularités » et « manquements » dans la gestion de Frontex. Ce sont des euphémismes ! D'importants dysfonctionnements ont été dénoncés, notamment par l'Olaf et par le Parlement européen. Ce dernier a d'ailleurs marqué son désaccord en refusant de voter la décharge budgétaire de l'agence.

Au-delà des défaillances liées aux individus, les difficultés de Frontex sont structurelles. La « crise de croissance » qui est évoquée dans la proposition de résolution ne justifie pas, à mon sens, les dérives constatées ces dernières années. Je m'étonne à ce titre que votre texte ne mentionne pas les 29 000 morts aux frontières de l'Union européenne qui sont à déplorer depuis 2014.

Si cette proposition préconise des critères stricts en matière de recrutement pour l'officier des droits fondamentaux, elle ne recommande aucune évaluation extérieure ni obligation de formation en matière de droits fondamentaux pour le futur directeur exécutif de l'agence ou le reste de l'équipe.

Par ailleurs, l'affirmation de l'efficacité du partenariat avec la Grèce pour sécuriser les frontières paraît incompréhensible au regard des manquements qui ont été constatés.

Les auteurs de ce texte estiment qu'il faut laisser Frontex terminer son mandat avant de réformer son règlement. Il me semble au contraire qu'une réforme structurelle ne peut attendre.

Je regrette enfin que les facteurs expliquant les mouvements migratoires tels que la guerre, la famine, les régimes autoritaires, la pauvreté ou le dérèglement climatique ne soient pas mentionnés dans ce texte.

M. André Reichardt. – Je voterai cette PPRE en dépit des observations qui suivent.

Il est tout d'abord injuste de focaliser les critiques sur Frontex, alors que les outils du pacte sur la migration et l'asile ne sont pas finalisés et ne sont pas près de l'être, faute d'accord politique. Il existe en effet trop de disparités entre les pays pour espérer une amélioration de la politique migratoire à court terme.

J'estime ensuite que la réflexion sur les véritables compétences de Frontex est devant nous car cette agence est censée être l'un des organes de lutte contre l'immigration clandestine. Or, force est de constater qu'elle ne parvient pas à remplir cette mission.

Il ne faudrait pas, enfin, que Frontex devienne un service bureaucratique de plus. Sans doute doit-elle réorienter son action à l'aune des droits fondamentaux, mais il faut surtout qu'elle agisse sur le terrain. S'il est si difficile de recruter un nouveau directeur exécutif, c'est parce que le rôle de Frontex n'est pas clairement défini. Cependant, avant de réformer Frontex, il nous faut construire une politique migratoire européenne crédible.

Lors de son audition par nos deux commissions, le 10 novembre dernier, Mme Kalnaja, directrice par intérim de Frontex, nous indiquait qu'il y avait plus de 100 000 passages illégaux des frontières par an. On peut donc se poser la question : à quoi sert cette agence ?

M. Alain Cadec. – J'ai voté en faveur de la création de Frontex lorsque j'étais membre du Parlement européen. Son fonctionnement est certes imparfait – il faut notamment la renforcer et mieux l'organiser –, mais j'estime que nous avons besoin de cette agence. C'est pourquoi, pour ma part, je voterai cette proposition de résolution européenne.

Mme Patricia Schillinger. – À titre personnel, je voterai contre cette proposition, car j'estime qu'elle ne permettra pas d'agir assez rapidement.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est précisément pour faire avancer les choses que nous vous présentons cette PPRE !

M. Jean-Yves Leconte. – Vous proposez d'aller dans le mauvais sens !

M. Jean-François Rapin, président. – En ce qui concerne le recrutement du futur directeur exécutif, il est précisé que celui-ci doit avoir une bonne connaissance du cadre juridique de l'Union européenne dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, et plus particulièrement dans le domaine de la gestion des frontières et des retours. Cela implique évidemment la connaissance des droits fondamentaux à respecter.

La forme et le calendrier d'examen de cette proposition de résolution sont essentiellement liés à la nomination du futur directeur exécutif. Nous souhaitons que le Sénat français porte un message à l'intention de l'Union européenne, qui a déjà beaucoup tardé à nommer ce directeur, et à l'intention de la personne qui sera nommée.

J'en appelle à une mobilisation collective sur la situation actuelle. Dans les Hauts-de-France, des sauvetages ont lieu tous les jours, parfois plusieurs fois par jour. Frontex a proposé d'allouer des moyens supplémentaires à la surveillance de ces côtes, notamment un avion chargé de repérer les couloirs de passage des bateaux. Je ne vois pas en quoi cela s'opposerait aux droits fondamentaux.

Je veux également préciser que l'agence Frontex n'a pas à assumer les missions des autres agences européennes. Je rappelle en effet que l'Union européenne dispose d'une agence des droits fondamentaux et d'une agence pour l'asile. Aujourd'hui, Frontex vient en soutien des États membres pour la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne, et même au-delà : lors de la réunion du groupe d'amitié France-Albanie qui s'est tenue hier, nos homologues albanais nous ont remerciés pour les moyens que Frontex met à leur disposition. De même, des conventions permettent d'ores et déjà à Frontex d'apporter son appui à certains pays africains.

Notre objectif est d'adresser un message volontaire et bienveillant aux instances européennes afin d'accélérer et d'encadrer le processus de nomination et de rappeler l'importance du respect des droits fondamentaux. Ainsi, un chapitre entier de la proposition de résolution y est consacré.

M. Jean-Yves Leconte. – Les alinéas 40 à 42 encadrent tout de même très strictement la mission de surveillance de l'officier aux droits fondamentaux.

M. Jean-François Rapin, président. – Celui-ci doit en effet avoir également des connaissances en matière de gestion des frontières.

M. François-Noël Buffet, président. – Frontex intervient, non pas de manière autonome, mais en appui des services de sécurité et de contrôle des États. L'agence est puissante parce que ses moyens ont été considérablement augmentés, et il faut indiscutablement ajuster et équilibrer les conditions d'exercice de sa mission : tel est précisément l'objet de cette PPRE.

M. Didier Marie. – Nous déplorons l'orientation sécuritaire des missions de Frontex que votre proposition défend.

Par ailleurs, la question de la responsabilité de l'agence à l'égard des États membres, notamment en ce qui concerne les refoulements et le respect des droits fondamentaux, n'est pas résolue par cette PPRE.

Enfin, ce débat pose plus largement la question de la refonte de la politique migratoire européenne. Tant qu'il n'existera pas de voies légales de migration identifiées, ces difficultés ne pourront être résolues.

M. Jean-Yves Leconte. – J'ai la conviction que Frontex n'est pas en mesure de dénoncer la réalité de ce qui se passe aujourd'hui aux frontières de la Grèce.

Par ailleurs, une PPRE est généralement étudiée au préalable en commission en bonne intelligence avec les groupes politiques, ce qui n'a pas été le cas de ce texte qu'on nous propose dans l'urgence.

M. Pascal Allizard. – Cette discussion ressemble étrangement à celle que nous avons eue hier dans l’hémicycle à l’occasion du débat qui a suivi la déclaration du Gouvernement sur la politique de l’immigration. Je crois qu’on ne peut que constater que les positions divergent, et qu’elles sont toutes respectables. Nos échanges ne feront pas évoluer ces positions. Pourrions-nous passer au vote de la proposition ?

M. François-Noël Buffet, président. – Je rappelle aux collègues de la commission des lois qu’ils ne participent pas au vote de cette PPRE.

La commission des affaires européennes adopte la proposition de résolution européenne, disponible en ligne sur le site du Sénat.

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE
SUR L’AVENIR DE L’AGENCE EUROPÉENNE DE GARDE-FRONTIÈRES
ET DE GARDE-CÔTES (FRONTEX)**

Le Sénat,

Vu l’article 88-4 de la Constitution,

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

Vu les articles 67 et 77 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne,

Vu le règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624, en cours d’évaluation par la Commission européenne,

Vu le rapport spécial de la Cour des comptes de l’Union européenne en date du 7 juin 2021¹ déplorant une action « *pas assez efficace jusqu’ici* » de Frontex aux frontières extérieures de l’Union européenne,

Vu les décisions du Médiateur européen en date du 15 juin 2021 et du 17 janvier 2022²,

Vu le rapport d’enquête confidentiel de l’Office européen de lutte antifraude (OLAF), publié partiellement dans la presse, le 13 octobre dernier,

Considérant la crise subie depuis plusieurs mois par l’agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, communément appelée Frontex,

Considérant, comme l’illustre le rapport spécial précité de la Cour des comptes de l’Union européenne, que cette crise est d’abord la « crise de croissance » d’une agence dotée, par le règlement 2019/1896 précité, de moyens inédits pour contribuer à la surveillance des frontières extérieures de l’Union européenne mais qui n’a pas disposé du temps nécessaire pour opérer les recrutements et les réformes lui permettant de mettre en œuvre l’intégralité de son mandat dans le respect des procédures,

¹ Rapport spécial « Soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures : pas assez efficace jusqu’ici », en date du 7 juin 2021.

² Décisions 01/5/2020/MHZ et 01/4/2021/MHZ.

Considérant que cette crise est également « une crise de confiance » à l'égard d'une agence mise en cause, d'une part, pour de potentiels irrégularités et manquements dans sa gestion interne et, d'autre part, pour sa participation alléguée à des violations de droits fondamentaux de migrants irréguliers en mer Égée,

Considérant, en conséquence, que l'OLAF a ouvert en novembre 2020 une enquête sur ces accusations et que le rapport qui en a résulté en février 2022 a conclu à un fonctionnement défaillant, caractérisé par l'ignorance des procédures à suivre, un défaut de loyauté et plusieurs manquements de la part de la direction,

Considérant la publication partielle de ce rapport confidentiel dans la presse, le 13 octobre dernier,

Considérant que le Médiateur européen a émis plusieurs recommandations concrètes à l'agence Frontex pour assurer effectivement le respect des droits fondamentaux dans ses décisions et opérations,

Considérant la constitution unilatérale d'un groupe de contrôle de l'activité de Frontex par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (LIBE), le 23 février 2021, en vue de contrôler le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, et son rapport d'enquête du 14 juillet 2021, sur des allégations de violations de droits fondamentaux par Frontex, affirmant n'avoir « *pas trouvé de preuve* » d'actions directes de refoulement illégaux ou d'expulsions collectives commises par l'agence ;

Considérant néanmoins la mise en place d'une surveillance renforcée de Frontex par le Parlement européen et les reports successifs du vote de la décharge budgétaire de l'agence Frontex au titre de l'exercice 2019, en mars 2021, puis de l'exercice 2020, en mai et en octobre 2022, en raison de « *l'ampleur des fautes graves et des possibles problèmes structureaux* » constatée,

Considérant avec gravité la démission de M. Fabrice Leggeri de ses fonctions de directeur exécutif de l'agence Frontex, intervenue à la suite de ces enquêtes et audits, le 28 avril 2022, et la désignation de Mme Aija Kalnaja en tant que directrice exécutive temporaire, et leurs auditions par les commissions des affaires européennes et des lois du Sénat, respectivement le 14 juin 2022 et le 10 novembre 2022,

Considérant la réunion à venir du conseil d'administration de Frontex du 20 décembre 2022 au cours de laquelle le prochain directeur exécutif de l'agence devrait être désigné,

Considérant la consultation menée par la Commission européenne, du 5 septembre au 3 octobre 2022, et la procédure d'évaluation du règlement (UE) 2019/1896 précité, en vue d'une éventuelle modification de ce dernier fin 2023,

Considérant la hausse de 77 % des franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'Union européenne sur les dix premiers mois de 2022 par rapport à la même période en 2021,

Considérant les tentatives d'instrumentalisation des mouvements migratoires par certains pays tiers riverains de l'Union européenne, soucieux de fragiliser la solidarité et la sécurité des États membres,

Considérant la forte augmentation des traversées maritimes vers le Royaume-Uni par des migrants en situation irrégulière, à partir des côtes françaises, devenues frontières extérieures de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du Brexit,

Considérant le déploiement actuel de plus de 2 000 officiers du contingent permanent de Frontex dans le cadre de dix-huit opérations simultanées,

Considérant la mise en œuvre imminente fin 2023, d'un système européen de gestion intégrée des frontières avec l'instauration d'une base de données relatives aux entrées et aux sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures de l'Union européenne (EES) et l'entrée en vigueur du système électronique d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), qui, après les vérifications nécessaires, délivrera une autorisation de voyage dans l'Union européenne aux ressortissants de pays tiers non soumis à visa,

Considérant enfin le rôle premier des parlements nationaux dans l'évaluation de l'efficacité de la surveillance des frontières, dans l'affectation des moyens permettant cette surveillance et dans le vote de la contribution des États membres au budget de l'Union européenne qui financent l'agence Frontex,

Sur un soutien renouvelé à l'agence Frontex en tant qu'agence européenne de surveillance des frontières

Réaffirme son attachement à la pérennité de l'Espace Schengen, espace de libre circulation des personnes, des biens et des capitaux inédit dans le monde, qui constitue l'un des principaux acquis de l'Union européenne ; rappelle que la libre circulation à l'intérieur de cet espace doit aller de pair avec un contrôle efficace et permanent de ses frontières extérieures ;

Constate que l'efficacité de ce contrôle dépend du soutien que Frontex, agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, apporte aux États membres ;

Précise que le règlement (UE) 2019/1896 précité confie un mandat renforcé à l'agence Frontex, qui la dote d'un contingent permanent de 10 000 garde-frontières et garde-côtes à échéance 2027, lui demande d'agir sans délai dans le respect des droits fondamentaux, lui permet d'organiser aisément des opérations de retour et l'autorise à coopérer avec les pays tiers ;

Rappelle le rôle déterminant de la France dans l'octroi à Frontex de ce mandat élargi et le soutien sans faille du Sénat au développement des prérogatives de l'agence ;

Déplore l'augmentation récente de la violence aux frontières, qui s'est encore tristement manifestée par le décès d'un garde-frontière bulgare le 7 novembre dernier, et apporte son plein soutien aux personnels déployés sur les théâtres d'opération en saluant leur professionnalisme et leur disponibilité ;

Souligne enfin que le contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne est étroitement lié à la politique migratoire et à la politique de l'asile et soutient en conséquence, les efforts de l'Union européenne et des États membres pour défendre cette approche globale, dans les discussions en cours sur le Nouveau Pacte sur la migration et l'asile comme sur la révision du code frontières Schengen ;

Sur le renforcement du pilotage politique de l'agence Frontex

Déplore la durée excessive du processus de désignation du futur directeur exécutif de l'agence, susceptible de fragiliser plus encore cette dernière alors qu'une augmentation sensible des franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'Union européenne est constatée et que les tensions géostratégiques au sud et à l'est de l'Union européenne, s'accroissent ; appelle à la désignation du futur directeur exécutif lors de la prochaine réunion du conseil d'administration, le 20 décembre 2022 ;

Regrette le choix du Gouvernement français de s'abstenir de désigner un candidat au poste de directeur exécutif dans les délais impartis, alors même que l'administration française dispose des compétences et talents requis ; estime qu'un tel choix pourrait entériner un recul préjudiciable de l'influence française sur la définition des politiques européennes de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice ;

Appelle, par défaut, le Gouvernement français à apprécier les candidats en lice au regard d'une triple exigence : leur compétence professionnelle, leur volonté de préserver le rôle premier des États membres au sein du conseil d'administration de Frontex et leur détermination à conforter l'agence dans sa mission de surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne ;

Estime que le conseil d'administration de l'agence doit désormais exercer la plénitude de son pouvoir d'orientation et de contrôle politique à l'égard du directeur exécutif et être composé en conséquence de personnels disposant d'une expérience et d'un niveau hiérarchique suffisants ;

Recommande en outre un pilotage politique accru de l'agence par les ministres en charge des affaires intérieures des États membres, lors de réunions dédiées du Conseil de l'Union européenne et de sessions exceptionnelles du conseil d'administration au cours desquelles ils pourraient donner régulièrement des lignes directrices à l'agence ;

Sur la clarification du mandat de Frontex

Sur le respect des droits fondamentaux

Souligne que l'agence Frontex a pour mission première le soutien aux États membres dans la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne et doit, ce faisant, agir dans le respect des droits fondamentaux ;

Rappelle que le règlement (UE) 2019/1896 précité a mis en place un dispositif spécifique de protection des droits fondamentaux au sein de Frontex, avec la désignation d'un officier aux droits fondamentaux assisté de contrôleurs chargés du respect de ces droits, la mise en place d'un forum consultatif compétent pour conseiller l'agence en la matière et l'établissement d'un mécanisme de traitement des plaintes en faveur des personnes estimant que l'action ou l'inaction de l'agence a porté atteinte à leurs droits ;

Salue les mesures annoncées par la direction intérimaire pour rendre effectifs sans délai ces dispositifs et procédures et tirer les enseignements des divers audits et enquêtes de la Cour des comptes de l'Union européenne, du Médiateur européen et de l'OLAF, en particulier l'amélioration de l'accessibilité et de la publicité du mécanisme de traitement des plaintes précité et la nomination de 46 contrôleurs des droits fondamentaux ;

Considère que l'officier aux droits fondamentaux et les contrôleurs nommés par lui devraient obligatoirement, avant leur nomination, attester d'une expérience opérationnelle dans le domaine de la surveillance des frontières et bénéficier des moyens adaptés à l'accomplissement de leurs missions ;

Recommande l'instauration d'un dialogue permanent, au sein de l'agence, entre son directeur exécutif et l'officier aux droits fondamentaux, afin de ne pas institutionnaliser deux chaînes hiérarchiques distinctes et structurellement rivales ;

Confirme la nécessité que le conseil d'administration de l'agence procède à l'évaluation professionnelle annuelle de l'officier aux droits fondamentaux et suggère que ses décisions en matière de respect des droits fondamentaux fassent l'objet d'un avis annuel du Médiateur européen, afin d'en garantir un contrôle extérieur ;

Prend acte de la refonte bienvenue, en avril 2021, de la procédure d'alerte en cas d'incident sérieux ; invite cependant à s'assurer que les modalités de déclenchement d'une alerte pour violation des droits fondamentaux par des personnels de Frontex, en cas de simple suspicion d'une telle violation, ne soient pas de nature à permettre une instrumentalisation de la procédure par des parties hostiles à l'existence même de Frontex et à une multiplication des contentieux, source de paralysie ;

Sur les opérations conjointes

Souligne que, dans le cadre d'une opération conjointe, l'agence Frontex intervient seulement en réponse aux sollicitations de l'État demandeur, qui a un rôle premier dans la surveillance de ses frontières, et sous son autorité ; ajoute que ces opérations sont fondées sur le principe de coopération loyale ;

Rappelle que la mission de Frontex n'est en aucun cas de surveiller les actions des États membres en matière de droits fondamentaux ;

Estime que les personnels de Frontex ne sauraient être tenus juridiquement responsables d'éventuelles actions litigieuses commises, dans le cadre d'opérations conjointes, par les services de l'État partenaire ;

Sur le maintien de l'efficacité opérationnelle de Frontex

Insiste sur l'extension substantielle des prérogatives de l'agence Frontex, devenue l'agence opérationnelle la plus importante de l'Union européenne dans le cadre du règlement 2019/1896 précité ; souligne ainsi que Frontex exerce désormais des prérogatives de puissance publique inédites pour une agence communautaire ;

Remarque simultanément que la sécurité de l'Union européenne est aujourd'hui fragilisée, à la fois par la hausse précitée des franchissements irréguliers de ses frontières extérieures, par l'instrumentalisation de la pression migratoire par certains pays tiers à des fins de déstabilisation de l'Union européenne et par la criminalité transfrontalière, qui a un rôle majeur dans l'ouverture de routes migratoires irrégulières et l'exploitation de la détresse des migrants ;

Observe que ces menaces exigent de l'agence Frontex une meilleure anticipation des risques migratoires, une « offre » de services mieux adaptée aux situations des États membres, et une plus grande réactivité en cas de crise ;

Sur le renforcement du soutien aux opérations de Frontex

Souligne que l'élargissement des compétences et l'accroissement du budget de l'agence Frontex doivent s'accompagner d'une augmentation proportionnelle de sa responsabilité et de sa transparence ;

Appelle à cet égard, comme la Cour des comptes de l'Union européenne, à l'amélioration des informations communiquées par Frontex sur les objectifs, l'impact et les coûts de ses opérations ; soutient également les efforts en cours pour améliorer la procédure de passation des marchés publics suivie par l'agence et mettre en place un dispositif crédible d'audit interne ;

Estime que l'attractivité des postes proposés par l'agence doit être améliorée, en particulier par la revalorisation du coefficient indemnitaire appliqué actuellement aux personnels de l'agence en conformité avec l'implantation géographique de son siège ;

Demande le recrutement de l'expertise nécessaire pour remédier en urgence à la fragilité de l'agence dans la conception et la diffusion d'analyses de risques et d'évaluations des vulnérabilités ; sollicite en outre une amélioration de la transmission des informations par les États membres à Frontex, condition *sine qua non* d'une meilleure qualité de ses analyses de risques ;

Souhaite ardemment l'organisation régulière d'exercices opérationnels conjoints entre les personnels de l'agence Frontex et les services compétents des États membres.

Sur l'amélioration de la réponse opérationnelle de Frontex

Insiste sur l'importance symbolique et opérationnelle du contingent permanent de Frontex, constitué de personnels formés à la surveillance des frontières portant pour la première fois un uniforme aux couleurs de l'Union européenne et incarnant une solidarité concrète de l'Union européenne avec les États membres dans la surveillance des frontières ;

Demande avec solennité l'accélération des efforts actuels pour assurer le respect des engagements budgétaires et du calendrier prévu pour la mise en œuvre effective d'un contingent de 10 000 officiers à échéance 2027 ; ajoute que ces efforts de recrutement doivent être menés en considérant la compétence des personnels et en reflétant la diversité géographique des États membres ;

Sur l'amélioration de la capacité opérationnelle de Frontex

Estime stratégique le rôle des opérations de surveillance maritime conjointes auxquelles participe l'agence Frontex sur les rives sud de l'Union européenne, dans la lutte contre l'immigration irrégulière et les réseaux criminels transfrontaliers ;

Souligne en particulier l'efficacité du partenariat existant entre Frontex et la Grèce pour protéger les frontières extérieures de l'Union européenne, et soutient les échanges actuels destinés à conforter ce partenariat tout en précisant la responsabilité de chaque acteur dans les opérations ;

Appelle au renforcement de la veille opérationnelle de Frontex dans la surveillance des côtes françaises et belges de la Manche et de la mer du Nord, afin de contribuer à leur sécurisation, de dissuader les départs, d'améliorer le démantèlement des réseaux de passeurs et de sauver des vies humaines ;

Salue la rapidité du déploiement des équipes de l'agence Frontex aux frontières extérieures de l'Union européenne et de l'Ukraine, dès l'invasion de cette dernière par la Russie, et la contribution de ces équipes, tant à la fluidification de l'enregistrement et de l'identification des ressortissants ukrainiens, afin de leur octroyer la protection temporaire dans l'Union européenne, qu'à la surveillance renforcée des passages frontaliers ;

Affirme la pertinence de la nouvelle capacité donnée à l'agence Frontex de soutenir l'action des pays tiers contre l'immigration irrégulière et de déployer dans ces pays, en application d'accords de statut, des personnels en charge de l'analyse des risques migratoires ou, en appui aux autorités nationales, de la surveillance de leurs frontières ; salue les premiers effets positifs de ces accords en Albanie et en Moldavie et estime nécessaire de poursuivre la signature de tels accords, en priorité dans les pays des Balkans occidentaux qui constituent aujourd'hui la première route des migrants irréguliers vers l'Union européenne ;

Rappelle le rôle déterminant de l'agence Frontex dans la préparation, l'organisation et l'accompagnement des retours de migrants irréguliers n'ayant pas vocation à demeurer dans l'Union européenne, dans leur pays d'origine ; constate l'importance de son appui aux autorités françaises dans ce domaine ;

Encourage l'agence Frontex à renforcer son dispositif de lutte contre la criminalité transfrontalière, qui organise et exploite l'immigration irrégulière vers l'Union européenne et en son sein, par une coopération accrue avec les services compétents des États membres, ainsi qu'avec les agences Eurojust et Europol ;

Se félicite, de la responsabilité confiée à l'agence Frontex pour la gestion de l'unité centrale d'ETIAS, qui sera opérationnelle en permanence, afin de procéder aux vérifications approfondies des informations transmises par les ressortissants de pays tiers non soumis à visa en vue de l'obtention d'une autorisation de voyage ;

Sur le contrôle parlementaire de l'agence Frontex

Relève que l'article 112 du règlement (UE) 2019/1896 prévoit la mise en place d'un contrôle parlementaire conjoint de Frontex reposant sur la participation du Parlement européen et des parlements nationaux des États membres ;

Regrette cependant que le Parlement européen ait constitué unilatéralement depuis plusieurs mois un groupe de travail et de suivi de l'activité de l'agence et procède à des auditions régulières de ses responsables, sans volonté d'y associer les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne ;

Estime nécessaire et urgente la mise en place d'un contrôle parlementaire conjoint ; rappelle en effet que, si elle est aujourd'hui partagée avec l'agence Frontex, la surveillance des frontières des États membres demeure une mission constitutive de leur souveraineté nationale dont ils sont responsables en premier ressort ;

Propose que le groupe de contrôle parlementaire conjoint s'inspire de celui mis en place entre 2016 et 2018 pour contrôler l'agence européenne de coopération policière, Europol ;

Précise que ce groupe, coprésidé par le Parlement européen et le Parlement national de l'État membre assumant la présidence semestrielle du Conseil de l'Union européenne, pourrait de ce fait être constitué de 4 membres par Parlement national et de plusieurs membres pour le Parlement européen, et qu'il devrait se réunir au moins une fois par semestre ;

Affirme que ce groupe pourrait entendre à sa demande l'ensemble des responsables et personnels de l'agence Frontex, poser des questions au conseil d'administration et au directeur exécutif, et procéder à des vérifications sur pièces et sur place ;

Précise que ce groupe de contrôle parlementaire conjoint pourrait être représenté au sein du conseil d'administration de Frontex par un de ses membres issu des parlements nationaux, dans la mesure où le règlement relatif à Frontex prévoit déjà la représentation du Parlement européen à ce conseil par un député européen ;

Remarque que la mise en place de ce contrôle parlementaire conjoint sur les activités de l'agence Frontex nécessite une décision de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne mais n'est en revanche pas conditionnée à une modification préalable du règlement (UE) 2019/1896.

Sur une éventuelle révision du règlement Frontex

Constate que la Commission européenne a ouvert une période d'évaluation de la mise en œuvre du règlement Frontex 2019/1896, afin d'apprécier, fin 2023, la nécessité d'une révision de ce règlement ; regrette à cet égard la durée trop brève de la consultation publique ouverte par la Commission européenne sur ce dossier et l'absence de consultation systématique des parlements nationaux ;

Estime en tout état de cause que l'évaluation de la Commission européenne intervient trop tôt pour conclure à une éventuelle révision de ce cadre juridique ; souligne que l'ouverture de nouvelles négociations interinstitutionnelles sur le devenir de l'agence Frontex risquerait de paralyser l'action de l'Union européenne en ce domaine, alors que cette dernière ne parvient déjà pas à s'accorder sur le Nouveau Pacte sur la migration et l'asile, dans un contexte de regain des pressions migratoires et de menaces géostratégiques inédites ;

Conclut à la nécessité de laisser à l'agence Frontex le temps de mettre en œuvre l'intégralité de son mandat actuel ;

Estime, par conséquent, inopportune toute réforme du règlement 2019/1896 qui serait proposée fin 2023.

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

Jeudi 15 décembre 2022

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Quatrième partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du lundi 10 au vendredi 14 octobre 2022

*Communication de M. Alain Milon,
premier vice-président de la délégation française à l'APCE*

M. Jean-François Rapin, président. – Notre matinée sera consacrée aux activités interparlementaires que nous menons au titre de la commission et au sein des assemblées adossées aux organisations interétatiques européennes hors Union européenne. Cela nous conduira à tourner nos regards vers les pays européens qui ne sont pas membres de l'Union et à évoquer le sujet de l'élargissement qui connaît encore des développements nouveaux.

Je vous propose de commencer par le compte rendu de la quatrième partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) qui s'est tenue il y a deux mois, quelques jours seulement après la réunion constitutive à Prague de la Communauté politique européenne qui réunit quasiment les mêmes États que le Conseil de l'Europe, ce qui ne manque pas d'interroger... Je cède la parole à notre collègue Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je voudrais au préalable dire quelques mots concernant le renouvellement de la délégation française, à la suite des élections législatives. Le changement a été très profond chez les députés puisque, sur les vingt-quatre députés sortants, seuls quatre font à nouveau partie de la délégation. Beaucoup ont été battus ou ne sont pas représentés. Quelques-uns, comme Isabelle Rauch ou Olivier Becht, occupent désormais d'autres fonctions.

La délégation est dorénavant présidée par Bertrand Bouyx, député Renaissance du Calvados, qui a également été élu vice-président de l'Assemblée parlementaire, selon les traditions de la délégation.

La délégation est très diverse sur le plan politique, à l'image de l'Assemblée nationale. Elle comprend notamment quatre députés RN et six députés LFI.

La répartition des membres entre les commissions n'a pas soulevé de difficulté particulière. Je voudrais souligner que notre collègue François Calvet a été désigné par le groupe PPE membre suppléant de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'Homme. Il s'agit d'une commission importante, puisqu'elle auditionne les candidats proposés par les États pour siéger à la Cour européenne des droits de l'Homme et formule des recommandations de vote qui sont généralement suivies par l'APCE.

J'en viens maintenant à la session en elle-même, qui a connu plusieurs temps forts. Je sais que l'ordre du jour de la matinée est chargé et je me concentrerai donc sur quelques thèmes principaux qui font écho aux travaux de la commission des affaires européennes, en vous renvoyant à mon rapport pour plus de précisions sur les autres points.

Le premier sujet sur lequel je souhaite appeler votre attention est la difficulté à laquelle s'est trouvée confrontée la délégation française s'agissant des questions de laïcité et d'« islamophobie ».

Le rapporteur suédois de l'APCE, Momoudou Malcom Jallow, qui avait auditionné au Sénat nos collègues Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien, a dressé un véritable réquisitoire contre l'approche française de la laïcité dans son rapport sur « la sensibilisation et la lutte contre l'islamophobie, ou le racisme antimusulman, en Europe ».

Il y relève ainsi que « le respect de la liberté individuelle devrait être la priorité » et qu'il est « ironique de tenter de combattre le radicalisme et de protéger la liberté des femmes, en les obligeant à ne pas porter [le voile] », affirmant que la législation française « limite la participation des femmes musulmanes à l'économie et à la vie publique, car celles qui se sentent obligées par leur foi de porter le hijab ont tendance à renoncer à la pratique de certains sports ou à certaines professions plutôt que de renoncer au voile ». Il dénonce également la « vague de répression » qui s'est abattue sur certaines mosquées soupçonnées d'encourager l'extrémisme.

Momoudou Malcolm Jallow est un tenant d'une logique communautariste. Son approche était à cet égard caricaturale et empreinte d'une réelle mauvaise foi, ce qu'a dénoncé avec force Jacques Le Nay. Il n'en demeure pas moins qu'elle a un écho certain et que ce débat a, une nouvelle fois, souligné la nécessité d'une réelle mobilisation pour expliquer et défendre l'approche française de la laïcité.

Mon deuxième point concerne les Balkans occidentaux, un fil rouge de cette partie de session. Je n'évoquerai pas la mission d'observation électorale en Bosnie-Herzégovine à laquelle Claude Kern et Didier Marie ont participé, puisque Pascal Allizard en parlera tout à l'heure.

Un débat important, mené par l'ancien Premier ministre grec Georges Papandréou, a eu lieu sur les perspectives européennes des Balkans occidentaux. La résolution adoptée par l'APCE souligne les dangers liés à l'influence russe dans la région et les risques d'accentuation des fractures, voire de déstabilisation.

Sans surprise s'agissant d'une résolution portée par un collègue grec, la résolution votée par l'APCE appelle à donner un nouvel élan au processus d'élargissement de l'Union européenne, tout en relevant les nombreux défis qui doivent être surmontés, notamment en matière d'État de droit, d'indépendance du système judiciaire, de lutte contre la corruption ou encore de liberté et d'indépendance des médias.

Bernard Fournier a plus précisément interrogé le Premier ministre albanais, qui s'exprimait devant l'APCE à l'occasion de cette partie de session, sur sa vision des risques liés à de possibles opérations de déstabilisation menées par la Fédération de

Russie. Évoquant l'influence russe en Serbie ou en Republika Srpska, mais aussi dans les autres pays de la zone à l'exception de l'Albanie et du Kosovo, Edi Rama lui a répondu que « les Balkans sont la chaîne la plus faible de toute la solidarité et de la stabilité européenne » vis-à-vis de la Russie.

Dans ce contexte, le Premier ministre albanais, qui s'exprimait en français, a estimé qu'il ne fallait pas « mettre une pression extrême sur la Serbie par des sanctions. Parce que, premièrement, la Serbie ne pourra pas survivre aux sanctions et, deuxièmement, il faut faire attention à ne pas créer les conditions de jeter la Serbie ou la population qui admire Vladimir Poutine – malheureusement – dans les bras du Kremlin ».

Au-delà de sa vision sur le devenir des Balkans, Edi Rama était venu à Strasbourg avec un objectif bien précis, qui était de mettre publiquement en cause des travaux antérieurs de l'APCE sur le trafic d'organes au Kosovo, en vue d'obtenir un nouveau travail sur le sujet. Il s'est exprimé dans des termes et avec une virulence très inhabituels, qui ont profondément heurté les parlementaires présents. Ce fut indéniablement l'un des moments les plus « chauds » de cette session.

Mon troisième point concerne l'Ukraine. L'autre grand moment politique fut en effet l'intervention, en visioconférence, du Président ukrainien Volodymyr Zelensky, qui a accepté pour la première fois de répondre aux questions des parlementaires. Je l'ai moi-même interrogé sur les besoins d'assistance auxquels faisait face l'Ukraine, en particulier sur les plans médical et humanitaire. Ce fut l'occasion pour lui de remercier la France pour son engagement et son action.

L'APCE a également débattu de l'escalade militaire en Ukraine. Elle a adopté une résolution rapportée par un collègue lituanien qui condamne dans des termes très forts les actions menées par la Russie, le texte invitant les États membres du Conseil de l'Europe « à déclarer terroriste le régime actuel de la Fédération de Russie ». La résolution prône également la mise en place d'un système complet de responsabilité et soutient, en particulier, la création d'un tribunal international spécial *ad hoc* afin d'engager des poursuites pour le crime d'agression contre l'Ukraine. La délégation ukrainienne conduite par notre collègue Mariia Mezentseva avait largement développé l'approche de l'Ukraine en la matière, quand elle a été reçue au Sénat il y a quinze jours.

J'observe que, depuis ce déjeuner de travail, la Présidente de la Commission européenne a elle-même annoncé qu'en travaillant « avec la Cour pénale internationale, (...) [l'Union européenne aiderait] à mettre en place un tribunal spécial pour juger les crimes de la Russie ». La commission des questions juridiques et des droits de l'Homme de l'APCE s'est réunie lundi dernier pour approfondir les enjeux juridiques de ce sujet.

Deux autres personnalités se sont exprimées devant l'APCE au cours de cette partie de session : le Président du Conseil fédéral suisse, qui a notamment été interrogé sur la neutralité suisse à l'aune de la guerre en Ukraine, et le Président irlandais, alors qu'un débat était programmé sur les conséquences du Brexit sur les droits humains en Irlande, thème qui fait directement écho aux travaux menés par votre groupe de suivi sur la nouvelle relation euro-britannique.

Pour ne pas être trop long, je mentionnerai simplement que plusieurs débats ont eu lieu sur les questions migratoires, en particulier sur la notion de « pays tiers sûrs pour les demandeurs d'asile » et sur « le détournement du système d'information Schengen par des États membres du Conseil de l'Europe pour infliger des sanctions à motivation politique ». Ce dernier rapport était confié à une collègue turque et nous avons pu constater à nouveau la nécessité de s'impliquer dans les débats pour éviter certaines mises en cause inappropriées.

La délégation française a également eu des rencontres avec les délégations canadienne et arménienne. À la suite des affrontements survenus mi-septembre, le sujet des tensions entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan a donné lieu à un débat d'actualité spécifique en séance plénière à Strasbourg.

La rencontre entre les délégations m'a notamment permis de remettre officiellement à nos collègues arméniens la proposition de résolution déposée par plusieurs présidents de groupe, adoptée par le Sénat le 15 novembre dernier, « visant à appliquer des sanctions à l'encontre de l'Azerbaïdjan et exiger son retrait immédiat du territoire arménien, à faire respecter l'accord de cessez-le-feu du 9 novembre 2020, et favoriser toute initiative visant à établir une paix durable entre les deux pays ».

Enfin, j'avais déjà eu l'occasion d'évoquer devant vous la possible tenue d'un sommet des chefs d'État ou de gouvernement du Conseil de l'Europe. Ce sommet était réclamé par l'APCE, sur fond d'interrogations concernant le sens de l'action du Conseil de l'Europe après l'exclusion de la Russie, mais aussi d'inquiétudes ou d'incompréhensions liées à l'initiative de la Communauté politique européenne. Le périmètre géographique de la Communauté politique européenne et du Conseil de l'Europe est en effet quasiment identique, les seules variations concernant le Kosovo, Monaco, Andorre et Saint-Marin.

Ce sommet a bien été confirmé depuis : il aura lieu à Reykjavik en mai 2023 et alimentera, incontestablement, les débats que nous aurons l'an prochain.

M. Jean-François Rapin, président. – Il semble que cette partie de session ait été houleuse et que l'APCE connaisse des tensions. Je suis particulièrement inquiet sur le premier sujet évoqué par Alain Milon, à savoir la vision communautariste de certains parlementaires.

M. Alain Milon, rapporteur. – Ce n'est pas la première fois ! Et il s'agissait d'un rapporteur suédois. Mais ce qui m'inquiète le plus, c'est l'Ukraine et la résurgence des tensions entre la Serbie et le Kosovo. Des parlementaires serbes attaquent très directement leurs homologues kosovars : pour eux, le Kosovo n'est pas un État.

M. Jean-François Rapin, président. – Lorsque je me suis rendu en Serbie aux côtés du Président Larcher, les interprètes serbes traduisaient « Kosovo » par « soi-disant Kosovo »...

M. André Gattolin. – Je participe activement aux réunions de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE et je confirme ces tensions.

Nous avons lundi dernier une audition sur l'affaire Pegasus qui concerne directement beaucoup d'États, puisque plusieurs gouvernements ont espionné différentes personnes. Cette audition, qui était diffusée en direct, visait à entendre des experts et à leur poser des questions, mais nous avons assisté à une suite de prises de parole déclamatoires sans questions...

Nous avons également assisté à des affrontements incroyables entre les Azéris et les Arméniens, mais aussi entre Grecs et Turcs ou entre une députée européenne catalane qui était auditionnée et un collègue du PPE. L'ambiance est donc assez irréaliste, plusieurs membres n'hésitant pas à filmer les propos de leurs collègues pour les diffuser ensuite.

Par ailleurs, la question des moyens financiers du Conseil de l'Europe continue de se poser. La France, premier financeur du Conseil, apporte des contributions volontaires, ce qui n'est pas le cas de tous les pays. Nous pourrions notamment attendre de ceux qui utilisent l'APCE comme tribune se comportent comme la France, ce que je n'ai pas manqué de relever...

Je suis quand même assez inquiet pour l'institution au regard de toutes ces tensions.

M. Jean-François Rapin, président. – Les mêmes tensions et la même violence verbale existent à la COSAC.

M. Alain Milon, rapporteur. – J'ai assisté à une réunion de la commission des affaires sociales de l'APCE durant laquelle une députée azérie présentait un rapport sur la protection de l'enfance. Un député arménien l'a agressée verbalement sur le thème : « L'Azerbaïdjan tue des enfants ! »

M. Jean-Yves Leconte. – Ce qui est la réalité...

M. André Gattolin. – Alain Milon a évoqué le sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe qui devrait avoir lieu en mai. La Communauté politique européenne devrait se réunir en Moldavie également en mai. Je crois que nous devrions réfléchir aux modalités du contrôle parlementaire de cette nouvelle organisation. L'APCE pourrait jouer un rôle en la matière.

Enfin, je remarque que l'APCE a adopté un grand nombre de recommandations ou de résolutions qui n'ont donné lieu à aucune décision de la part du Comité des ministres.

Politique étrangère et de défense

Bilan des activités de l'Assemblée parlementaire pour l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (AP-OSCE) depuis l'agression russe de l'Ukraine et de ses missions d'observations électorale (Kirghizistan, Bosnie-Herzégovine, États-Unis)

*Communication de M. Pascal Allizard,
premier vice-président de la délégation française à l'AP-OSCE*

M. Jean-François Rapin, président. – Nous allons maintenant entendre 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). Il va nous informer des activités menées par cette assemblée depuis un an, sans oublier les différentes missions d'observation électorale auxquelles nos collègues ont pu participer. Dans cette assemblée aussi, la guerre en Ukraine a joué un rôle de détonateur et soulève des questions nouvelles, auxquelles Pascal Allizard est tout particulièrement confronté dans la nouvelle mission qu'il a reçue, à la tête de la commission du règlement de l'AP-OSCE.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Il y a un an, le 18 novembre 2021, nous avons fait le point sur l'activité de l'AP-OSCE ; depuis lors, cette assemblée a connu son renouvellement annuel cet été, les élections législatives ont substantiellement modifié la composition de la délégation française et, surtout, la guerre a éclaté en Ukraine.

Issue de l'Acte final de la conférence d'Helsinki, en 1975, qui marqua la fin de la guerre froide et le début de la détente entre les blocs, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) est composée de 57 États d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie. C'est la plus grande organisation régionale de sécurité au monde. Son ADN consiste à promouvoir la stabilité, la paix et la démocratie en s'efforçant de mener un dialogue politique autour de valeurs partagées et en agissant concrètement sur le terrain, à partir du « décalogue » d'Helsinki, les dix principes que les États signataires de l'Acte se sont engagés à respecter dans leurs relations et à mettre en œuvre pour fonder leur coopération.

Les voici : égalité souveraine des États ; non-recours à la menace ou à la force ; inviolabilité des frontières ; intégrité territoriale des États ; règlement pacifique des différends ; non-intervention dans les affaires intérieures ; respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; coopération ; exécution de bonne foi des obligations du droit international, notamment de la Charte des Nations Unies.

L'AP-OSCE incarne, depuis 1992, la dimension parlementaire de cet espace de dialogue qui couvre un vaste éventail de questions de sécurité, dans trois directions, correspondant aux trois commissions de l'assemblée : politico-militaire, mais aussi économique-environnementale et humaine. Les 13 membres de la délégation française, 8 députés et 5 sénateurs, participent activement à cette mission.

La composante sénatoriale s'est vue modifiée, cette année, par l'arrivée de Ludovic Haye, en remplacement d'André Gattolin, qui a préféré, après quelques années de bons et loyaux services, rester uniquement membre de l'APCE. Pour le reste, elle demeure inchangée : Jean-Yves Leconte et Stéphane Demilly en sont vice-présidents ; Valérie Boyer en est membre, ainsi que Ludovic Haye, qui vient de nous rejoindre. J'en assure la présidence, ainsi que la première vice-présidence de la délégation française, qui est désormais présidée par le député Didier Paris, la précédente présidente, Sereine Mauborgne, n'ayant pas été réélue à l'Assemblée nationale. Il est donc revenu aux sénateurs d'assumer la continuité institutionnelle pour représenter la France et défendre ses amendements lors de l'assemblée annuelle de Birmingham, du 2 au 6 juillet dernier, tout de suite après les élections législatives.

Lors de cette session, la première à s'être tenue en présentiel après deux longues années de réunions virtuelles ou hybrides, notre collègue députée suédoise, Margareta Cederfelt, fut réélue, pour un deuxième mandat annuel, à la présidence de cette assemblée, où elle avait succédé à un Britannique, Lord Peter Bowness. Pour ma part, j'en demeure vice-président ; j'ai en outre été confirmé dans les fonctions de représentant spécial de la présidente pour les affaires méditerranéennes, chargé des relations avec les six pays partenaires de la Méditerranée : Algérie, Maroc, Tunisie, Égypte, Jordanie et Israël.

C'est lors de la réunion de reconstitution qui a eu lieu le 5 octobre dernier au Palais Bourbon que les autres députés ont rejoint notre délégation française : Olga Givernet, vice-présidente ; Pascal Lecamp, vice-président ; Anna Pic, Thibaut François, Meyer Habib, Bastien Lachaud et Jean-François Portarrieu, membres.

C'est peu de dire que l'invasion russe de l'Ukraine a représenté un énorme coup de tonnerre pour l'OSCE dans son ensemble et pour son assemblée parlementaire en particulier.

C'est à Vienne, alors que les bruits de botte s'amplifiaient et que les chars russes s'amassaient à la frontière de l'Ukraine, que le bureau de l'assemblée parlementaire, en grande partie incrédule, fut informé de ces préparatifs, presque heure par heure, dans une petite salle de réunion transformée en centre de crise improvisé, le 23 février au soir.

Puis les travaux, de format hybride, continuèrent le 24 février, et les jours suivants, avec la réunion de la Commission permanente, de la plénière et des commissions, dont l'ordre du jour avait été adapté pour être presque entièrement consacré à l'agression de l'Ukraine par la Russie, le matin même. La secrétaire générale de l'OSCE, Helga Schmid, a regretté que la Russie ait préféré la violence au dialogue. Elle a fait part de sa préoccupation à propos de la sécurité des personnels de l'OSCE, alors nombreux en Ukraine, notamment les membres de la mission spéciale d'observation. Mme Schmid a demandé à la Russie de cesser ses actions et de ne pas viser les civils. Enfin, elle a souligné l'importance du rôle des parlementaires en temps de guerre.

De nombreux chefs de délégation et représentants spéciaux ont ensuite pris la parole, pour condamner – avec une vive émotion – les actions de la Russie et faire part de leur soutien aux Ukrainiens. Seuls les chefs des délégations de Russie et de

Biélorussie ont tenu des discours différents, véhéments, reprenant les éléments de langage de M. Poutine.

Lors de la réunion du bureau du 4 avril, à Copenhague, les discussions ont encore été essentiellement consacrées à l'invasion russe en Ukraine et aux informations sur les massacres perpétrés dans la ville de Boutcha, images récentes à l'appui, avec des témoignages d'une grande intensité.

C'est lors de cette réunion du bureau que fut actée ma nomination comme président de la commission du règlement de l'AP-OSCE, envisagée depuis décembre 2021, lors d'un précédent bureau réuni à Stockholm. Ce qui s'annonçait avant le mois de février comme le pilotage fin d'un navire de croisière s'est subitement mué en une navigation par grand frais, entre récifs et vents contraires.

Ce qui s'apparentait à un exercice de réécriture d'un règlement inspiré des usages anglo-saxons s'est transformé en un défi géopolitique, au moment où l'ADN de l'OSCE s'est trouvé mis en question de façon assez vigoureuse.

Ainsi, en juillet, l'assemblée plénière de Birmingham a adopté une déclaration condamnant fermement l'invasion russe, incitant à l'action humanitaire et économique, appelant à juger les responsables des crimes de guerre et d'éventuels crimes contre l'humanité perpétrés en Ukraine, mais aussi, au plan interne, à instaurer un mécanisme de sanction à l'encontre des représentants de la Russie.

Précisons que le Royaume-Uni, à l'occasion de cette session annuelle, ainsi que la Pologne, à l'occasion de la session d'hiver qui s'est tenue à Varsovie il y a trois semaines, ont refusé d'émettre des visas aux parlementaires de la délégation russe. L'ensemble des membres russes de l'AP-OSCE, en tant que parlementaires russes, sont sous le coup de sanctions de l'Union européenne, appliquées par le Royaume-Uni comme par la Pologne. Un tel mécanisme de sanction est inédit au sein d'une assemblée dont la raison d'être est le dialogue, la détente, la coopération et le désarmement !

Dans le contexte de la guerre en Ukraine, l'amendement au règlement de l'assemblée que nous avons, patiemment et prudemment, élaboré au cours de l'été et de l'automne visait à instaurer un mécanisme, non pas d'exclusion – comme le réclamait à l'origine la délégation ukrainienne –, mais de suspension, temporaire et réversible, comportant une clause de révision, avec une majorité qualifiée. Ce mécanisme a été calibré de manière à cibler principalement la guerre russo-ukrainienne et à ne pas pouvoir être invoqué dans des conflits plus « mineurs » entre États membres.

Dès avant la session d'automne, qui vient de se tenir à Varsovie, il est apparu que la règle dite du « consensus moins un » s'appliquait à la procédure d'adoption de cet amendement au règlement de l'AP-OSCE. Inspirée des Nations-Unies, cette règle, issue de la branche intergouvernementale de l'OSCE, s'applique aussi aux décisions les plus importantes de son assemblée, qui sont prises par sa commission permanente, où tous les États membres sont représentés. Cela signifie qu'il suffit que deux mains se lèvent contre la proposition pour qu'elle soit considérée comme rejetée, faute de consensus.

À Varsovie, la séance solennelle du 24 novembre au matin fut ouverte par la maréchale de la Diète, Elzbieta Witek, le maréchal du Sénat, Tomasz Grodzki, le

ministre des affaires étrangères polonais et Zbigniew Rau, président de l'OSCE en exercice ; elle fut marquée par une intervention en visioconférence en direct du président ukrainien Volodymyr Zelensky, exhortant l'assemblée à prendre des sanctions et à agir contre la Russie, et soulignant qu'après le Parlement européen, l'APCE et l'AP-OTAN (assemblée parlementaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord), elle était la seule à ne pas l'avoir encore fait.

En tant que vice-président de l'AP-OSCE, j'ai présidé la première session plénière, consacrée à l'impact sur l'OSCE de la guerre en Ukraine. Je présidais en outre la délégation française, Didier Paris étant retenu dans sa circonscription par une visite du Président de la République.

Jean-Yves Leconte est intervenu dans la troisième session, consacrée à la protection des libertés et des droits fondamentaux en situation de conflit armé et de crise humanitaire, pour insister sur le rôle de la justice internationale en Ukraine, mais aussi en Biélorussie et en Arménie.

Tout en appelant à la solidarité avec l'Ukraine, Valérie Boyer, dans la même session, a plaidé avec force pour l'Arménie, en rappelant la récente résolution adoptée par le Sénat.

Pendant ce temps, d'intenses consultations se poursuivaient, sur le mécanisme de suspension, avec la présidente Cederfelt et les délégués de diverses délégations, notamment ukrainienne.

L'amendement a été ensuite débattu en commission permanente, mais n'a pas été mis aux voix, en raison de la règle du « consensus moins un ». Ce débat était utile et nécessaire, mais il ne manque pas de faire réfléchir sur l'application d'une règle qui s'apparente de fait à un droit de veto. Certes, la session de Varsovie s'est conclue par un soutien quasi unanime à une déclaration de fond, très ferme contre la Russie, appelant à mettre en œuvre les orientations de la déclaration de Birmingham sur la nécessité de juger les crimes de guerre, contre l'humanité et autres, commis à l'occasion de la guerre en Ukraine. Cependant, il devient patent, dans le contexte actuel, que l'AP-OSCE doit se réformer pour mieux incarner sa vocation. Je suis déterminé, dans les mois qui viennent, à apporter ma contribution à cette réflexion.

J'en viens, pour conclure, à l'autre mission, très importante, de l'assemblée parlementaire : les missions d'observation électorale (MOE), dans lesquelles nous apportons notre regard de parlementaires.

Pour ma part, j'ai été coordinateur spécial de la MOE en Bosnie-Herzégovine, lors des élections générales qui s'y sont déroulées le 2 octobre. Nous reviendrons certainement sur ce pays qui figure aussi à notre ordre du jour de ce matin au titre du point sur l'élargissement de l'UE et les Balkans occidentaux.

Ayant coordonné sur place le travail de plusieurs centaines d'observateurs internationaux, dont près d'une centaine de parlementaires, de l'AP-OSCE, de l'AP-OTAN, de l'APCE et du Parlement européen, en bonne intelligence avec le bureau international de la démocratie et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, représenté sur place par un fin diplomate suédois, expérimenté en missions délicates, je ne dirai que quelques mots sur ce pays qui porte encore les stigmates de quatre années d'une

guerre qui, entre 1992 et 1995, a fait plus de 100 000 morts et déplacé plus d'un million de personnes, sur une population totale estimée à un peu plus de trois millions de personnes. Démographiquement exsangue, avec plus d'un demi-million de départs depuis 2013, la Bosnie-Herzégovine connaît, relativement à sa population, l'une des plus fortes émigrations au monde.

Politiquement paralysé par une structure politique extrêmement complexe, issue des accords de Dayton, avec un mille-feuille territorial et ethnique qui entrave largement les perspectives d'action nationale coordonnée, et soumis aux oukases, dits « pouvoirs de Bonn », d'un haut représentant censé incarner les Nations Unies et disposant d'un droit de veto législatif et constitutionnel, c'est un pays compliqué, mais un pays en paix.

À ce titre, la MOE a montré que l'organisation des élections en Bosnie-Herzégovine, si elle n'est pas sans faille, semble assez solide, et les élections laissent entrevoir le début de l'émergence possible d'une nouvelle génération, soucieuse de mieux rendre compte à ses concitoyens de son action, ce que favorise le fort soutien de l'Union européenne et de la communauté internationale.

Avant de laisser la parole à Jean-Yves Leconte, je veux évoquer brièvement la mission à laquelle a participé Valérie Boyer qui, souffrante, s'excuse de ne pouvoir nous l'exposer elle-même.

Valérie Boyer a participé à une MOE au Kirghizistan, lors des élections législatives qui ont eu lieu il y a un peu plus d'un an, en novembre 2021, dans ce pays enclavé d'Asie centrale, membre de l'OSCE, qui essaie de mener une politique dite « multivectorielle », la plus équilibrée possible, entre ses puissants voisins.

Lors de ces élections, les 90 sièges du Conseil suprême devaient être renouvelés. Elles ont vu une large victoire des partisans du président élu en janvier 2021, qui appartenait auparavant à l'opposition. Les élections d'octobre 2020 avaient été suivies par de fortes tensions, qui avaient abouti à leur annulation. Le Kirghizistan a des relations correctes avec ses voisins ; l'influence russe y demeure très forte, le russe a d'ailleurs le statut de langue officielle au côté du kirghize.

Le scrutin de novembre 2021 a été bien organisé, en contraste avec les irrégularités des élections d'octobre 2020. Une nouvelle Constitution a été approuvée par référendum en avril 2021 ; elle instaure un parlement monocaméral de 90 sièges, le Conseil suprême, au sein duquel 36 sièges sont attribués par scrutin uninominal majoritaire à un tour dans autant de circonscriptions ; les 54 autres sièges sont répartis à la proportionnelle plurinomiale avec des listes ouvertes et un seuil de 5 % dans une circonscription nationale. La participation au premier scrutin de ce type a été relativement basse, 34 %, mais l'organisation est globalement satisfaisante, malgré des infractions constatées lors de recomptages.

Je tiens à signaler à ce propos que la France est le seul pays occidental ayant refusé une mission d'observation électorale, que ce soit pour la présidentielle ou pour les législatives. Les États-Unis l'acceptent – Jean-Yves Leconte vous en parlera –, de même que l'Italie, la Grande-Bretagne ou l'Allemagne.

M. Jean-Yves Leconte. – La précédente présidente de la délégation aurait pu, à l’occasion des élections législatives, relayer notre souhait de voir la France accepter ce type de missions ; elle ne l’a pas fait.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Nous sommes au moins d’accord là-dessus !

M. Jean-Yves Leconte. – C’est souvent le cas, et, par rapport à la description de ce qui a pu avoir lieu à l’AP-OSCE, nous sommes assez urbains entre nous. Pour ma part, Birmingham a été ma première session de l’AP-OSCE non virtuelle.

Quant aux élections américaines, elles appartiennent vraiment à un autre monde, plus éloigné du nôtre que les pays d’Asie centrale.

Les États-Unis avaient, à l’échelle fédérale, invité l’AP-OSCE à observer les élections de mi-mandat, dites *midterms*, mais tous les États ne l’ont pas autorisé, en particulier ceux sujets à des tensions, à l’instar de la Floride, l’Ohio ou la Pennsylvanie. En fonction des régions, il y a, je crois, près de 3 000 législations différentes relatives aux élections.

M. André Gattolin. – Chaque État est souverain aux États-Unis !

M. Jean-Yves Leconte. – Même au sein de chaque État, il peut y avoir des législations spécifiques à l’échelle des comtés, ce qui rend impossible une description globale de la situation dans le pays.

J’évoquerai la Californie, où j’ai réalisé ma mission d’observation.

La première chose qui m’a frappé en arrivant dans le premier bureau de vote que j’ai visité, la mairie de Berverly Hills, c’est que vous pouvez y lire le *Bill of Rights* en chinois et en russe. Il est possible de choisir sa langue sur les machines à voter ainsi que pour tout le matériel électoral. Vous pouvez donc voter, par exemple, en farsi.

La deuxième chose étonnante est le nombre de questions qui figurent sur le bulletin de vote. Dans le comté de Los Angeles, le bulletin comporte six pages, avec cinq ou six questions par page. Les électeurs peuvent être amenés, lors de l’élection de leur représentant au Congrès, à se prononcer également sur un référendum ou des nominations locales. Ainsi, même en ayant déjà fait ses choix, il faut au moins cinq minutes pour remplir son bulletin de vote.

M. André Gattolin. – En revanche, la participation est particulièrement élevée au regard de cette complexité.

M. Jean-Yves Leconte. – Je n’en suis pas sûr. Par ailleurs, au-delà de la complexité des bulletins de vote, tout est fait pour faciliter la vie des gens. Il n’y a pas de bureau de vote assigné ni de vérification d’identité : si votre nom figure sur la liste électorale, il vous suffit de donner votre date de naissance.

De plus, il est possible de voter pendant environ une semaine avant la date officielle de l’élection, soit dans les bureaux de vote, soit en remplissant le bulletin chez soi et en l’envoyant par la poste ou en le déposant dans des urnes qui se trouvent un peu partout dans les rues.

M. Jean-François Rapin, président. – Reçoivent-ils également la propagande électorale à domicile ?

M. Jean-Yves Leconte. – Ils en reçoivent beaucoup plus que nous, car ce n'est pas l'État qui s'en occupe.

M. André Gattolin. – Ce n'est pas public, c'est privé !

M. Jean-Yves Leconte. – Par ailleurs, les écoles ne pouvant être fermées une semaine, le vote se tient par exemple dans des églises ou des temples maçonniques.

Un autre point étonnant est que, le vote étant électronique, il n'y a pas de comptage à la fermeture des bureaux de vote. Les bulletins sont rassemblés et envoyés ailleurs, où a lieu un décomptage automatique.

Le dépouillement est ainsi très long, d'une part à cause de la complexité des procédures de vote et d'autre part, car chaque bulletin comporte un code « QR » individuel pour empêcher de voter plusieurs fois.

Cette méthode ne me semble pas très robuste et nourrit les soupçons sur les élections. Toutefois, le fait de ne pas mentir est très ancré dans la culture américaine : les Américains que j'ai rencontrés n'imaginent même pas de pouvoir voter deux fois.

M. Jean-François Rapin, président. – La question de l'honneur chez les Anglo-saxons est très importante.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous sommes en quelque sorte plus à l'aise avec le processus kirghiz qu'avec le processus américain – au-delà des questions de détournement des votes.

Je note par ailleurs que le fait de pouvoir voter dans plusieurs langues ne remet pas en question le patriotisme.

M. André Gattolin. – Le multilinguisme résulte d'une législation constitutionnelle spécifique à la Californie, prise dans les années 1970 pour permettre à la population hispanique de voter.

M. Jean-Yves Leconte. – En complément du propos de Pascal Allizard, j'ai été étonné par l'absence des Russes et des Biélorusses à l'assemblée parlementaire de l'OSCE. L'affrontement principal a eu lieu entre l'Azerbaïdjan et la France, qui défend beaucoup l'Arménie. Les pays d'Asie centrale restent muets s'agissant de la situation en Russie.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Je partage l'analyse de Jean-Yves Leconte. Lors de la réunion de la commission permanente, quand l'amendement a été présenté, il y a eu de nombreuses réactions négatives, mais aussi des pays se sentant très peu concernés. On retrouve ces mêmes délégations qui, terrorisées par leur proximité avec la Russie, ne s'expriment pas dès lors que les propositions sont clivantes et sanctionnent la Russie.

M. Jean-François Rapin, président. – J'ai une question pratique : à la COSAC, nous avons une traduction multilingue, qu'en est-il à l'OSCE ?

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Il y six langues de travail officielles à l'OSCE : l'anglais, le français, l'espagnol, le russe, l'allemand et l'italien. Toute intervention est traduite en simultanée dans ces six langues, qu'elle soit prononcée dans l'une de celles-ci ou non. Sinon, l'une de ces langues sert de pivot.

En tant que Français, je veille à prononcer la plupart de mes interventions en français, pour éviter que, au bout du compte, l'anglais soit imposé à tous.

Voisinage et élargissement

Élargissement de l'Union européenne

Communication de Mme Marta de Cidrac et M. Didier Marie

M. Jean-François Rapin, président. – Nous en venons au troisième point de notre ordre du jour, qui concerne l'élargissement de l'Union européenne. Le sujet est remonté en haut de l'agenda européen depuis la guerre en Ukraine. L'Union européenne a en effet apporté un soutien important à ce pays agressé, dont Patrice Joly nous a récemment fait mesurer l'ampleur financière et qui a vocation à s'accroître avec les besoins des Ukrainiens, alors que l'hiver s'installe et que la Russie bombarde massivement les infrastructures civiles.

La conférence qui s'est tenue avant-hier à Paris, sous la coprésidence des présidents Macron et Zelensky – celui-ci en visioconférence –, en présence du Premier ministre ukrainien, de l'épouse du président ukrainien, et de la présidente de la Commission européenne, a permis de mobiliser plus d'un milliard d'euros d'ici au mois d'avril, pour garantir, sur le terrain, l'accès à l'énergie et à l'eau, le bon fonctionnement des transports et la sécurité alimentaire et sanitaire.

Elle a aussi donné lieu à l'annonce d'une aide humanitaire exceptionnelle supplémentaire de 76,5 millions d'euros dans le domaine de l'électricité et de l'énergie, qui s'ajouterait aux 200 millions déjà engagés en 2022.

Outre ce soutien financier, l'Union européenne apporte un soutien politique sans faille à l'Ukraine, dont le point de mire est la reconnaissance du statut de candidat à ce pays ainsi qu'à la Moldavie, ce qui change la donne pour les Balkans, sur les rangs depuis longtemps.

Ainsi, les ministres des affaires européennes de l'Union européenne ont approuvé mardi l'octroi du statut de candidat à la Bosnie-Herzégovine – une décision qui devrait être formellement endossée par les dirigeants lors du Conseil européen qui se tient aujourd'hui. Hier, c'était au tour du Kosovo de déposer sa candidature pour intégrer l'Union européenne.

Dans ce contexte, nous sommes curieux d'entendre nos rapporteurs, Marta de Cidrac et Didier Marie, analyser ce qui se joue dans cette accélération de l'histoire.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – La reconnaissance par le Conseil européen de juin dernier du statut de pays candidat à l'Ukraine, ainsi qu'à la Moldavie, fut un geste politique très fort, marquant le plein engagement de l'Union européenne contre l'agression russe – engagement à la fois symbolique et concret.

Il convient à présent, un semestre après, de prendre toute la mesure des conséquences de cette décision à l'égard des pays des Balkans occidentaux.

Nous avons évoqué ce sujet lors de notre précédente communication, le 21 juin dernier, qui était intervenue entre la décision de la Commission européenne de

proposer au Conseil européen la candidature de l'Ukraine et de la Moldavie et la décision prise par ce dernier de la retenir, les 23 et 24 juin.

L'attente des Balkans à l'égard de la présidence française était alors d'autant plus forte que se mettait en place la nouvelle méthodologie d'élargissement, adoptée en 2020 à l'initiative de la France, et censée être plus prévisible, plus dynamique et plus politique.

D'ailleurs, la présidence française avait tenu à organiser, le 23 juin dernier, une réunion de dirigeants, juste avant le Conseil européen, rassemblant les Vingt-Sept et les institutions de l'Union européenne avec les chefs d'État ou de gouvernement des six pays de la région.

La Serbie, qui est candidate depuis 2012, s'en tient à une politique étrangère encore imprégnée de ses liens denses et anciens avec la Russie et donc peu alignée sur celle de l'Union européenne. En effet, la Serbie n'a pas appliqué de sanctions contre la Russie, bien qu'elle ait voté la résolution condamnant l'agression russe de l'Ukraine à l'assemblée générale des Nations Unies.

Tout comme la Serbie, le Monténégro, candidat depuis 2010, attend un horizon qui tienne compte de ses spécificités. Nous avons reçu plusieurs délégations parlementaires du Monténégro depuis cet été. Le ministre des finances monténégrin a, hier encore, rendu visite au groupe d'amitié sénatorial. L'évolution politique de ce pays nous préoccupe, aussi l'observons-nous avec attention, tout en encourageant ses efforts. Or ceux-ci sont réels, puisqu'il s'agit du pays le plus avancé actuellement, au regard des chapitres de négociation ouverts. Je l'ai d'ailleurs souligné avant-hier dans une interview sollicitée par la télévision d'État accompagnant le ministre lors de sa visite au Sénat.

Quant à l'Albanie et à la Macédoine du Nord, elles étaient suspendues à la levée des obstacles qui persistaient alors avec la Bulgarie. Ces obstacles ont été levés, grâce, il faut le souligner, aux efforts de la présidence française, mais non sans provoquer ensuite une onde de choc politique durable en Macédoine du Nord, ainsi, d'ailleurs, qu'en Bulgarie.

Mon collègue co-rapporteur Didier Marie reviendra sur la situation de la Bosnie-Herzégovine, qui doit faire l'objet d'une décision du Conseil européen aujourd'hui même, après que le Conseil des ministres des affaires étrangères a donné son accord mardi à l'octroi du statut de candidat à ce pays, confronté, selon la présidence tchèque, à un « moment historique ».

Quant au Kosovo, considéré jusqu'à présent comme candidat potentiel, il a déposé hier, sa demande de candidature.

Tout en réaffirmant un « attachement total et sans équivoque » à « la perspective de l'adhésion » et en appelant à « accélérer le processus », les conclusions des réunions estivales du Conseil européen donnaient l'impression que la région des Balkans demeurait au milieu du gué, entre la formidable avancée politique en faveur de l'Ukraine et de la Moldavie et le quasi-sur-place de pays engagés de longue date dans un processus long et difficile.

C'est dire la force des attentes qui s'exerçaient sur la présidence tchèque, mobilisée pour répondre aux aspirations européennes réelles des peuples de la région, dans un contexte géopolitique très contraignant – la nature, selon l'antique précepte d'Aristote, ayant horreur du vide.

Nous devons en effet nous montrer très attentifs à ne pas alimenter les narratifs, contraires aux intérêts de l'Union européenne et des pays de la région, de puissances cherchant à y renforcer leur influence.

Comment, dans ce contexte, permettre aux pays qui sont déjà bien avancés de progresser rapidement, tout en offrant aux autres des perspectives concrètes d'adhésion, sans méconnaître les obstacles réels qui se dressent sur leur chemin ? Tel était le dilemme, non seulement de la présidence tchèque, mais de l'ensemble de l'UE, dans le contexte géopolitique que nous connaissons.

Nous avons dressé en juin un tableau sinon exhaustif, du moins détaillé de la situation de chaque pays. Je présenterai un bilan d'ensemble, avant que mon collègue revienne sur les situations des pays évoqués.

C'est de Tirana, la semaine dernière, le mardi 6 décembre, que fut envoyé un signal important de confiance envers la capacité de ces pays à progresser pour remplir les critères définis à Copenhague. La préparation de ce sommet, qui a réuni les Balkans occidentaux, les 27 et les institutions européennes, ne fut pas aussi tranquille que le cours du Danube : la Serbie avait menacé de ne pas y participer, mais elle est finalement venue, ainsi que le Kosovo. La déclaration finale du 6 décembre réaffirme fortement l'importance majeure du partenariat stratégique entre l'UE et les Balkans occidentaux, et la perspective claire de leur adhésion à l'UE, avec des engagements concrets à cet égard.

Rappelons que l'UE est déjà le principal investisseur, partenaire commercial et donateur de la région. À Tirana, l'Union européenne, d'une seule voix, appelle à l'accélération du processus d'adhésion, « sur la base de réformes crédibles menées par les partenaires, d'une conditionnalité équitable et rigoureuse et du principe des mérites propres ». Chaque mot est pesé. L'accélération doit aller de pair avec les réformes, les progrès accomplis par chaque pays selon ses « mérites propres », notamment dans le domaine de l'État de droit, de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée : c'est évidemment très important.

La déclaration de Tirana, partagée par les pays de la région, affirme aussi sans équivoque que la Russie est seule responsable des crises énergétique et économique actuelles. Les dirigeants de l'UE demandent parallèlement aux Balkans occidentaux de réaliser des progrès rapides et soutenus vers un alignement complet sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE et d'agir en conséquence, y compris en ce qui concerne les sanctions décidées par l'UE. Message qui s'adresse surtout à la Serbie...

Cependant, l'UE continuera d'aider les partenaires des Balkans occidentaux à faire face aux répercussions négatives de la guerre en Ukraine sur leurs économies et leurs sociétés. Si, après la crise de la Covid-19, les pays de la région avaient pu se plaindre d'un certain retard à l'allumage de l'aide européenne à la résilience et à la relance, ils peuvent ici constater un engagement très clair et très concret de l'UE.

M. Didier Marie, rapporteur. – Ainsi, l’UE a pris un certain nombre de mesures pour aider les Balkans occidentaux dans le domaine de l’énergie. D’abord, à très court terme, pour atténuer les effets de la crise énergétique, nous apportons un soutien spécifique aux familles vulnérables et aux PME. En second lieu, à court et moyen terme, nous aidons à accélérer la transition énergétique et l’indépendance énergétique, notamment grâce au plan REPower EU. À Tirana, les dirigeants de l’UE ont confirmé leur décision d’ouvrir les achats communs de gaz, de gaz naturel liquéfié (GNL) et d’hydrogène aux partenaires des Balkans occidentaux et ils les ont encouragés à utiliser cette plateforme.

Grâce aux moyens de l’instrument de préadhésion (IPA), la mise en œuvre du plan économique et d’investissement et des programmes verts et numériques déjà adoptés se poursuivra afin de renforcer l’économie et la résilience de la région des Balkans. Un nouveau train de 400 millions d’euros de subventions, correspondant à une valeur d’investissement total de 1,2 milliard d’euros, vient ainsi d’être approuvé pour financer douze nouveaux projets d’investissement.

Au plan politique et stratégique, l’UE et les dirigeants des Balkans occidentaux ont montré leur détermination à accélérer et à approfondir leur engagement, en accordant une attention particulière aux jeunes : ainsi, l’UE associe déjà progressivement ces partenaires à des programmes tels qu’Erasmus +, le corps européen de solidarité et l’initiative « universités européennes », en conformité avec l’approche plus progressive de l’intégration européenne, issue de la nouvelle méthodologie proposée par la France en 2020. Simple inflexion ou changement d’approche ? Il faudra l’apprécier pays par pays, au regard de ses progrès, chapitre par chapitre, chacun des 35 chapitres étant ouvert et clos sur décision du Conseil, soit 70 décisions par pays !

Au cours du sommet, les dirigeants de l’UE et des Balkans occidentaux ont fait le point sur les progrès accomplis en faveur de l’intégration des Balkans occidentaux au marché intérieur de l’Union européenne ; sur la libre circulation et la reconnaissance des documents d’identité pour tous les citoyens de la région ; sur la reconnaissance mutuelle des diplômes universitaires et des qualifications professionnelles dans la région ; sur la modernisation des systèmes de paiement des économies des Balkans occidentaux ; dans le domaine du numérique ; et dans la mise en œuvre des voies réservées entre l’UE et les Balkans occidentaux, une initiative visant à faciliter la logistique transfrontalière et la continuité des flux de marchandises.

Les dirigeants se sont également félicités de l’accord signé entre les opérateurs de télécommunications en marge du sommet. Il en résultera une réduction des frais d’itinérance entre l’UE et les Balkans occidentaux en 2023, avant leur suppression totale en 2027. Cette avancée très concrète correspond à une attente forte des populations, qu’elles résident dans ces pays ou qu’elles fassent partie de leur diaspora européenne.

Enfin, la déclaration de Tirana souligne – en termes diplomatiques – que « la gestion des migrations reste un défi et une responsabilité communs ». En effet, les Balkans occidentaux ayant connu une augmentation substantielle des flux de migrants cette année, un traitement conjoint de la gestion des migrations est nécessaire. C’est pourquoi l’alignement sur la politique de l’UE en matière de visas et la coopération concernant les systèmes de retour sont, entre autres sujets, sur la table.

Sur ce point, un soutien financier important de l'UE permettra aux partenaires d'améliorer les régimes d'asile et d'accueil, de renforcer la protection des frontières, de lutter contre les réseaux de passeurs et les groupes criminels organisés et d'intensifier les retours des Balkans occidentaux vers les pays d'origine. Cette question demeure sensible.

Il en est de même de l'ambiguïté de la politique extérieure de la Serbie à l'égard de la Russie, dont elle dépend pour ses approvisionnements en gaz et aussi pour obtenir un soutien politique sur la question du Kosovo. La Serbie et la Russie pourraient avoir un intérêt commun à maintenir cette question du Kosovo à l'agenda politique de l'UE. Tant que celle-ci ne trouve pas de résolution effective, Belgrade joue un rôle central dans la région.

L'UE est fortement engagée dans son rôle de médiateur au Kosovo depuis plus d'une dizaine d'années. La mission Eulex (European Union Rule of Law Mission in Kosovo) est la plus grande mission civile jamais déployée par l'UE. Tant que cinq pays membres s'opposent à la reconnaissance du Kosovo, le dialogue arbitré par l'UE se maintient, mais ne progresse pas. Après l'affaire de la reconnaissance des plaques d'immatriculation cet été, un compromis avait été trouvé entre la Serbie et le Kosovo avant le sommet de Tirana, mais les affrontements ont repris ces derniers jours sur le terrain.

Des opposants à la reconnaissance du Kosovo, la Slovaquie et la Grèce, semblent infléchir quelque peu leurs positions depuis quelques années, la première assez timidement, la seconde plus franchement. La Roumanie campe sur la position « ni blocage, ni ouverture ». Chypre et l'Espagne demeurent tout à fait fermées, pour des raisons intérieures compréhensibles, mais qui ont peu à voir avec la situation du Kosovo. Le fait que le dialogue soit mené, au nom de l'UE, par d'anciens ministres des affaires étrangères de ces deux pays hostiles à sa reconnaissance, est très peu apprécié au Kosovo. Néanmoins, c'est cet État contesté qui va déposer très prochainement sa candidature à l'entrée dans l'UE.

La situation de la Bosnie-Herzégovine a été évoquée par Pascal Allizard à propos de la mission d'observation électorale (MOE), à laquelle j'ai participé pour le Conseil de l'Europe, aux côtés de notre collègue Claude Kern. La complexité du système d'organisation politique, hérité et imposé par les accords de Dayton de 1995, à l'issue de quatre années de guerre, et plus généralement l'état politique et social de ce pays, interrogent sur la décision que s'apprête à prendre le Conseil européen. Les élections générales d'octobre dernier en Bosnie n'ont pas marqué une inflexion majeure, malgré un frémissement vers un renouvellement et une aspiration à la modernisation et au progrès, compatibles avec l'ambition européenne.

Il est certain que la géopolitique prime : l'intérêt stratégique de l'UE pour un environnement stable et sûr dans son voisinage proche doit être, à cet égard, pris en considération. Et il est vrai que la décision relative à l'Ukraine et à la Moldavie a considérablement changé non seulement la perspective, mais la donne pour la Bosnie. Elle a précipité les encouragements de certains États membres, mais pas totalement vaincu les réticences de certains autres.

Il reste que la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, annexée aux accords de Dayton, reconnaît la partition ethnique du pays, et la non-égalité entre ses citoyens.

Ses trois principales composantes, Bosniaques, Croates et Serbes, paraissent de moins en moins unies. Et aucun des principaux partis ou des responsables politiques qui se sont présentés aux dernières élections n'a mentionné l'adhésion à l'UE comme objectif ou même comme élément central de son programme électoral.

J'ai observé les élections à Mostar, ville symbole, où il n'y en avait pas eu entre 2008 et 2020 pour les dernières élections municipales. Le cœur vivant de la démocratie, aussi imparfaite soit-elle, a repris ses pulsations, sous l'œil vigilant des observateurs internationaux et des institutions comme le Conseil de l'Europe.

La reconnaissance de la candidature de ce pays à l'entrée dans l'Union serait un pari ; un pari risqué, au regard des progrès qu'il lui reste à accomplir pour rejoindre un modèle européen d'État de droit. Un pari qui pose la question du sens même de l'élargissement, sur lequel il serait sans doute utile, monsieur le président, que notre commission réfléchisse plus avant. L'adhésion de la Bosnie-Herzégovine, de la Serbie et du Kosovo mettrait-elle fin aux conflits qui les déchirent encore, sur les cendres de la guerre ? Transformerait-elle la paix qui y est « gelée », comme on a pu le dire de certains autres conflits, en paix froide, durable ? Le précédent chypriote semblait – ne l'oublions pas – justifier l'adhésion ultérieure de la Turquie, candidate depuis près d'un quart de siècle. Une chose est sûre : l'adhésion des pays des Balkans occidentaux n'attendra pas un quart de siècle.

C'est pourquoi il nous revient d'être lucides, réalistes, vigilants et d'appeler à un dialogue exigeant, afin que l'élargissement ne dénature pas l'Union européenne, mais contribue à porter durablement son message de paix et de prospérité dans un monde de plus en plus dangereux.

M. André Reichardt. – Qui doit décider d'un élargissement de l'UE, en dernier ressort ?

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – La décision doit être unanime et ratifiée par chacun des États membres.

M. André Reichardt. – Selon quelles modalités ?

M. Jean-Yves Leconte. – Chez nous, depuis 2008, il peut y avoir un référendum, sauf si le Congrès se prononce à la majorité des trois cinquièmes.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous donnerai tout à l'heure lecture des termes exacts de la Constitution.

M. Jean-Yves Leconte. – Il est vrai que l'acceptation des candidatures de l'Ukraine et de la Moldavie a changé la donne dans les Balkans. Nous devons transformer l'essai en redonnant du dynamisme à toutes les candidatures. C'est indispensable, par exemple, si nous voulons instaurer une taxe carbone efficace aux frontières – et prévenir une certaine fatigue des populations concernées. Cela dit, l'adhésion de la Bosnie dans les conditions actuelles serait une négation de l'esprit de l'UE. Ceux qui connaissent bien ce pays nous poussent à accepter sa candidature, au motif que cela lui donnera la force d'évoluer. Je l'espère ! Sinon, nous ne pourrions pas dire oui à l'adhésion le moment venu... Et vous savez à quel point je m'engage en faveur des élargissements.

Je crois d'ailleurs qu'il serait temps de fixer une perspective en termes de dates, à la fois pour les candidats et pour nous-mêmes. Cessons de dire qu'il faut approfondir avant d'élargir et donnons-nous un délai de cinq à dix ans pour nous préparer ! Nous ne pouvons pas continuer à lancer des procédures sans savoir combien de temps elles dureront.

M. Pascal Allizard. – Je ne suis pas d'accord. La philosophie chinoise dit que celui qui fixe la date limite a perdu...

M. Didier Marie, rapporteur. – Les contacts que nous avons eus en Bosnie m'amènent à nuancer quelque peu la photographie qui résulte du processus électoral.

Au niveau fédéral, et dans chacune des entités ethniques, les chiffres semblent indiquer que les choses ne bougent pas, et même que la situation se radicalise. Mais à l'échelon local, on voit poindre une nouvelle génération d'élus qui ne se présentent pas nécessairement sous la bannière d'un parti ethnique. Le meilleur exemple est la maire de Sarajevo, âgée de moins de 40 ans. On sent aussi dans la société civile une volonté de dépassement de ces clivages. Mais le monde politique, passablement corrompu, tient encore le système et écrase les tendances nouvelles. En tous cas, je suis revenu de Bosnie moins pessimiste qu'en y arrivant.

La France a proposé en 2020 une nouvelle méthode pour infléchir les modalités d'entrée dans l'UE et les rendre plus dynamiques. Cela ne va pas encore assez loin. Nous devons, au fur et à mesure des progrès de ces pays, faire des ouvertures pour les amener à participer au marché intérieur et à bénéficier de l'ensemble des politiques européennes de façon graduelle. C'est un enjeu majeur : si nous voulons accélérer les processus d'adhésion, nous devons faire en sorte que les citoyens de ces pays sentent que l'UE leur apporte quelque chose de plus concret qu'un espoir lointain.

Les décisions prises à Tirana sont plutôt positives à cet égard, puisqu'elles prévoient l'ouverture à un certain nombre de politiques européennes. Nous devons aller encore beaucoup plus loin, beaucoup plus vite, pour accélérer les choses au sein des pays qui ont une aspiration européenne et démocratique, car ils ont besoin d'être aidés.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Je suis d'accord. On parle souvent des Balkans occidentaux dans leur ensemble, mais il faut distinguer entre les pays, car les contextes sont très différents. Nos préoccupations sont les mêmes pour tous, mais nous devons regarder avec précision l'avancée de chacun d'entre eux.

Les parlementaires et visiteurs de cette zone que nous recevons nous tiennent des discours différents. La Serbie, en particulier, mise sur un pouvoir fort pour profiter de l'instabilité potentielle. La jeunesse quitte ces pays, où ne restent que les plus belliqueux. Nous devons être vigilants et leur offrir une perspective européenne à court terme.

M. Jean-Yves Leconte. – Il faut absolument crédibiliser le processus d'élargissement, qui n'est plus crédible.

M. Jean-François Rapin, président. – La géographie est un élément important à considérer. Si nous poursuivons le processus d'intégration des pays de

l'Adriatique en laissant la Serbie de côté, il va se créer au cœur de l'Europe un trou dangereux.

Nous le disions en plaisantant, mais à notre sortie du bureau du président serbe, les Russes et les Chinois attendaient probablement leur tour...

M. Jean-Yves Leconte. – Si le processus redevient crédible, le président serbe n'aura pas la force de faire cavalier seul. Cela lui va très bien qu'il ne soit pas crédible.

M. Jean-François Rapin, président. – Une chose est sûre : par excès de diplomatie ou par angélisme, nous disons à chacun de ces pays que leur entrée dans l'Union européenne est urgente, notamment pour défendre nos valeurs, mais nous ne joignons pas les actes à la parole.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Il y aussi, dans ces pays, une sincérité à géométrie variable. Nous devrions selon moi nous intéresser davantage à la Macédoine du Nord ou au Monténégro et leur envoyer des signaux.

M. Jean-François Rapin, président. – Les meilleurs efforts que puissent faire les uns et les autres se situent au niveau de l'acquis communautaire.

M. Jean-Yves Leconte. – Certes, mais ces efforts doivent être conjugués avec une date. On ne peut imaginer une série de référendums portant sur l'adhésion des différents pays. Il faut fixer une échéance commune.

Mme Gisèle Jourda. – Je jette un pavé dans la mare : je ne suis pas persuadée que la détermination des pays concernés soit toujours très fiable.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Elle est en effet à géométrie variable.

Mme Gisèle Jourda. – La volonté d'élargissement parmi les différents peuples est-elle aussi forte que nous le souhaitons ? Permettez-moi d'en douter. Le mouvement qui est à l'œuvre, encore accéléré par les annonces d'intégration de l'Ukraine et de la Moldavie, doit nous inviter à la prudence.

M. Pascal Allizard. – Le rôle de la jeunesse est majeur. Le solde migratoire est certes négatif, mais un certain nombre de jeunes ayant réussi leur vie professionnelle, sportive ou culturelle à l'étranger commencent à revenir, avec la volonté de faire profiter leur pays d'origine de leur réussite et des valeurs occidentales.

Bien que les systèmes en place écrasent quelque peu le phénomène, s'il y avait un signe positif à retenir de cette mission électorale, ce serait peut-être celui-là.

L'ambassadeur de France à Varsovie nous tenait d'ailleurs le même discours sur la jeunesse polonaise. Selon lui, ce changement de mentalité serait même à l'origine de tensions au sein du groupe de Visegrad et les dirigeants polonais commenceraient à réviser leurs positions vis-à-vis de l'Union européenne, sous la pression de leur jeunesse. Ces éléments de frémissement ne doivent pas être négligés.

Gisèle Jourda s'interrogeait sur l'état d'esprit des populations de ces pays. Jusqu'à présent, nous ne nous sommes pas posé la question de l'état d'esprit de nos propres populations.

Mme Gisèle Jourda. – C'est bien ce que je sous-entendais.

M. Pascal Allizard. – C'est un point de vigilance. Si la décision se prend au Congrès, cela peut passer ; si nous recourons au référendum, c'est une autre histoire.

Nous portons collectivement depuis vingt ans comme un boulet la décision d'avoir organisé un référendum, avant de revenir dessus par un vote du Congrès.

M. Jean-François Rapin, président. – Je participais lundi soir au Touquet à une réunion du Mouvement européen, en présence donc d'Européens convaincus. Quand vous commencez à évoquer l'élargissement, ils écarquillent les yeux. Leur message est le suivant : « faites d'abord bien les choses à vingt-sept, avant d'envisager de les faire à trente-deux ou à trente-trois ! » C'est un sentiment compréhensible.

M. Didier Marie, rapporteur. – Nous sommes dans une course contre la montre et sur un chemin de crête entre, d'un côté, l'instabilité de ces pays qui subissent des ingérences étrangères de la part de la Russie, de la Turquie, de la Chine ou encore des pays du Golfe et, de l'autre, les intérêts stratégiques de l'Union européenne.

Si nous ne parvenons pas à arrimer ces pays à la démocratie et au bloc économique que nous formons, les puissances étrangères auront gagné et l'instabilité sera à nos portes. Nous n'avons pas le choix.

S'agissant de l'opinion publique européenne, il me semble que la guerre en Ukraine fait bouger les lignes. Plusieurs études, certes réalisées avant les événements de cette semaine au Parlement européen, montrent que les Français notamment ont repris confiance dans l'Europe et considèrent de nouveau qu'elle est une force.

Il faut néanmoins que nos institutions soient au rendez-vous et se modernisent afin de permettre l'élargissement et redonner confiance.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Je vais dire un gros mot : à un moment donné, il faut aussi regarder l'intérêt de l'Europe. Nous avons un intérêt évident à ce que la zone considérée intègre l'Union européenne.

L'enjeu de l'influence étrangère est fondamental. Les ambassadeurs que je rencontre déplorent qu'il faille être attaqué pour que leurs demandes soient prises en considération.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est en effet leur ressenti.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Nous parlons de valeurs européennes, mais souvenons-nous de ce qu'était le statut de l'Ukraine avant l'agression par la Russie. Elle était alors loin d'intégrer l'Union européenne.

Aujourd'hui, certains pays de la zone balkanique sont beaucoup plus avancés sur un certain nombre de sujets que ne l'était l'Ukraine à l'époque. Cela doit nous interroger.

Par ailleurs, nos opinions bougent. Le sujet intéresse, car nous avons dans nos départements des communautés qui sont issues de ces pays.

M. Jean-François Rapin, président. – S’agissant de l’Ukraine, nous avons vécu une sorte de vague émotionnelle, à l’occasion de la Conférence des présidents de parlements de l’Union européenne au printemps dernier, où je représentais Gérard Larcher. Tout sens critique avait disparu. L’Ukraine était attaquée, il fallait protéger l’Union et lui accorder au plus vite le statut de candidat. Ma position était un peu plus posée ; j’ai bien senti qu’il fallait que je me taise.

Cette vague non rationnelle est née dès le 25 février 2022, quand Ursula von der Leyen a déclaré que la seule issue serait d’octroyer le statut de candidat pour l’Ukraine.

Cela dit, il fallait donner un signe et les Ukrainiens sont très pragmatiques. Ils ont bien compris la procédure et savent très bien que cela prendra du temps.

Permettez-moi de revenir sur l’article 88-5 de la Constitution qui dispose que : « Tout projet de loi autorisant la ratification d’un traité relatif à l’adhésion d’un État à l’Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République. Toutefois, par le vote d’une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l’adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l’article 89. » C’est l’un ou l’autre, au Président de choisir.

Au sujet de l’élargissement, nous avons proposé hier, dans le cadre du programme de contrôle qui sera soumis à la Conférence des présidents début janvier, la tenue d’une demi-journée ou d’une journée dédiée à cette thématique.

Institutions européennes

Réunion plénière de la LXVIII^e Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) à Prague du 13 au 15 novembre 2022

Communication de M. Jean-François Rapin

M. Jean-François Rapin, président. – Pour finir notre réunion, je me propose de vous rendre compte de la dernière réunion plénière de la COSAC – elle rassemble pour rappel six parlementaires des commissions des affaires européennes de chaque parlement national, ainsi que six eurodéputés – qui s’est tenue à Prague du 13 au 15 novembre 2022. J’y ai participé avec nos collègues Didier Marie et Pierre Louault.

Elle comptait cinq sessions : la première était, comme le veut l’usage, consacrée à un premier bilan de la présidence tchèque de l’Union. Il a ensuite été question du futur de l’Europe, à la suite de l’aboutissement de la Conférence sur l’avenir de l’Europe – en présence de Othmar Karas, premier vice-président du Parlement européen, et de Věra Jourová, vice-présidente de la Commission européenne –, puis de l’autonomie stratégique européenne, avec l’intervention de Maroš Šefčovič, également vice-président de la Commission européenne. Enfin, les deux dernières séquences ont été consacrées à l’Ukraine et à la perspective européenne pour les Balkans occidentaux et les pays du Partenariat oriental.

Un point important a concerné le fonctionnement des institutions européennes et la place qu’y tiennent les Parlements nationaux. La France ne préside plus le Conseil de l’Union, mais elle reste membre de la troïka présidentielle jusqu’au 31 décembre 2022.

À ce titre, j’ai été consulté par la présidence tchèque, comme le président Anglade, mon homologue de l’Assemblée nationale, sur le projet de contribution et de conclusions de la COSAC, avant la soumission de ces textes à l’assemblée plénière de la COSAC.

Nous avons eu la bonne surprise de constater que la présidence tchèque proposait d’y saluer les conclusions des groupes de travail que nous avons initiés et menés à bien sous présidence française, l’un sur l’État de droit et l’autre, que je présidais, sur le rôle des Parlements nationaux. Le texte demandait aussi à la Commission européenne de répondre aux propositions de ces groupes, sur lesquelles nous avons obtenu un consensus en juin dernier, sans toutefois que le Parlement européen accepte de s’y rallier.

Nous étions donc très satisfaits de ces textes. Après consultation de la troïka, la présidence tchèque les a pourtant revus très sensiblement : elle s’est alignée sur les demandes de modifications du Parlement européen, se contentant de saluer l’initiative de création des groupes de travail, et non plus leurs conclusions, et appelant les institutions européennes à seulement prendre note des travaux de ces groupes, au lieu d’y répondre. Or c’est bien une prise de position de ces institutions sur les propositions de ces groupes de travail que nous attendions.

Le groupe de travail sur les Parlements nationaux avait en effet abouti à des propositions très novatrices : octroi aux Parlements nationaux d'un droit d'initiative législative indirect, organisation de conférences interparlementaires ad hoc en amont de la présentation des principaux textes législatifs, inclusion d'un bref résumé des contributions des parlements nationaux dans les dispositions introductives des propositions législatives, ouverture aux présidents des commissions des affaires européennes des Parlements nationaux d'un droit d'accès aux documents des trilogues ou encore ouverture aux parlementaires nationaux et à la COSAC du droit d'adresser des questions écrites aux institutions européennes.

Si vous êtes, comme moi, convaincus que les Parlements nationaux, représentant les peuples qui forment l'Union, ont un rôle essentiel à jouer pour la rapprocher des citoyens et répondre à leurs préoccupations, vous comprendrez combien il m'a paru regrettable de voir le Parlement européen s'interposer avec autant de force et d'efficacité, pour éviter que ces propositions innovantes soient endossées par la COSAC, enceinte pourtant destinée à permettre une expression collective des Parlements nationaux de l'Union.

Le texte finalement adopté par la COSAC est donc très frileux, car nos amendements, balayés en réunion de troïka et redéposés en séance plénière, n'ont pas pu y être adoptés. Il faut reconnaître aussi que les règles de procédure en vigueur ne nous ont pas facilité la tâche : aux termes du règlement de la COSAC, il aurait fallu réunir une majorité des trois quarts sur nos amendements. Or seule une majorité simple des membres de la COSAC les a soutenus, ce qui était pourtant déjà une grande satisfaction.

Je dois donc vous faire part de ma déception sur le résultat de cette réunion de la COSAC, qui n'aura pas voulu faire fructifier les propositions que la présidence française nous avait permis de formuler pour renforcer le rôle des Parlements nationaux. Je constate néanmoins qu'elles ont déjà prospéré puisque la vice-présidente de la Commission, Věra Jourová, s'y est référée lors d'une récente réunion interparlementaire à Bruxelles, à laquelle j'ai assisté.

La place des Parlements nationaux dans l'architecture institutionnelle européenne, même si elle est reconnue dans les traités, est loin d'être évidente dans les faits. Encore dernièrement, j'ai été invité, avec Gisèle Jourda, en notre qualité de représentants du Sénat français, à la cérémonie organisée le 2 décembre en clôture des travaux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Or le programme de cette journée n'accordait qu'une place minimale aux Parlements nationaux : un quart d'heure était prévu pour un retour d'expérience de la COSAC, partagé en outre avec le Comité européen des régions, le Comité économique et social européen, les partenaires sociaux et la société civile, quand quatre heures au total étaient consacrées à l'expression des représentants des institutions européennes et à leurs échanges avec les citoyens. J'ajoute que les Parlements nationaux n'ont été invités à la réunion du 2 décembre que lors de la COSAC – ils avaient été totalement occultés jusqu'alors –, après que des voix se sont élevées contre leur absence.

Cet épisode témoigne d'une bien maigre considération à l'égard des Parlements nationaux. C'est pourquoi j'ai écrit aux présidents des trois institutions – la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil – pour leur faire part de mon étonnement et décliner leur invitation.

J'ai la ferme conviction que les Parlements nationaux sont un rouage essentiel et irremplaçable de la démocratie européenne. Seuls à même de contrôler le Conseil, ils ont pour eux deux atouts majeurs, reconnus d'ailleurs par le traité comme devant présider à la prise de décision européenne : leur transparence et, surtout, leur proximité avec les citoyens, atouts sur lesquels l'Union européenne gagnerait à miser, à l'heure où elle fait face à des défis majeurs – guerre en Ukraine, réchauffement climatique, crise énergétique, pression migratoire, atteintes à l'État de droit, montée des nationalismes –, qui exigent des réponses concrètes sur le terrain.

Nous sommes tous collectivement responsables de l'avenir de l'Europe. Je considère que tenir les Parlements nationaux à l'écart de cette responsabilité est très dangereux pour l'avenir de l'Union.

Je tenais à vous tenir informés de cette situation. À l'approche de la période des vœux, nous espérons que la réflexion ouverte par la Conférence sur l'avenir de l'Europe conduira l'Union européenne à saisir sa chance pour devenir plus démocratique et ainsi conforter son avenir.

Ma conclusion est simple : si les institutions européennes ne comprennent pas et n'acceptent pas que les Parlements nationaux doivent participer à la construction européenne, elles seront balayées et écrasées par le nationalisme. Si l'on n'entend pas les gens sur leur vision de la construction européenne, nous courons à la catastrophe. La COSAC est aujourd'hui étouffée par le Parlement européen, alors qu'elle a été établie pour les Parlements nationaux. Si les choses continuent ainsi, la COSAC restera une belle endormie et les Parlements nationaux n'auront plus de place du tout dans la construction et l'élaboration des plans de l'Union européenne.

M. Jean-Yves Leconte. – Pour accroître les ressources propres de l'Union européenne ou en trouver de nouvelles, il ne suffira pas de créer de nouvelles taxes. Il faudra donc demander aux Parlements nationaux de partager une partie de leurs prérogatives.

Dans combien de résolutions avons-nous demandé que les Parlements nationaux soient associés aux travaux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, y compris sur cette question financière ?

M. Jean-François Rapin, président. – Je pense que nous avons bousculé la COSAC en marquant notre désaccord. À noter que la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale est sur la même ligne que nous.

M. Pascal Allizard. – Ce que nous venons d'évoquer est le reflet du comportement constant de Bruxelles. Je précise que je suis un Européen convaincu, que j'ai toujours milité pour l'Europe, mais pas pour cette Europe-là.

Tout d'abord, un certain nombre d'élus, quel que soit le groupe politique auquel ils appartiennent, deviennent, dès lors qu'ils sont élus, les représentants de l'Europe dans leur pays et non pas le représentant de leur pays en Europe. Ils sont pris en charge par la technostructure européenne, qui coupe tout lien entre les élus et les intérêts nationaux.

Ainsi, lors d'une réunion à Bruxelles en pleine crise migratoire, nous avons posé une question simple : alors que les *hot spots* étaient situés sur la rive nord de la Méditerranée, nous avons demandé s'il ne valait pas mieux les positionner sur la rive sud. Une haute fonctionnaire espagnole – pas une élue ! – m'a dit qu'elle ne répondrait pas à ma question, car elle ne correspondait pas à ses convictions ! Cerise sur le gâteau, le Directeur général adjoint chargé de ces sujets nous a dit que, nous, Parlementaires nationaux, nous étions là pour expliquer à nos concitoyens sur le terrain ce que, eux, décidaient. Telle est la vision que Bruxelles a des Parlements nationaux !

Si nous ne mettons pas les pieds dans le plat, les choses vont continuer ainsi. Je pense qu'il faut de temps en temps infliger des défaites à ces « petits marquis » et leur montrer que les décisions, c'est dans les Parlements nationaux qu'elles se prennent !

M. Didier Marie. – La COSAC est une victime collatérale du déséquilibre institutionnel au sein de l'Union européenne. Le Parlement ayant du mal à faire valoir sa légitimité par rapport à la Commission et au Conseil, il défend son pré carré et a le sentiment que l'émergence des velléités des Parlements nationaux pourrait l'affaiblir. Cela pose la question de la réforme institutionnelle de l'Europe. Tant que le Parlement n'aura pas la légitimité qu'il revendique et tant qu'il n'obtiendra pas, notamment, le droit d'initiative législative, son syndrome d'infériorité et de défense de ses prérogatives ne disparaîtra pas. Cet état de fait nuit aux relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux.

Sur le plan institutionnel se pose également la question pour les Parlements nationaux de disposer d'un droit d'initiative renforcé. On a du mal aujourd'hui à utiliser les outils dont nous disposons – carton jaune, notamment –. Pour ma part, je suis favorable au renforcement du poids du Parlement européen au sein des institutions européennes, mais également du poids des Parlements nationaux dans les décisions européennes. Il faut donner à ces derniers des outils leur permettant de peser dans le jeu européen.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est ce que nous avons proposé pendant la présidence française. Le Parlement européen pourrait effectivement avoir un droit d'initiative législative, mais il faudrait aussi renforcer le rôle des Parlements nationaux.

Nous l'avons dit d'ailleurs lors de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Nous avons préparé un projet de déclaration commune entre le Parlements nationaux et le Parlement européen, dans lequel chacun avait fait des concessions, notamment pour promouvoir ensemble le carton vert et la diminution du seuil de déclenchement du carton jaune. Or deux ou trois États membres se sont opposés à ce projet, qui n'a donc pas abouti. Or lors de la conclusion du groupe de travail COSAC, ce qui était valable dans la déclaration commune convenue entre Parlements nationaux et européen ne l'était soudain plus pour le Parlement européen. Ce n'est pas rationnel...

Vous suivez comme moi l'actualité du Parlement européen : ce qui se passe actuellement ne va pas accroître la confiance dans les institutions européennes. En tant que parlementaires, nous avons un rôle à jouer pour expliquer les choses. La fermeté de la Présidente du Parlement européen, Roberta Metsola, sur ce sujet et l'incarcération de

la députée européenne, qui a d'ores et déjà perdu son immunité parlementaire, donnent à penser que cette affaire va aller plus loin.

**GROUPE DE SUIVI DE LA NOUVELLE
RELATION EURO-BRITANNIQUE**

Jeudi 7 décembre 2022

Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de M. Pascal Allizard, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

**Déplacement en Irlande et au Royaume-Uni d'une délégation
du groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique
du 16 au 18 octobre 2022**

Communication de MM. Olivier Cadic, Didier Marie et Jean-François Rapin

M. Olivier Cadic. – Il y a quelques semaines, nous nous sommes rendus avec le président Rapin et notre collègue Didier Marie en Irlande puis au Royaume-Uni pour plusieurs rencontres et entretiens dans le cadre de notre groupe de suivi. Les échanges que nous avons eus avec différents interlocuteurs ont témoigné du fait qu'une grande incertitude demeure autour de la relation euro-britannique. Pour autant, cette relation continue de nous concerner directement et concentre de nombreux risques et opportunités qui justifient que nous y accordions une attention particulière.

Avant que le président Rapin n'évoque les échanges que nous avons eus avec les autorités publiques à Londres et que notre collègue Didier Marie n'aborde la question cruciale du protocole nord-irlandais, je voudrais revenir pour ma part sur la journée de travail qui a été organisée à Dublin le 17 octobre. La première impression qui ressort de nos échanges et de notre voyage est que l'Irlande est un pays à la fois profondément européen et particulièrement dynamique.

En effet, alors qu'au moment de son entrée dans l'Union européenne au début des années 1970, l'Irlande faisait partie des bénéficiaires des fonds structurels européens, elle est devenue l'un des pays les plus prospères d'Europe. Ce nouveau statut est un acquis des deux décennies qui ont suivi la chute du mur de Berlin. Il faut souligner ici qu'entre 1993 et 2006, la partie Sud de l'île d'Irlande a connu une croissance annuelle moyenne de 8 % !

Par conséquent, l'Irlande figure aujourd'hui parmi les moteurs de croissance dans la zone euro et elle est devenue un pays contributeur net au budget de l'Union européenne. En concurrence directe avec les Pays-Bas et le Luxembourg pour attirer les sièges sociaux européens d'entreprises internationales, l'Irlande affiche un produit intérieur brut (PIB) par habitant qui est désormais le troisième plus élevé de l'Union avec plus de 70 000 euros par habitant, c'est-à-dire deux fois plus que la moyenne de l'Union européenne qui est de 28 000 euros.

Le second point sur lequel nous tenons à attirer votre attention est la transformation profonde et souterraine qui se produit actuellement au sein de la société irlandaise. Un enjeu d'identité se fait jour depuis le Brexit. Il a été exprimé par un des sénateurs que nous avons rencontrés : « Quand je suis au Portugal, on me voit comme un Irlandais, quand je suis à Belfast, on me voit comme un Britannique ! ». Les Unionistes, pourtant attachés à la couronne britannique, se voient eux désormais comme des nord-irlandais. Comme vous le savez, l'Irlande a été pendant de longues années

meurtrie et endeillée par les affrontements entre la communauté à majorité catholique qui a fondé l'État irlandais au Sud de l'île et la communauté à majorité protestante de l'Irlande du Nord et de sa capitale, Belfast.

Or le recensement de la population nord-irlandaise en 2022 a mis au jour un basculement de la majorité confessionnelle de l'Irlande du Nord vers le catholicisme, qui devance légèrement le protestantisme avec 46 % de la population contre 44 %.

Sur le plan électoral, on assiste à une montée en puissance progressive mais constante des partis favorables à la réunification de l'île. Au Sud de l'île, le *Sinn Féin* a été le parti à recueillir le plus de voix lors des élections législatives de 2020 avec 24,5 % des voix, bien que la coalition au pouvoir fasse actuellement obstacle à sa participation à l'exécutif. Au Nord de l'île, le scrutin de mai dernier a lui aussi produit un résultat historique avec l'arrivée en tête du *Sinn Féin* avec 29 % des voix.

Si la formation d'un pouvoir exécutif local en Irlande du Nord est aujourd'hui bloquée par les antagonismes politiques sur lesquels le Président Rabin reviendra, cette convergence entre les deux parties de l'île en faveur du *Sinn Féin* est un fait politique majeur. Car en effet, la victoire électorale possible du *Sinn Féin* dans les deux parties de l'Irlande ouvre une perspective historique : celle de la réunification politique de l'Irlande.

Conscients que seul le *Sinn Féin* porte une vision et un projet pour rassembler les Irlandais, les représentants des partis traditionnels ont brisé un tabou et exprimé ouvertement leur position sur cette question. La réunification de l'Irlande est une question complexe qui ne saurait se réduire à une simple option binaire, comme l'ont souligné les acteurs politiques et les membres de la société civile que nous avons rencontrés. La réunification sera quoiqu'il advienne un processus politique long et délicat. Plusieurs des personnes que nous avons rencontrées ont d'ailleurs dressé un parallèle avec la question du Brexit pour souligner le fait qu'il y avait plusieurs manières de réunifier l'Irlande – confédération, fédération, fusion... – tout comme il y avait plusieurs manières de quitter l'Union européenne.

Un an avant, personne n'avait anticipé la chute du mur de Berlin ou celle de l'Union soviétique. Il faut donc dès à présent nous interroger sur la forme que pourrait prendre la réunification. Si elle a lieu un jour, cela réglerait toutes les difficultés liées à l'application du protocole nord-irlandais. Mais il faut garder à l'esprit que, quelle que soit la formule politique adoptée, elle devra tenir compte du million de personnes de la communauté d'Irlande du Nord qui se sentent toujours attachées à la couronne britannique.

M. Jean-François Rapin, président. – J'aimerais revenir désormais sur l'instabilité de la situation intérieure britannique et ses conséquences sur l'application du Brexit. En effet, les nombreuses réunions auxquelles nous avons participé lors de notre déplacement à Londres le 18 octobre ont confirmé notre appréhension quant au caractère durable de l'instabilité politique du pouvoir central en Grande Bretagne.

À cet égard, notre déplacement est intervenu dans un moment particulier. En effet, le 14 octobre, quatre jours avant notre départ, le gouvernement de Liz Truss avait été profondément ébranlé par la démission de son Chancelier de l'Échiquier, c'est-à-dire de son ministre des finances. Cette démission était intervenue quelques jours après la

déstabilisation de Londres sur les marchés financiers à la suite d'un projet de « mini-budget » qui aurait drastiquement réduit les recettes fiscales du Royaume-Uni tout en augmentant ses dépenses. Notre visite s'est donc déroulée dans une atmosphère particulière, marquée par l'extrême fragilisation de la cheffe du gouvernement, qui a finalement annoncé sa démission le 20 octobre, deux jours après notre déplacement.

Cependant, et bien que nos interlocuteurs aient gardé la réserve qui s'impose en de telles circonstances, les échanges que nous avons eus au sujet de l'avenir immédiat du pouvoir exécutif et du parti conservateur britannique nous ont permis de mesurer le caractère durable de l'instabilité de la situation politique intérieure en Grande Bretagne. Cette instabilité a des conséquences directes sur la nouvelle relation euro-britannique. En effet, le sujet de la mise en œuvre du Brexit et des relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne est un sujet « hautement inflammable » dans le débat public outre-manche.

Par voie de conséquence, l'état de nos relations avec le gouvernement britannique est soumis aux soubresauts de la vie politique britannique. Les parlementaires britanniques que nous avons rencontrés à Westminster ont confirmé, souvent pour le regretter, ce risque d'instrumentalisation politique de la relation euro-britannique. C'est notamment le cas de mon homologue Lord Kinnoull, qui nous a reçus à la Chambre des Lords et qui a réaffirmé la disponibilité des parlementaires britanniques pour approfondir notre coopération interparlementaire. Ces échanges ont en effet permis de mettre en lumière une position modérée et nuancée de nos collègues de la Chambre des Lords, très éloignée des prises de positions parfois outrancières adoptées par le gouvernement de Liz Truss ou la chambre des Communes.

Postérieurement à notre retour, et après que Liz Truss a été remplacée au 10 *Downing Street* par le nouveau premier ministre Rishi Sunak, un nouvel épisode de tensions internes au parti conservateur est venu confirmer cet état de fait. En effet, au milieu du mois de novembre, le premier ministre britannique a réaffirmé publiquement sa volonté de ne pas construire une relation économique avec l'Union européenne fondée sur le respect des règles du marché intérieur. Cette prise de position avait pour but de démentir l'hypothèse rapportée par la presse britannique selon laquelle le gouvernement préparerait un rapprochement économique avec l'Union européenne sur le modèle de la Suisse.

Pour conclure sur la situation politique en Grande Bretagne et son influence sur la relation euro-britannique, j'aimerais évoquer d'un mot la situation de blocage actuelle au sein de l'assemblée locale située en Irlande du Nord. Comme l'a évoqué Olivier Cadic tout à l'heure, des élections locales ont été organisées en Irlande du Nord en mai 2022. Pour la première fois, le *Sinn Féin* a été le parti à recueillir le plus de voix avec 29 % des suffrages exprimés, devant le parti unioniste du *Democratic Unionist Party* (DUP) qui a recueilli 21 % des voix. Or, depuis mai dernier, l'Irlande du Nord connaît une situation de blocage institutionnel lié au fait que le DUP refuse de participer au gouvernement comme le prévoient les accords du Vendredi Saint de 1998.

Notre déplacement se situait pendant la période de négociations ouverte à la suite de l'élection de mai 2022. Bien que la date du 28 octobre ait été présentée comme un butoir au-delà duquel les autorités britanniques auraient la possibilité de convoquer de nouvelles élections, la pression exercée par le pouvoir central de Londres n'aura pas suffi à débloquer la situation politique avant cette échéance. Cette date a en effet été

dépassée sans que les élus du DUP ne renoncent à leur exigence d'abrogation du protocole nord-irlandais ni que de nouvelles élections soient immédiatement convoquées.

Alors que nos interlocuteurs nous ont fait part du sentiment d'impatience qui existe dans une partie de la population nord-irlandaise qui subit elle aussi une forme d'instrumentalisation politique, le gouvernement britannique a finalement fait le choix de prolonger la période de négociations. En effet, le ministre chargé de l'Irlande du Nord a annoncé le 9 novembre le dépôt d'un projet de loi prorogeant la période de négociations en vue de la formation d'un exécutif en Irlande du Nord. Ce nouveau délai reporte la tenue de nouvelles élections au mois de mars ou d'avril prochain, c'est-à-dire près d'un an après les dernières élections.

Ce blocage persistant des institutions politiques locales en Irlande du Nord est un autre aspect de l'instabilité de la situation politique actuelle. Face aux risques d'instrumentalisation ou de récupération politique, la normalisation de la relation euro-britannique et de la situation en Irlande du Nord se trouve subordonnée à la stabilisation de la situation politique intérieure en Grande Bretagne. Il est dès lors essentiel que nous suivions de près l'évolution du positionnement du pouvoir exécutif britannique. À cet égard, les perspectives de reprise des négociations bilatérales dont nous a fait part le vice-président de la Commission européenne M. Šefčovič, dans le cadre de la COSAC sont encourageantes. Leur concrétisation sera quoiqu'il advienne un processus de longue haleine sur lequel nous devons rester vigilants.

M. Didier Marie. – Pour conclure ce compte-rendu de notre déplacement à Dublin et à Londres, j'aimerais ajouter des précisions sur trois sujets évoqués par mes deux collègues.

En premier lieu, j'aimerais mettre en lumière la qualité des relations bilatérales entre la France et l'Irlande qui a été soulignée par plusieurs de nos partenaires sur place. Au-delà du semestre de présidence française du Conseil de l'Union (PFUE), qui a constitué une nouvelle occasion de mettre en lumière l'engagement européen de la France auquel un pays comme l'Irlande est sensible, il existe des convergences dans de nombreux domaines entre nos deux pays. Comme le soulignent les diplomates français en poste en Irlande, la France est désormais « le voisin européen le plus proche » de l'Irlande, ce qui suscite de nombreuses opportunités pour le renforcement des coopérations entre nos deux pays. Il est à souligner que le rapprochement entre nos deux pays est déjà effectif et qu'il a été accéléré par le Brexit qui a fait passer le nombre de liaisons maritimes directes par semaine de 12 à près de 50 avec un impact économique majeur.

Une des illustrations les plus flagrantes de ce rapprochement est la signature en août 2021 d'un plan d'action conjointe France-Irlande qui couvre la période 2021-2025 et qui concerne des sujets de coopération très vastes dont des questions d'éducation, de politique extérieure ou encore d'échanges commerciaux. C'est dans ce contexte que quelques semaines après notre déplacement, la France et l'Irlande ont signé le 25 novembre un accord prévoyant la construction de « l'interconnecteur celtique » qui reliera la région de Cork à celle de Brest à partir de 2027, pour un investissement total estimé à 1,4 milliard d'euros.

Ensuite, concernant la situation politique, la montée du *Sinn Féin* en république d'Irlande et dans la province d'Irlande du Nord est en effet un enjeu majeur. Dans chacun de ces territoires, le *Sinn Féin* n'est pas en capacité de gouverner seul et doit former des alliances. En république d'Irlande, les partis aux responsabilités ont refusé de s'associer au *Sinn Féin* et en Irlande du Nord, le parti reste à la porte du pouvoir, le DUP refusant de participer et de mettre en œuvre les accords du Vendredi Saint. Nous avons pu noter, notamment lors de notre rencontre avec une représentante du *Sinn Féin*, une forme de recentrage du parti sur les questions européennes et une volonté d'accord avec l'un des partis centristes au gouvernement dans la perspective des nouvelles échéances électorales.

En troisième lieu, j'aimerais évoquer le protocole nord-irlandais. Il s'agit de l'un des sujets d'attention les plus sensibles dans le cadre des négociations actuelles entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Lors de notre déplacement, aussi bien à Dublin qu'à Londres, nous avons eu l'occasion d'évoquer cette question avec plusieurs interlocuteurs directement concernés. Nous avons notamment pu interroger à ce sujet des chercheurs spécialisés en droit européen, des responsables administratifs des douanes irlandaises, des diplomates des ministères des affaires étrangères de Dublin et de Londres et enfin une représentante de la délégation de l'Union européenne auprès du Royaume-Uni.

Pour l'essentiel, le message principal de nos interlocuteurs est le suivant : la question du protocole nord-irlandais n'est pas une question technique. Il s'agit d'une question politique. En effet, comme vous le savez, l'Union européenne a engagé depuis l'été 2021 une négociation avec les pouvoirs publics britanniques dont l'objectif est de proposer des aménagements pragmatiques dans l'application du protocole. Pour démontrer le sérieux de sa volonté de conciliation, la Commission a présenté le 13 octobre 2021 une proposition circonstanciée ayant pour objectif de réduire de 80 % les formalités et contrôles à accomplir pour une large gamme de produits transitant de la Grande Bretagne vers l'Irlande du Nord.

Malgré ces propositions de conciliation, le climat de confiance dans les négociations a été altéré par la décision prise le 13 juin 2022 par Boris Johnson et par sa ministre des affaires étrangères de l'époque, Liz Truss, de déposer un projet de loi prévoyant la désactivation unilatérale de certaines stipulations du protocole, qui fait pourtant partie intégrante d'une convention internationale signée et ratifiée par le Royaume-Uni.

Nous avons eu l'occasion d'évoquer à plusieurs reprises ce projet de loi avec nos interlocuteurs britanniques, et en particulier avec les membres de la commission des affaires étrangères et de la défense et de la commission des affaires européennes de la Chambre des Lords. Ces parlementaires ont confirmé le fait que ce texte devait être appréhendé comme un des éléments de la négociation en cours et qu'il leur semblait improbable que cette loi soit adoptée et appliquée un jour. Ce qui nous ramène à la nature éminemment politique de l'application du protocole nord-irlandais. Par la suite, il nous appartient d'être particulièrement attentifs à la reprise actuelle des négociations entre le nouveau cabinet britannique dirigé par Rishi Sunak et la Commission européenne. Cette relance des négociations nous a par ailleurs été effectivement confirmée par le vice-président Šefčovič lors de la dernière réunion organisée dans le cadre de la COSAC. Nous relevons à ce titre que lors de sa récente

visite en Irlande, la présidente Von der Leyen a estimé que les premiers échanges avec le gouvernement Sunak étaient encourageants.

Au regard des nombreuses réunions et rencontres que nous avons faites pendant ces deux jours de déplacement, il nous apparaît que cette amélioration du climat de négociation est un facteur déterminant. Plus que jamais, l'avenir de la relation euro-britannique dépend de la volonté politique de chacune des parties de s'engager de bonne foi dans la construction d'une relation de confiance. Sous le bénéfice de ces observations, nous sommes convaincus que la reprise de la coopération euro-britannique sera, à terme, mutuellement bénéfique.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ces éclairages, qui contribuent à dresser un tour d'horizon complet de la situation à la suite de notre déplacement en Irlande et au Royaume-Uni. Nous suivons la situation de près.

M. Didier Marie. – J'ai été marqué par l'émergence d'un élément politique nouveau sur la scène irlandaise, à savoir le recentrage progressif du *Sinn Féin* qui aujourd'hui a compris qu'il pouvait gouverner, à condition de toutefois de tenir un discours plus acceptable. C'est une nouvelle donne importante pour la suite des événements. Nous n'en sommes pas encore au stade d'une réunification, mais il y a là un nouveau paradigme qui pourrait faire changer les choses.

M. Jean-François Rapin, président. – L'ambassade avait également organisé un rendez-vous avec une porte-parole du *Sinn Féin* qui est une ancienne membre de l'armée républicaine irlandaise (IRA) ayant fait à ce titre plusieurs années de prison. Nous l'avons vue en toute sécurité et avons rencontré quelqu'un d'assez posé, à l'apparence peu révolutionnaire. Elle nous a cependant fait passer des messages forts, et l'on a bien compris, dans ces échanges, que le *Sinn Féin* se sentait prêt à gouverner.

M. Olivier Cadic. – C'est la première fois au parlement irlandais que le *Sinn Féin* échange ouvertement avec d'autres partis. Mais il est en difficulté, s'agissant notamment de l'avenir qu'il propose aux jeunes, alors que les conséquences du Brexit se font sentir. Au Royaume-Uni, une pétition a été déposée pour réclamer une enquête publique sur l'impact du Brexit. Elle a déjà atteint plus de 86 000 signatures. Le gouvernement a été obligé d'y répondre, puisqu'elle dépassait 50 000 signatures mais il a rejeté la nécessité d'une enquête publique en assurant que les relations entre le Royaume-Uni et l'Union Européenne fonctionnaient comme prévu dans le cadre du Brexit. Si la pétition dépasse les 100 000 signatures, le gouvernement sera obligé d'organiser un débat parlementaire sur la question.

Le sentiment actuel au Royaume-Uni est que les choses ne fonctionnent pas comme elles le devraient, et le pays fait face à des pénuries sans précédent et à des grèves inédites. La pression ne fait qu'augmenter et il sera intéressant de voir si le gouvernement arrive au bout des deux ans restants de son mandat. En l'état, il ne sera pas si facile de tenir cette majorité composite chez les conservateurs.

M. Claude Kern. – Je vous remercie pour cet éclairage très instructif. L'évolution de la situation en Irlande nécessitera un suivi attentif compte tenu des risques qu'elle recèle.

Mme Gisèle Jourda. – Je vous remercie pour vos interventions. Je souhaiterais connaître votre analyse de l'état des relations entre communautés unionistes et loyalistes en Irlande du Nord. J'ai en mémoire le déplacement que j'ai effectué sur place. Les fractures restaient perceptibles. Est-ce que la situation en Irlande du Nord s'est durcie entre les deux communautés ? Compte tenu de la mise en place du Brexit, je voulais savoir s'il y avait une radicalisation des comportements et un durcissement de la vie quotidienne des citoyens.

M. Jean-François Rapin, président. – Je ne sais pas si les tensions se sont durcies, et l'état des relations entre les deux communautés n'était pas l'objet spécifique de notre déplacement. Il y a néanmoins un geste fort qui est celui d'un parti qui ne veut pas siéger dans une alliance gouvernementale et qui est à l'origine d'un blocage institutionnel. Cela en dit long sur l'état des relations entre les deux communautés, ce qui est préjudiciable pour le pays.

Concernant la situation à Belfast, nous ne nous y sommes pas rendus pour constater l'évolution de la situation. Néanmoins, je pense qu'il y a deux niveaux de relation à appréhender. D'abord, la relation des irlandais avec l'Union européenne, très différente si l'on se place du point de vue de la république d'Irlande ou de celui de l'Irlande du Nord qui considère l'UE à travers le prisme du Royaume-Uni. Ensuite, il y a la relation entre l'Irlande du Nord et la république d'Irlande. Sur ce point, on ressent que les irlandais ne souhaitent pas revivre une partition autour de la frontière, quelles que soient leurs opinions. Ils ne souhaitent pas revenir à la situation d'avant les accords du Vendredi Saint et la disparition des miradors. Lors d'un précédent déplacement aux côtés du président du Sénat Gérard Larcher, nous avons pu nous rendre dans un ancien poste frontière qui rappelait les miradors, les voitures incendiées et les morts engendrées par ce conflit. On sent que les Irlandais n'ont pas envie de revivre cela.

M. Didier Marie. – Les blocages politiques ont en effet contribué à raviver les tensions et laissent poindre une crainte que l'accord de Belfast ne soit remis en cause. En réalité, les tensions entre les deux communautés n'ont jamais vraiment faibli et il suffirait de peu pour qu'elles redémarrent. La situation actuelle mêlant un blocage politique et de fortes tensions sur les accords commerciaux contribue sensiblement à une dégénérescence de ces relations.

M. Olivier Cadic. – La blessure qu'a infligée le Brexit en Irlande est terrible. Il ne faut pas oublier que l'Irlande du Nord s'était exprimée massivement (à 60 %) contre la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne. L'Irlande se retrouve désormais divisée, avec une Irlande du Nord qui doit faire face aux conséquences d'une décision qu'elle ne souhaitait pas. De ce point de vue, la victoire du *Sinn Féin* témoigne d'un important compte à régler. Il reste désormais à voir ce qu'il adviendra de la crise politique actuelle, mais il y a fort à parier que le nombre leur donnera la force. La situation est d'autant plus compliquée que les autres partis ont peur de revenir à la période du conflit.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci à tous pour vos contributions et nos échanges, qui reflètent les riches enseignements de notre déplacement en Irlande et au Royaume-Uni.

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

La commission des affaires européennes du Sénat a examiné, entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2022, 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**

Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes VIII et IX du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la maladie du dépérissement chronique chez les cervidés vivants

D076837 - Texte E16924

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité spécial en matière d'indications géographiques et de commerce des vins et boissons spiritueuses établi par l'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États de l'APE CDAA, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption du règlement intérieur dudit comité

COM(2022) 365 final - Texte E16980

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organe directeur du traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture en ce qui concerne les amendements à apporter à l'appendice I dudit traité

COM(2022) 396 final - Texte E16992

Proposition de règlement du Conseil établissant les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques applicables dans la mer Baltique pour 2023, et modifiant le règlement (UE) 2022/109 en ce qui concerne certaines possibilités de pêche dans d'autres eaux

COM(2022) 415 final - Texte E17008

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire d'un protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République de Maurice (2022-2026)

COM(2022) 421 final - Texte E17062

Proposition de règlement du Conseil relatif à la répartition des possibilités de pêche prévue par le protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République de Maurice (2022-2026)

COM(2022) 422 final - Texte E17063

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République de Maurice (2022-2026)

COM(2022) 423 final - Texte E17064

Proposition de règlement du Conseil relatif à l'établissement, pour 2023, des possibilités de pêche pour certains stocks et groupes de stocks halieutiques applicables en mer Méditerranée et en mer Noire, et modifiant le règlement (UE) 2022/110 du Conseil en ce qui concerne l'établissement, pour 2022, des possibilités de pêche applicables en mer Méditerranée et en mer Noire

COM(2022) 525 final - Texte E17167

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant les annexes II et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de clothianidine et de thiaméthoxame présents dans ou sur certains produits

D084165/02 - Texte E17186

Proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2023, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union, et établissant, pour 2023 et 2024, de telles possibilités de pêche pour certains stocks de poissons

COM(2022) 559 final - Texte E17197

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'acéquinocyl présents dans ou sur certains produits

D080364/03 - Texte E17201

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du sous-comité sanitaire et phytosanitaire institué par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, en ce qui concerne la modification de l'annexe XI-B de cet accord

COM(2022) 561 final - Texte E17222

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures de gestion, de conservation et de contrôle applicables dans la Zone couverte par l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien (APSOI)

COM(2022) 563 final - Texte E17224

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant les annexes II, III et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de cyromazine, de topamézone et de triflumizole présents dans ou sur certains produits

D081431/03 - Texte E17232

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'azoxystrobine, de prosulfocarbe, de sédaxane et de valifénalate présents dans ou sur certains produits

D084164/02 - Texte E17233

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX 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 DDT et d'oxathiapiproline présents dans ou sur certains produits

D084204/02 - Texte E17234

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le règlement (UE) 2019/1871 de la Commission en ce qui concerne l'application des valeurs de référence pour les nitrofuranes et leurs métabolites

D084678/02 – Texte E17235

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant les annexes II, III et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de béalaxyl, de bromoxynil, de chlorsulfuron, d'époxiconazole et de fénamiphos présents dans ou sur certains produits

D081439/03 - Texte E17243

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire d'un accord entre l'Union européenne et la République des Seychelles concernant l'accès des navires de pêche des Seychelles aux eaux de Mayotte

COM(2022) 576 final - Texte E17252

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et la République des Seychelles concernant l'accès des navires de pêche des Seychelles aux eaux de Mayotte

COM(2022) 577 final - Texte E17253

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX 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 1-méthyl-3-(trifluorométhyl)-1H-pyrazole-4-carboxamide (PAM), de cycloxydim, de cyflumétofène, de cyfluthrine, de métobromuron et de penthiopyrade présents dans ou sur certains produits

D080706/03 - Texte E17290

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'abamectine présents dans ou sur certains produits

D081427/03 - Texte E17291

• **Budget de l'Union européenne**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte)

COM(2022) 223 final – Texte E17006

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 l'Allemagne, à la Belgique, aux Pays-Bas, à l'Autriche, au Luxembourg, à l'Espagne et à la Grèce à la suite des catastrophes naturelles qui se sont produites dans ces pays au cours de l'année 2021

COM(2022) 665 final – Texte E17191

• **Énergie, climat, transports**

Proposition de règlement du Conseil sur l'application des articles 93, 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État dans les secteurs des transports par chemin de fer et par voie navigable et du transport multimodal

COM(2022) 327 final – Texte E16961

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 582/2011 concernant la réception par type, au regard des émissions, des véhicules lourds utilisant du biodiesel pur

D082551/02 – Texte E16967

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité spécialisé chargé du transport routier en ce qui concerne les spécifications techniques et procédurales de l'utilisation du système d'information du marché intérieur (IMI) par le Royaume-Uni et la contribution à ses coûts

COM(2022) 363 final – Texte E16979

Proposition du Parlement européen et du Conseil abrogeant le règlement (CEE) n° 1108/70 du Conseil instaurant une comptabilité des dépenses afférentes aux infrastructures de transports par chemin de fer, par route et par voie navigable et le règlement (CE) n° 851/2006 de la Commission relatif à la fixation du contenu des différentes positions des schémas de comptabilisation de l'annexe I du règlement (CEE) n° 1108/70 du Conseil

COM(2022) 381 final – Texte E16983

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure et au sein de la Commission centrale pour la navigation du Rhin, sur l'adoption de standards dans le domaine de la navigation intérieure

COM(2022) 394 final – Texte E16984

Proposition de décision d'exécution du Conseil autorisant le Portugal à appliquer des taux d'accise réduits au gazole et à l'essence sans plomb utilisés comme carburants, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE

COM(2022) 408 final – Texte E16996

Proposition de décision d'exécution du Conseil autorisant la Suède à appliquer des taux réduits de droits d'accise à l'essence, au gazole non marqué et aux combustibles équivalents utilisés comme carburants, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE

COM(2022) 398 final – Texte E17001

Proposition de décision du Conseil établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, en vue de l'adoption de normes internationales ou d'amendements ou de la notification de différences par rapport aux normes internationales des annexes 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18 et 19 de la convention relative à l'aviation civile internationale

COM(2022) 545 final – Texte E17190

Proposition de décision du Conseil relative à la reconduction du statut d'entreprise commune de la Hochttemperatur-Kernkraftwerk GmbH

COM(2022) 598 final et COM(2022) 599 final – Textes E17282 et E17283

• **Environnement et développement durable**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 691/2011 en ce qui concerne l'introduction de nouveaux modules relatifs aux comptes économiques de l'environnement

COM(2022) 329 final – Texte E16962

Proposition de décision du Conseil établissant la position à adopter, au nom de l'Union, en ce qui concerne la décision des participants à l'arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public d'élargir le champ d'application de l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour des projets dans les domaines des énergies renouvelables, de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique et des ressources en eau

COM(2022) 455 final – Texte E17067

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la dix-neuvième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

COM(2022) 451 final – Texte E17088

• **Justice et affaires intérieures**

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et la République de Macédoine du Nord en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Macédoine du Nord

COM(2022) 367 final – Texte E16963

Proposition de décision du Conseil portant approbation de la modification des annexes I, II et III de l'accord entre l'Union européenne et le Japon relatif à l'entraide judiciaire en matière pénale

COM(2022) 418 final – Texte E17003

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 Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière

COM(2022) 260 – Texte E17042

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen

COM(2022) 330 final – Texte E17043

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures, du retour, du système d'information Schengen et de la coopération policière

COM(2022) 261 final – Texte E17061

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements (graves) constatés lors de l'évaluation pour 2022 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

COM(2022) 432 final – Texte E17065

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la non-reconnaissance des documents de voyage russes délivrés dans des régions étrangères occupées

COM(2022) 662 final – Texte E17078

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2022 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour

COM(2022) 478 – Texte E17188

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) 2018/1696 en ce qui concerne l'utilisation de la vidéoconférence pour les entretiens avec les candidats concernant le Parquet européen

COM(2022) 565 final – Texte E17199

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2022 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen

COM(2022) 556 final – Texte E17267

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 établissant un cadre communautaire des visas en ce qui concerne le Sénégal

COM(2022) 631 final – Texte E17284

• **Marché intérieur, économie, finances, fiscalité**

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles établi par l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption d'une décision sur un accord relatif à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles pour les architectes

COM(2022) 343 final – Texte E16958

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(2022) 397 final - Texte E16993

Proposition de décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour les Pays-Bas

COM(2022) 469 final – Texte E17048

Décision du Conseil modifiant, en ce qui concerne le commissaire aux comptes extérieur de la Nederlandsche Bank, la décision 1999/70/CE concernant les commissaires aux comptes extérieurs des Banques centrales nationales

11879/22 - Texte E17050

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 389/2012 en ce qui concerne l'échange des informations contenues dans les registres électroniques relatifs aux opérateurs économiques qui déplacent des produits soumis à accise entre les États membres à des fins commerciales

COM(2022) 539 final - Texte E17184

• **Politique commerciale**

Proposition de règlement du Conseil modifiant l'annexe I du règlement (CEE) n° 2658/87 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun

COM(2022) 359 final – Texte E16977

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(2022) 397 final – Texte E16993

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité "Commerce" institué par l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, en ce qui concerne la modification des annexes 10-A et 10-B de l'accord

COM(2022) 446 final - Texte E17046

Proposition de décision du Conseil établissant la position à adopter, au nom de l'Union, par les participants à l'arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (ci-après l'"arrangement") en ce qui concerne la modernisation de l'arrangement

COM(2022) 456 final - Texte E17068

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures commerciales exceptionnelles en faveur des pays et territoires participants et liés au processus de stabilisation et d'association (codification)

COM(2022) 503 final – Texte E17170

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption d'une décision établissant une liste de personnes disposées et aptes à siéger en tant que membres d'un tribunal d'arbitrage au titre de l'accord

COM(2022) 589 final – Texte E17269

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/2283 portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union pour certains produits agricoles et industriels

COM(2022) 645 final – Texte E17300

- **Politique de coopération**

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume de Thaïlande, d'autre part

COM(2022) 426 final – Texte E17041

Proposition de décision du Conseil relative à la signature et à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume de Thaïlande, d'autre part

COM(2022) 425 final – Texte E17044

Proposition de décision du Conseil établissant la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du comité APE institué par l'accord d'étape vers un accord de partenariat économique entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la partie Afrique centrale, d'autre part, en ce qui concerne la création du sous-comité APE pour l'agriculture et le développement rural

COM(2022) 566 final – Texte E17225

- **Politique étrangère et de défense**

Recommandation conjointe de décision du Conseil autorisant la Commission européenne et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à ouvrir des négociations et à négocier un accord global avec la République du Tadjikistan

JOIN(2022) 27 final – Texte E16833

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne, d'une part, et la République kirghize, d'autre part

COM(2022) 276 final – Texte E16847

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne, d'une part, et la République kirghize, d'autre part

COM(2022) 277 final – Texte E16848

- **Questions sociales, travail, santé**

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre de travail via une plateforme

COM(2021) 762 final – Texte E16323

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) 2020/1355 octroyant à la Roumanie un soutien temporaire au titre du règlement (UE) 2020/672 pour l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence engendrée par la propagation de la COVID-19

COM(2022) 314 final – Texte E16904

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'utilisation des substances «Butyl ated Hydroxytoluene», «Acid Yellow 3», «Homosalate» et «HAA299» dans les produits cosmétiques et rectifiant ledit règlement en ce qui concerne l'utilisation de «Resorcinol» dans les produits cosmétiques

D081971/01 - Texte E16925

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe III du règlement (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les extraits de thé vert contenant du (-)-3-gallate d'épigallocatechine

D082021/01 - Texte E16926

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'utilisation d'acide ascorbique (E 300), d'ascorbate de sodium (E 301) et d'ascorbate de calcium (E 302) dans le thon

D080872/3 - Texte E16985

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le règlement (CE) n° 1881/2006 en ce qui concerne les teneurs maximales en substances perfluoroalkylées dans certaines denrées alimentaires

D082175/3 - Texte E16986

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant l'annexe du règlement (UE) n° 231/2012 établissant les spécifications des additifs alimentaires énumérés aux annexes II et III du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les spécifications des rébaudiosides M, D et AM produits par conversion enzymatique d'extraits purifiés de feuilles de Stevia et les spécifications du rébaudioside M produit par modification enzymatique des glycosides de stéviol issus de Stevia [E 960c (i)]

D082598/03 - Texte E16987

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX portant mise en œuvre du règlement (CE) n° 1338/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les statistiques sur les équipements de soins de santé, les ressources humaines dans le domaine des soins de santé et l'utilisation des soins de santé

D082681/01 - Texte E16988

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) 2020/1343 octroyant à la République de Bulgarie un soutien temporaire au titre du règlement (UE) 2020/672 pour l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence engendrée par la propagation de la COVID-19

COM(2022) 399 final – Texte E17002

Proposition de décision d'exécution du Conseil portant modification de la décision d'exécution (UE) 2020/1351 octroyant à la République de Lettonie un soutien temporaire au titre du règlement (UE) 2020/672 pour l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence engendrée par la propagation de la COVID-19

COM(2022) 562 final - Texte E17223

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX autorisant une allégation de santé portant sur des denrées alimentaires et faisant référence à la réduction d'un risque de maladie

D058798/03 - Texte E17231

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1881/2006 en ce qui concerne les teneurs maximales en arsenic dans certaines denrées alimentaires

D084673/02 – Texte E17272

Directive (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant la directive 2009/32/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le 2-méthylloxolane

D084607/02 - Texte E17292

Règlement (UE) de la commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil et l'annexe du règlement (UE) n° 231/2012 de la Commission en ce qui concerne l'utilisation des glycosides de stéviol glycosylés comme édulcorant

D084713/02 - Texte E17301

• Recherche et innovation

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le règlement (UE) n° 1089/2010 portant modalités d'application de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'interopérabilité des séries et des services de données géographiques

D077188/01 - Texte E17245

• Voisinage et élargissement

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein de la commission mixte UE-PTC établie par la convention du 20 mai 1987 relative à la simplification des formalités dans les échanges de marchandises et de la commission mixte UE-PTC établie par la convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun, concernant les invitations adressées à l'Ukraine à adhérer à ces conventions

COM(2022) 345 final – Texte E16931

Proposition du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions spécifiques pour les programmes de coopération 2014-2020 soutenus par l'instrument européen de voisinage et au titre de l'objectif «Coopération territoriale européenne», en raison de perturbations dans la mise en œuvre des programmes

COM(2022) 362 final – Texte E16978

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine, renforçant le fonds commun de provisionnement par des garanties des États membres et par un provisionnement spécifique pour certaines responsabilités financières liées à l'Ukraine garanties en vertu de la décision n° 466/2014/UE, et modifiant la décision (UE) 2022/1201

COM(2022) 557 final – Texte E17049

L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT

Résolutions européennes

Le 14 novembre 2022, est devenue définitive la proposition de résolution européenne relative à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme.

Débats

Le 4 octobre 2022, un débat sur la prise en compte des territoires, des savoir-faire et des cultures dans l'élaboration de réglementations européennes d'harmonisation a eu lieu en séance publique.

Le 17 novembre 2022, un débat sur l'article 25 du projet de loi de finances pour 2023 et la participation de la France au budget de l'Union européenne a été organisé en séance publique.

Le 6 décembre 2022, un débat préalable au Conseil européen des 15 et 16 décembre 2022 a eu lieu en séance publique.

Rencontres

Le 3 novembre 2022, les membres du bureau de la commission des affaires européennes se sont entretenus avec une délégation de parlementaires du Monténégro.

Le 29 novembre 2022, le Bureau de la commission des affaires européennes a rencontré, en commun avec les délégations françaises à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe d'une part, et à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, d'autre part, la délégation ukrainienne à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Le 14 décembre 2022, le Bureau de la commission des affaires européennes s'est entretenu avec une délégation de l'Assemblée d'Albanie.