

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 26 février 2024 30 septembre 2024

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

N° 114



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 28 février 2024</i>	<i>11</i>
Politique étrangère et de défense	11
<i>Audition de M. Charles Fries, secrétaire général adjoint du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)</i>	<i>11</i>
<i>Mercredi 6 mars 2024.....</i>	<i>29</i>
Institutions européennes.....	29
<i>Souveraineté alimentaire européenne et mondialisation ; éthique, corruption et lanceurs d'alerte ; l'Union européenne face au changement climatique - Audition de membres de la délégation française au Comité économique et social européen (CESE)</i>	<i>29</i>
<i>Judi 14 mars 2024</i>	<i>45</i>
Institutions européennes.....	45
<i>Première partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du 22 au 26 janvier 2024 – Communication de M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française</i>	<i>45</i>
Justice et affaires intérieures	51
<i>Réunion du Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol les 17 et 18 février 2024 à Gand (Belgique) – Communication de Mme Audrey Linkenheld</i>	<i>51</i>
<i>Mercredi 20 mars 2024.....</i>	<i>57</i>
Agriculture et pêche.....	57
<i>Nouvelles techniques génomiques - Examen du rapport d'information, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de M. Jean-Michel Arnaud, Mme Karine Daniel et M. Daniel Gremillet</i>	<i>57</i>

<i>Jeudi 21 mars 2024</i>	77
Voisinage et élargissement	77
<i>« Réforme et élargissement de l'Union européenne » - Audition de MM. Édouard Balladur, ancien Premier ministre, Joachim Bitterlich, ancien conseiller auprès du Chancelier Helmut Kohl et Ambassadeur d'Allemagne, Philippe Étienne, Ambassadeur de France, ancien Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne et Ambassadeur de France en Allemagne et aux États-Unis, Alain Lamassoure, ancien ministre délégué aux affaires européennes et au budget et président de la commission des Budgets du Parlement européen, et Mme Noëlle Lenoir, ancienne ministre chargée des affaires européennes</i>	77
<i>Jeudi 28 mars 2024</i>	115
Institutions européennes	115
<i>Réunion commune avec la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale : bilan de la législature européenne avec les présidents de délégations françaises des groupes politiques du Parlement européen ou leurs représentants</i>	115
<i>Mercredi 3 avril 2024</i>	135
Institutions européennes	135
<i>Conseil européen des jeudi 21 et vendredi 22 mars 2024 – Audition de M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de l'Europe</i>	135
<i>Jeudi 4 avril 2024</i>	149
Questions sociales, travail, santé	149
<i>Action de l'Union européenne contre les pénuries de médicaments – Examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de Mmes Cathy Apourceau-Poly, Pascale Gruny et M. Bernard Jomier</i>	149
Institutions européennes	169
<i>LXXIe réunion de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (Cosac) à Bruxelles du 24 au 26 mars – Communication de M. Jean-François Rapin</i>	169
Questions diverses	175
<i>Désignation d'un rapporteur</i>	175
<i>Mardi 9 avril 2024</i>	177

Questions diverses	177
Économie, finances, fiscalisé	179
<i>Lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales - Examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique sur la proposition de règlement COM(2023) 533 final de Mme Amel Gacquerre et M. Michaël Weber</i>	179
<i>Jeudi 11 avril 2024</i>	195
Agriculture et pêche	195
<i>Réouverture de la politique agricole commune (PAC) - Examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique des membres du groupe de suivi de la PAC ...</i>	195
Politique étrangère et de défense	214
<i>Mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix au profit de l'Arménie - Examen de la proposition de résolution européenne de Mme Valérie Boyer</i>	214
Institutions européennes	225
<i>Réunion interparlementaire en format Weimar à Varsovie les 10 et 11 mars 2024 - Communication de Mme Marta de Cidrac</i>	225
<i>Mardi 7 mai 2024</i>	231
Energie, climat, transports	231
<i>Audition de M. Wopke Hoekstra, Commissaire européen chargé de l'action pour le climat, en commun avec la commission des affaires européennes et la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire du ainsi que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de l'Assemblée nationale</i>	231
<i>Jeudi 16 mai 2024</i>	249
Voisinage et élargissement	249
<i>Déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes en Géorgie du 28 avril au 1^{er} mai 2024 - Communication de M. Jean-François Rapin, Mme Gisèle Jourda et M. André Reichardt</i>	249
Institutions européennes	262
<i>Bilan des résolutions européennes et avis politiques adoptés au cours de la session 2022-2023 - Examen du rapport d'information de M. Jean-François Rapin</i>	262
Questions diverses	267

<i>Jeudi 22 mai 2024</i>	269
Justice et affaires intérieures	269
<i>Proposition de directive relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants - Examen de la proposition de résolution portant avis motivé de M. André Reichardt sur la conformité au principe de subsidiarité</i>	269
Énergie, climat, transports	281
« <i>Politique européenne des transports : enjeux et défis de la prochaine mandature</i> » - <i>Audition de MM. Jean-Philippe Peuziat, directeur du département Affaires publiques et européennes de l'Union française des transports publics et ferroviaires (UTP), Pierre Leflaive, responsable transports de Réseau Action Climat – France, Florent Moretti, conseiller transports à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, Denis Saada, président de la verticale Nouvelles Mobilités au sein de l'Alliance des mobilités</i>	281
<i>Jeudi 30 mai 2024</i>	301
Politique étrangère et défense	301
<i>Programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP) – Examen de la proposition de résolution portant avis motivé de M. François Bonneau, Mme Gisèle Jourda et M. Dominique de Legge sur la conformité de cette proposition législative au principe de subsidiarité</i>	301
Environnement et développement durable	319
<i>Protection des sols – Examen de la proposition de résolution européenne de Mme Gisèle Jourda et M. Cyril Pellevat</i>	319
<i>Mercredi 19 juin 2024</i>	331
Marché intérieur, économie, finances, fiscalité	331
<i>Audition de M. Florian Colas, directeur général des douanes et droits indirects (DGDDI) du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique</i> .	331
<i>Jeudi 20 juin 2024</i>	343
Justice et affaires intérieures	343
<i>Sapeurs-pompiers volontaires, reconnaissance de la spécificité de leur engagement et renforcement du dispositif européen de protection civile - Examen de l'avis politique et du rapport de Mme Gisèle Jourda et M. Cyril Pellevat sur la proposition de résolution européenne n° 608</i>	343
Questions diverses	357

<i>Mercredi 26 juin 2024</i>	359
Institutions européennes	359
 <i>Bilan de l'action de la délégation sénatoriale à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (AP-OSCE) et de sa mission à Chypre du 10 au 12 mars 2024, en amont de la 31e session annuelle de l'AP-OSCE à Bucarest – Communication de M. Pascal Allizard</i>	
Union économique et monétaire	366
 <i>Euro numérique - Examen du rapport d'information de M. Pascal Allizard et Mme Florence Blatrix Contat</i>	
Institutions européennes	375
 <i>Conseil européen des 27 et 28 juin 2024 - Audition de M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de l'Europe</i>	
.....	375
 <i>Mercredi 3 juillet 2024</i>	401
Institutions européennes	401
 <i>Priorités de la présidence hongroise du Conseil de l'Union européenne - Audition de S. E. M. Georges Habsbourg-Lorraine, Ambassadeur de Hongrie en France</i>	
Voisinage et élargissement	413
 <i>Déplacement d'une délégation du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux en Bosnie-Herzégovine du 22 au 26 avril 2024 – Communication de Mme Marta de Cidrac</i>	
Culture	421
 <i>Inscription des plages du Débarquement au patrimoine mondial de l'UNESCO – Communication de Mme Catherine Morin-Desailly</i>	
.....	421
 EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION	425
 L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT	453

RÉUNIONS DE LA COMMISSION

Mercredi 28 février 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Politique étrangère et de défense

Audition de M. Charles Fries, secrétaire général adjoint du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)

M. Cédric Perrin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir de recevoir cet après-midi M. Charles Fries, secrétaire général adjoint du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), chargé de la paix, de la sécurité et de la défense. Monsieur le secrétaire général, nous vous remercions de vous être déplacé jusqu'à nous, dans un contexte difficile sur le plan géopolitique.

Notre commission est d'abord préoccupée par la montée en puissance de nos capacités de production nécessaire pour soutenir l'Ukraine. La stratégie relative à l'industrie de défense européenne (EDIS), ainsi que le programme européen d'investissement dans le domaine de la défense (EDIP) devaient être présentés hier, le 27 février. Leur présentation a été ajournée mais sans doute pouvez-vous tout de même nous dévoiler le résultat des échanges avec les États membres, les industriels, les *think tanks* et les acteurs financiers, auxquels le SEAE a été associé.

Thierry Breton a appelé à la création d'un fonds de 100 milliards d'euros. Certes, c'est beaucoup ; par comparaison, le montant alloué au Fonds européen de la défense 2021-2027 est d'un milliard d'euros par an durant les sept années de la période de programmation. Comment le SEAE contribue-t-il à la réflexion sur cet outil et, en particulier, sur son financement ?

Nous peinons à voir les progrès que l'urgence de la situation actuelle aurait permis de faire à l'Union européenne sur les autres aspects de défense. En matière de « coopération structurée permanente », censée être le niveau politique de la défense européenne, la liste des projets s'est allongée, mais les résultats se font attendre.

Il n'est pas plus aisé d'évaluer le volet de gestion de crise de la PSDC. Certaines missions auparavant de premier plan, comme celle qui est menée au Sahel, semblent mal en point, pour les raisons que l'on imagine. Nous souhaiterions aussi savoir où en sont les missions en Libye ou en Irak. Quant à la mission de gestion du point frontière de Rafah reconduite en juin dernier, est-elle dépassée par les événements, pour le dire sobrement ?

Une capacité de déploiement rapide (CDR) a été mise au point à la fin de l'année dernière afin de vite réagir face aux crises. Même si le projet est intéressant, son effectif théorique de 5 000 hommes ne représente que deux groupements tactiques, qui n'ont jamais été déployés et ne seront opérationnels qu'en 2025... À l'heure où les crises se multiplient à un rythme sans précédent, l'Union peut-elle s'organiser pour rapidement faire face à l'urgence ?

Comment percevez-vous les moyens et l'action du SEAE, près de quinze ans après sa création ? Nous approchons d'une échéance électorale qui a déjà suscité quelques idées d'un saut fédéral au sujet des questions de politique étrangère. La Cour des comptes européenne vient précisément de rendre un rapport sur le SEAE, le 30 janvier dernier, relevant un manque d'effectifs, un problème dans leur répartition et des lacunes dans les moyens informatiques. Le financement alloué par l'Union européenne à son service diplomatique au sens large, comprenant environ 8 000 employés, dépasse pourtant 1 milliard d'euros.

J'espère enfin que nous pourrons, lors de nos échanges, déborder du champ de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) pour évoquer plus largement les grands dossiers de politique extérieure. Je songe à la situation au Moyen-Orient, sur laquelle nous peinons à voir quelles finalités diplomatiques et politiques poursuit l'Union européenne, dont l'action est essentiellement financière. Accessoirement, nous peinons à savoir qui conduit cette action, la présidente de la Commission européenne semblant parfois insoucieuse des compétences fixées par les traités. Je songe aussi à la situation en Arménie, sur laquelle le Sénat a eu l'occasion d'exprimer sa grande préoccupation.

Monsieur le secrétaire général, nous mesurons bien que la tâche assignée au SEAE est difficile. Nous vous remercions des éclairages que vous pourrez nous apporter.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Monsieur le secrétaire général, nous sommes très heureux de vous accueillir.

En vertu de l'article 42 du traité sur l'Union européenne, « la politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune » et l'Union peut recourir à des capacités opérationnelles « dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale ». Cet article précise également que « l'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres ».

Cet article stipule en outre que « la politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union », et « conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi ». Son septième alinéa prévoit une clause d'assistance mutuelle, au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire.

Monsieur le secrétaire général, dans une contribution au dernier rapport sur l'Europe de la Fondation Robert Schuman, vous souligniez les changements très importants qu'a connus la PSDC à la suite du déclenchement de la guerre d'agression russe en Ukraine et de la nouvelle donne géopolitique évoquée par le président Perrin.

Si un nouveau pacte en matière de PSDC civile a été adopté en mai 2023, c'est bien le volet militaire qui a connu les développements les plus importants, dans le prolongement de la déclaration de Versailles et de l'adoption de la boussole stratégique au printemps 2022. Pour la première fois, l'Union a décidé, d'une part, de recourir à la

Facilité européenne pour la paix (FEP) afin de financer des livraisons d'armes et de munitions à un pays tiers et, d'autre part, de déployer une mission militaire de PSDC, non pas dans un pays tiers, comme le prévoit le traité, mais sur le territoire même des États membres. Des textes importants ont été adoptés : l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes, plus communément appelé EDIRPA, et l'action de soutien à la production de munitions, dite ASAP. Il s'agit toutefois de mesures uniquement temporaires destinées à faire face en urgence à la guerre en Ukraine.

Le SEAE a participé, aux côtés de la direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace (DG DEFIS) de la Commission européenne et de l'Agence européenne de défense, à la préparation de la stratégie relative à l'industrie de défense européenne et du programme européen d'investissement dans le domaine de la défense, qui devaient être présentés hier. Cette stratégie et ce programme visent à renforcer sur le long terme la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) et à prolonger l'effort engagé à une trop modeste échelle au travers du Fonds européen de la défense (FEDef). Je relève que l'Ukraine devrait notamment être associée à ce programme.

La présidente de la Commission européenne prône désormais la mise en place d'un commissaire européen à la défense dans le cadre du prochain mandat.

Au regard de votre expérience opérationnelle, je souhaiterais donc que vous nous présentiez le bilan que vous tirez des développements de la PSDC enregistrés depuis le début de la guerre en Ukraine, et notamment de la mise en œuvre de la Facilité européenne pour la paix. Je souhaiterais également que vous nous expliquiez comment le SEAE s'est articulé avec la Commission européenne dans l'élaboration de la stratégie industrielle.

J'aimerais enfin que vous nous fassiez part de votre vision des débats en cours sur le rôle de l'Union européenne en matière de défense, y compris sur le plan institutionnel. Comment s'organisent les relations entre le SEAE et la DG DEFIS ? Qu'apporterait la désignation d'un commissaire à la défense et quelle incidence pourrait-elle avoir pour le SEAE ?

M. Charles Fries, secrétaire général adjoint du service européen pour l'action extérieure (SEAE). – Messieurs les présidents, vous avez mis sur la table de très nombreux sujets, et je ne sais pas si je pourrai tous les traiter. Je concentrerai mon propos sur l'impact de la guerre en Ukraine sur l'Europe de la défense, avant d'étudier, dans un deuxième temps, les principaux défis que l'Europe de la défense doit relever en 2024.

Premier point : la guerre en Ukraine a représenté un véritable tournant pour l'Europe de la défense, un *Zeitenwende*. La réaction européenne, forte, rapide et dans un esprit d'unité, a constitué une bonne surprise pour les Européens et une mauvaise surprise pour Vladimir Poutine. L'Europe ne progresse dans son intégration que lorsqu'elle a le couteau sous la gorge, qu'elle se trouve au bord d'un précipice et qu'elle doit faire preuve d'audace. La crise de la Covid l'avait illustré, la guerre en Ukraine l'a montré à nouveau : adoption de treize paquets de sanctions d'une très grande portée, réduction drastique de notre dépendance énergétique dans des délais records, accueil de millions de réfugiés, soutien massif à l'Ukraine - à hauteur de 88 milliards d'euros si

l'on additionne les efforts bilatéraux et l'aide de l'Union européenne, soit un montant supérieur à celui de l'aide américaine -, lancement du processus d'adhésion avec un pays en guerre... Au-delà de cette énumération, le plus frappant selon moi, ce sont les tabous que nous avons brisés dans le domaine militaire. Pour la première fois, l'Union finance la livraison d'armes à un pays en guerre grâce à la Facilité européenne pour la paix. Ce puissant instrument de solidarité politique et financière a fonctionné : si les États membres ont livré autant d'armes à l'Ukraine, c'est parce qu'ils savaient qu'ils seraient en partie remboursés. Nous avons même dû à plusieurs reprises l'abonder.

Nous avons également lancé en 2022, dans des délais très rapides, la plus grosse mission de l'histoire de l'Union européenne : nous avons déjà formé 40 000 soldats ukrainiens, avec l'objectif d'en former 60 000 d'ici à l'été prochain. La France participe à cette mission, mais les deux pays les plus en pointe sont la Pologne et l'Allemagne.

L'Union européenne s'est lancée dans des chantiers qui semblaient inimaginables avant le 24 février 2022. Nous utilisons le budget communautaire non seulement pour financer, *via* le Fonds européen de la défense, des projets de recherche et de développement dans le domaine militaire, mais également pour encourager les États membres à acheter ensemble, au travers d'EDIRPA. Nous finançons directement l'industrie de la défense et les entreprises qui produisent des munitions et des missiles à l'aide de l'instrument ASAP.

Cela constitue un pas en avant très important. La guerre en Ukraine a été un puissant accélérateur dans la montée en gamme de l'Union européenne comme acteur de sécurité. Entre le début de ma prise de fonction en 2020 et aujourd'hui, j'ai vu changer le regard porté sur nous par nos partenaires de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan) et les États-Unis. Ce que l'Europe a concrètement réalisé est salué, apprécié, soutenu. L'Union européenne réalise en effet ce que l'Otan ne peut pas faire : nous finançons la livraison des armes, nous entraînons des soldats et nous adoptons des sanctions.

Cette réaction vis-à-vis de la situation en Ukraine doit être inscrite dans un contexte plus large. L'Union européenne veut devenir un acteur de sécurité plus efficace et plus crédible. Si l'on veut peser, si l'on veut être un acteur géopolitique davantage respecté et si l'on veut pouvoir « parler le langage de la puissance », comme le disait Josep Borrell lors de sa prise de fonction comme Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, nous devons nous en donner les moyens.

En adoptant la boussole stratégique en mars 2022, les Européens se sont dotés pour la première fois d'un livre blanc sur la défense européenne. Il ne s'agit pas simplement d'un document de doctrine partageant une analyse des menaces. C'est aussi un document concret, préconisant quatre-vingts actions suivant des échéances précises, qui constitue la feuille de route des Européens en matière de sécurité et de défense jusqu'à l'horizon 2030. Monsieur le président Perrin, vous avez mentionné un exemple précis, avec la mise en place à partir de l'année prochaine d'une capacité de déploiement rapide de 5 000 hommes. Son objectif sera par exemple de réaliser des opérations d'évacuation de citoyens européens, sur le modèle de ce qui s'est récemment passé au Soudan ou en Afghanistan, ou de venir en aide à un pays menacé de déstabilisation.

Sous le mandat de Josep Borrell, nous avons lancé sept missions et opérations de PSDC. Durant le mandat précédent, une seule avait été menée. Les circonstances ont changé : l'environnement géostratégique de l'Union européenne est devenu beaucoup plus dangereux, ce qui nous oblige à réagir et à aider nos partenaires qui nous appellent au secours. Nous avons lancé la semaine dernière une mission en mer Rouge pour assurer la liberté de navigation face aux attaques houthistes. Nous avons également lancé deux missions civiles de PSDC en Moldavie, afin d'aider ce pays contre les fortes menaces hybrides venant de Russie. En Arménie, des forces européennes sont pour la première fois en mission dans un pays prétendument sous influence russe : des policiers européens sont postés à la frontière avec l'Azerbaïdjan. Cette mission a accru le profil et la visibilité de l'Europe dans cette région. Enfin, même si nous avons connu des déboires au Sahel, nous venons de lancer une mission civilo-militaire afin d'aider les quatre pays du golfe de Guinée à affronter leurs menaces sécuritaires.

Nous menons également une action plus résolue au sujet de la résilience, afin d'aider l'Union à faire face aux menaces hybrides, aux attaques cyber et aux manipulations de l'information. Quelques jours après le début de l'invasion de l'Ukraine, l'Union européenne avait suspendu la diffusion en Europe de *Sputnik* et *Russia Today*. L'Union européenne doit pouvoir sécuriser son libre accès aux nouveaux espaces stratégiques, c'est-à-dire au cyber, au maritime, à l'aérien et au spatial.

Il faut toutefois rester lucide : cette guerre a montré nos faiblesses et nos lacunes. Monsieur le président Perrin, vous avez indiqué que la guerre en Ukraine a illustré à quel point nous avons souffert de sous-investissements en matière de défense au cours de la période qui a suivi la guerre froide. Les investissements réalisés suivaient des logiques trop nationales, et trop d'achats ont été réalisés en dehors de l'Union européenne. Nous le dirons dans la communication sur la stratégie industrielle de défense européenne que nous adopterons la semaine prochaine : entre février 2022 et juin 2023, près de 80 % des acquisitions des États membres ont été réalisées en dehors de l'Union européenne. Le diagnostic est sévère : les États membres achètent trop seuls et à l'étranger. D'où la fragmentation du marché de la défense en Europe : il y a dix-sept types de chars en Europe, contre un seul aux États-Unis.

Si l'on veut peser davantage dans un monde devenu carnivore, nous avons besoin d'investir davantage dans nos capacités de défense. Nous devons muscler notre industrie pour en faire un instrument de souveraineté européenne. Le SEAE et le Haut représentant Josep Borrell tiennent un discours convergent avec les positions françaises, mais le débat n'est pas simple, car les vingt-sept États membres ne partagent pas tous le même point de vue. Dès que l'on parle de renforcement de l'industrie de défense, de souveraineté européenne ou d'autonomie stratégique, des inquiétudes sont soulevées, de peur d'affaiblir le lien transatlantique ou de créer des tensions avec les Américains. Certains États membres préfèrent immédiatement acheter sur étagère plutôt que de jouer la carte des coopérations européennes. C'est pourtant uniquement sur cette dernière que nous pouvons compter sur le long terme, mais, dans l'immédiat, elle est jugée trop longue ou complexe. Nous devons y travailler.

À l'évidence, nous n'avons pas basculé, au niveau européen, dans l'économie de guerre souvent mentionnée par le Président de la République. En témoigne la mise en œuvre du plan munitions pour l'Ukraine, dont le SEAE s'est occupé, sous la responsabilité de Josep Borrell et en lien avec le commissaire Breton.

Lorsque nous avons lancé ce plan en mars 2023, il était sans précédent : l'idée était que la FEP consacre un milliard d'euros afin d'encourager les États membres à vider leurs stocks de munitions. Nous demandions aussi aux États membres d'acheter ensemble des munitions de 155 millimètres et des missiles en proposant un incitatif d'un milliard d'euros supplémentaire. Enfin, avec le programme ASAP doté de 500 millions d'euros, notre objectif était de soutenir l'industrie de la défense pour produire des munitions et des missiles. Malheureusement, l'objectif de fournir à l'Ukraine un million de munitions avant le mois de mars ne sera pas atteint – nous n'en aurons livré que la moitié –, mais il le sera largement d'ici à la fin de l'année. L'industrie n'était peut-être pas prête à produire autant et aussi rapidement, mais le financement et la passation des commandes ont également constitué un problème. Le commissaire Breton a récemment insisté sur ce point. Même si nous produisons un million de munitions de 155 millimètres par an – et nous en produirons 1,4 million d'ici à la fin de l'année, et 2 millions en 2025, soit plus que ce que les États-Unis produisent –, il reste qu'il n'y a pas assez de commandes. Josep Borrell a demandé aux ministres de la défense et des affaires étrangères des vingt-sept d'utiliser les cadres mis en place par l'Union. L'Union européenne est un chef d'orchestre. Les instrumentistes sont les États membres, qui doivent jouer ensemble en utilisant l'inspiration et les financements fournis par les institutions européennes.

Le sujet des munitions restera au cœur des débats des prochaines semaines à Bruxelles. Il a d'ailleurs été évoqué avant-hier soir lors de la réunion sur l'Ukraine organisée à Paris par le Président de la République.

J'en viens à la deuxième partie de mon propos : quels sont les principaux défis pour l'Europe de la défense cette année ? Le premier défi, le plus urgent, est bien sûr de poursuivre le soutien militaire européen à l'Ukraine. Nous espérons finaliser en mars prochain les discussions sur la création d'un fonds d'assistance à l'Ukraine, financé par la Facilité européenne pour la paix. Le 1^{er} février dernier, le Conseil européen s'est accordé sur une enveloppe de 50 milliards d'euros entre 2024 et 2027 pour le volet civil du soutien à l'Ukraine, mais un volet militaire manque encore. Nous voulons pour cela réabonder la Facilité européenne pour la paix et nous espérons aboutir dans les deux ou trois semaines à venir. Le SEAE a émis la proposition que l'argent européen finance des projets sur lesquels les Européens travaillent ensemble. Deux projets sont privilégiés : la formation, avec le financement de la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine), qui a déjà formé 40 000 hommes, et l'aide à l'acquisition conjointe d'armes auprès de l'industrie de la défense européenne.

Les négociations durent depuis des mois et sont ardues. Nous avons connu beaucoup de difficultés avec la Hongrie, qui ne voulait plus soutenir militairement l'Ukraine, et avec l'Allemagne, qui ne voulait plus payer pour la FEP, estimant qu'elle finançait déjà suffisamment de soutien militaire à titre bilatéral. Un autre sujet sensible est celui de la part réservée à l'industrie de défense européenne. Deux camps s'opposent. Certains disent que la FEP est un instrument pour aider l'Ukraine et non un instrument de politique industrielle, et qu'il faut acheter munitions et équipements, quel que soit leur lieu de production ; c'est la position de l'Italie, des Pays-Bas, des pays nordiques ou encore des pays d'Europe centrale et orientale. Un autre groupe, dont la France est membre, estime que l'argent européen doit être utilisé pour bénéficier aux entreprises de défense européennes. J'espère que nous parviendrons à un compromis. Si

l'on parvient à un accord sur ce fonds d'assistance en mars, l'Union européenne et l'Ukraine pourront finaliser leur accord sur les engagements de sécurité.

Le Président de la République a reçu le Président Zelensky il y a quelques semaines pour signer un accord entre la France et l'Ukraine. L'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas ont signé des accords similaires, mais l'Union européenne doit faire de même à son échelon. Nous espérons, dès que nous aurons bouclé le volet financier, être en mesure de signer cet accord dont je suis l'un des négociateurs.

Le deuxième défi que nous devons relever consiste à soutenir plus résolument notre industrie de défense. Ce sera l'objet de la stratégie européenne pour l'industrie de défense qui sera présentée le 5 mars prochain par Thierry Breton et Josep Borrell. Le message est simple : nous devons produire plus, plus vite et ensemble en Europe. Les chaînes d'approvisionnement doivent être développées et rendues plus sûres, afin d'assurer notre *defense readiness*, notre préparation à la défense. Il faut muscler notre base industrielle et technologique de défense européenne, la BITDE.

Cette stratégie sera accompagnée d'un programme, EDIP, afin de pérenniser les programmes EDIRPA et ASAP, qui étaient en quelque sorte des programmes pilotes. Le budget n'est pas encore totalement consolidé. Nous avons parlé de 1,5 milliard d'euros, mais, ainsi que vous l'avez signalé, Monsieur le président, cette somme ne sera pas à la hauteur des enjeux. L'Ukraine sera déjà quasiment traitée comme un État membre, puisqu'elle pourra participer à des projets d'acquisition conjointe d'armements, ce qui sera une originalité de cette stratégie. Nous permettrons également au budget communautaire de soutenir l'industrie de défense ukrainienne : un des moyens d'aider l'Ukraine à avoir des armes, c'est de l'aider à en produire chez elle et les Ukrainiens le souhaitent.

En renforçant l'industrie de la défense en Europe, nous pourrions aider dans la durée l'Ukraine à résister à l'invasion russe. Le nerf de la guerre, c'est l'argent, le financement. Il y a plusieurs pistes, dont la piste budgétaire, mais dans le cadre actuel des perspectives financières, les sommes sont limitées. Nous verrons si le commissaire Breton parvient à rehausser le montant de 1,5 milliard d'euros.

D'autres pistes se trouvent dans le débat public. La première, qui figurera dans la stratégie adoptée la semaine prochaine, serait que la Banque européenne d'investissement (BEI) lève ses restrictions et puisse financer des entreprises de l'industrie de défense. La deuxième, c'est l'effet d'entraînement que la levée de cette restriction pourrait produire auprès du secteur bancaire en favorisant ainsi le financement des entreprises du secteur de l'armement. On ne peut pas parler de développement durable sans sécurité. Il faut convaincre les agences de notation et ceux qui travaillent sur les critères économiques, sociaux et de gouvernance (ESG) que la défense ne peut pas être traitée sur le même pied que l'industrie du tabac, par exemple. Une troisième piste est celle des *eurobonds*, les euro-obligations. Le commissaire Breton a proposé un chiffre de 100 milliards d'euros, repris par le Président de la République, par le Président Charles Michel, par la Premier ministre estonienne. Dernière piste, évoquée ce matin par la Présidente von der Leyen, l'utilisation des revenus des avoirs gelés de la Russie pour acheter des équipements et des munitions pour aider l'Ukraine.

Ces pistes sont sur la table. Elles seront discutées lors du prochain Conseil européen, à la fin de mars prochain. J'espère que des décisions rapides pourront être prises. Il s'agira de l'une des priorités du prochain collège, qui sera mis en place au second semestre de cette année.

Troisième défi : l'Europe doit participer au renforcement du pilier européen de l'Otan. Nous avons tous en tête la réélection possible de Donald Trump aux États-Unis en novembre prochain. Nous ne pouvons que nous inquiéter de la remise en cause possible de la portée de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord. Nous devons nous préparer à un tel scénario, sans pour autant changer de cap. S'il est nécessaire d'investir davantage dans notre défense et de respecter le fameux objectif de porter nos dépenses de défense au minimum à 2 % du produit intérieur brut (PIB), ce n'est pas pour faire plaisir à M. Trump, qui nous le réclame avec cynisme et brutalité, mais c'est parce que c'est tout simplement notre intérêt, parce que nous vivons dans un monde de plus en plus dangereux.

Quel que soit le prochain Président des États-Unis, la priorité de la diplomatie américaine demeurera l'Indopacifique et la menace chinoise, comme c'est le cas depuis l'administration Obama. En cas de conflit indopacifique, les États-Unis n'auront pas la capacité de s'engager de manière intensive sur deux théâtres parallèles. Nous sommes obligés de prendre une plus grande part du fardeau : c'est indispensable afin d'équilibrer l'Alliance atlantique. Le pilier européen de l'OTAN doit être plus fort. Avec l'adhésion de la Suède, vingt-trois des trente-deux alliés seront des membres de l'Union européenne. L'Europe n'a pas le choix, elle doit développer sa responsabilité stratégique et compter sur ses propres forces. Il y aura de plus en plus de crises dans lesquelles ni l'OTAN ni les États-Unis ne voudront intervenir. Nous devons donc avoir des moyens capacitaires de projection, si cela est nécessaire. L'Europe de la défense ne remplace pas l'OTAN. L'OTAN, c'est la défense collective du territoire euro-atlantique. Nous sommes là pour effectuer de la gestion de crises, de manière complémentaire, et aider nos États membres à coopérer davantage dans le domaine de la défense. Tout ce qui renforce l'Europe renforce, à mon avis, l'Alliance atlantique.

Pour conclure, l'Europe a longtemps été vue avant tout comme un grand marché et une puissance normative, mais cette perception est en train de changer, car sa dimension géopolitique monte en puissance. Je suis toutefois lucide : énormément de défis restent à relever, notamment celui de la guerre informationnelle et de la bataille des narratifs. Elle peut être tout aussi redoutable qu'une guerre classique sur le terrain. Un autre défi que je n'ai pas eu le temps de mentionner est celui de notre relation avec le Sud global. Nous devons convaincre ces grands pays émergents que la guerre en Ukraine n'est pas une guerre de l'Ouest contre le reste du monde.

Je ne sous-estime pas les difficultés qu'il y a à construire l'Europe de la défense ni les différences de perceptions stratégiques entre les États membres. Autant nous sommes unis sur l'Ukraine, autant nous sommes divisés au sujet de la crise de Gaza ou au sujet du Sahel. Construire cette culture stratégique commune est très difficile. Nous nous y employons, même si cela ressemble parfois à un chemin de croix. L'unanimité figurant dans le traité constitue une contrainte. Lorsqu'un État bloque, cela nous ralentit considérablement. Il faut peut-être être créatif à ce sujet. Les contraintes sont également budgétaires ou relatives aux rivalités industrielles entre les Européens, qui bloquent parfois certains chantiers.

Je travaille sur les questions européennes depuis bientôt trente-cinq ans. L'Europe de la défense, comme toutes les autres politiques de l'Union, se construit pas à pas, compromis après compromis. La guerre en Ukraine a finalement joué un rôle d'accélérateur, très utile si l'on peut dire. L'Europe de la défense ne fonctionnera dans la durée que si nous travaillons en bonne intelligence et en complémentarité avec l'OTAN. Il faut à la fois pousser et convaincre nos partenaires que ce que les Français tentent de faire est bien complémentaire des actions de l'OTAN.

Les prochaines élections européennes auront lieu en juin. Le renforcement de l'Europe de la défense est souhaité par nos opinions, on le voit dans les sondages. C'est un leitmotiv de la politique de la France depuis des décennies : il faut une Europe puissance, une Europe qui protège. La France pousse les négociations à Bruxelles, mais son volontarisme n'est pas toujours partagé. Je me réjouis que ce sujet de l'Europe de la défense anime la prochaine campagne électorale, et, je l'espère, le programme de la future Commission européenne.

M. Cédric Perrin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. – Je voudrais vous poser une question qui fait suite à une question d'actualité que je viens de poser au Gouvernement cet après-midi. Considérez-vous que, compte tenu de l'obligation qu'ont eue les pays européens de lever leur ambiguïté stratégique concernant une intervention au sol en Ukraine, à la suite de la conférence de Paris du début de semaine, nous avons mis un coup d'arrêt à l'Europe de la défense ? En obligeant nos alliés à se découvrir, le Président de la République a-t-il tué dans l'œuf l'Europe de la défense à moyen terme ?

M. Charles Fries. – L'objectif de la réunion qui s'est tenue avant-hier était de faire plus, plus vite et différemment en faveur de l'Ukraine. Le Président de la République a mis sur la table plusieurs options et émis des idées nouvelles. Je pense qu'il y a réussi, compte tenu des réactions très fortes suscitées par ses déclarations. Je ne pense pas que cela puisse avoir un impact sur l'Europe de la défense ou sur l'OTAN, mais cela aura des conséquences sur les interactions à l'intérieur de la coalition mise en place pour aider l'Ukraine. L'Union européenne et l'OTAN n'étaient pas invitées à cette réunion. L'impact portera sur la stratégie pour soutenir davantage l'Ukraine et la perception que Vladimir Poutine en aura, davantage que sur l'agenda et les dossiers que je vous ai présentés. Il n'y aura pas d'impact sur la finalisation des discussions pour une nouvelle enveloppe pour la FEP, pour la poursuite de l'opération EUMAM Ukraine ou pour l'EDIS. En revanche, nous verrons quelles seront les conséquences de ces propos sur la stratégie militaire. Des pistes évoquées seront probablement mises en œuvre, de manière discrète, pour soulager l'Ukraine. Chaque État en décidera souverainement.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Tout cela se construit pas à pas, mais également à marche forcée en raison des événements extérieurs. Avec le président Perrin, nous sommes amenés à organiser de plus en plus souvent des réunions communes entre nos deux commissions car ces sujets à l'interface entre l'Europe et la défense prennent une place croissante.

Monsieur le secrétaire général, vous avez été discret au sujet de la gouvernance. Mme von der Leyen a parlé de la création d'un poste de commissaire européen à la défense. Serait-ce une bonne chose dans la construction pas à pas d'une Europe de la défense ? Cela ne risque-t-il pas d'envoyer un mauvais signal à l'OTAN ?

M. Charles Fries. – La gouvernance institutionnelle est un sujet qui sera inévitablement traité par la prochaine présidence de la Commission européenne. La présidente von der Leyen a émis l'idée d'un commissaire européen à la défense. Josep Borrell a réagi : un commissaire à la défense ne pourrait être qu'un commissaire à l'industrie de la défense, car la défense n'est pas une compétence de la Commission, mais exclusivement des États membres. Il n'y a pas d'armée européenne. Le rôle du Haut représentant est donc de coordonner les efforts en matière de défense et de sécurité des États membres. Il ne saurait y avoir un commissaire à la défense en tant que tel.

Il me semble néanmoins que rehausser le profil des sujets de défense au sein du collège constitue une bonne idée, en raison de la montée en puissance des sujets relatifs à la sécurité et à la défense. Tous les mois, le conseil des ministres des affaires étrangères aborde ces sujets, qu'il s'agisse d'adopter une mesure de la FEP, de lancer une mission ou de parler du plan munitions. Ces sujets imprègnent l'actualité des ministères de la défense et des affaires étrangères. Les compétences d'un tel commissaire pourraient être élargies au domaine spatial, à la protection civile, à la sécurité et au contre-terrorisme. Ce commissariat pourrait soit être rattaché à un vice-président, à l'instar de la position de Thierry Breton, soit être placé sous la responsabilité du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

M. Dominique de Legge. – Je salue le discours volontariste du secrétaire général, mais je reste sur ma faim du point de vue pratique.

Vous avez indiqué que la plus grande difficulté était la question du financement. Aujourd'hui, les règles de la BEI ne permettent pas le financement de la production munitions et d'équipements de défense. Quels sont les moyens réels pour amener la BEI à revoir sa position ?

Ma deuxième question concerne le système de combat aérien du futur (Scaf) et la coopération franco-germano-espagnole. Nous entendons le discours sur la nécessité de coopérer mais lorsqu'il s'agit de projets structurants, cette coopération patine. Au-delà du discours politique, des enjeux économiques font qu'on ne travaille pas véritablement ensemble. Il y a aussi une différence d'appréciation quant au transport de l'arme nucléaire, eu égard à la nécessité pour nous de disposer d'un aéronef susceptible de se poser sur un porte-avions.

Troisième question : vous avez indiqué que, pour soutenir l'Ukraine, les États membres ont tendance à acheter sur étagère à l'étranger. Comment inciter concrètement les pays européens à faire appel à du matériel européen ?

Mme Valérie Boyer. – On parle beaucoup de l'OTAN en raison des annonces particulièrement anxiogènes venant des États-Unis, même si cela peut représenter pour nous l'opportunité de bâtir une autonomie. Mais la France ne donne que 3 milliards d'euros à l'Ukraine, soit autant que ce qu'elle consacre à l'aide médicale de l'État (AME) et aux mineurs non accompagnés (MNA)...

Comment élaborer une unité stratégique avec un pays comme la Turquie, qui fait partie de l'OTAN, mais qui occupe un pays de l'Union européenne et menace la Grèce ainsi que Chypre presque quotidiennement ? Je suis inquiète et perplexe. Vous avez évoqué l'Arménie, envers laquelle l'Azerbaïdjan, bras armé de la Turquie, est

quotidiennement agressif. La Turquie et l'Azerbaïdjan comptent ensemble 100 millions d'habitants. Comment envisager une défense saine et coordonnée à l'intérieur de l'OTAN et s'assurer que la Turquie ne soit pas déstabilisatrice ?

Mme Marta de Cidrac. – Monsieur le secrétaire général, vous avez terminé votre propos en indiquant que l'opinion publique française est d'accord pour investir dans la défense européenne. Au regard de la manière dont notre opinion publique, tous bords politiques confondus, a réagi aux déclarations du Président de la République, je m'inscris en continuité de la question posée aujourd'hui au Gouvernement par le Président Perrin. Il faut faire attention à ne pas confondre le fait de se munir d'une défense européenne et celui de s'engager dans un acte de guerre. Faites-vous une distinction entre ces deux éléments ?

Le Président Zelensky est actuellement en tournée en Albanie. Il rencontre les dirigeants des pays des Balkans, y compris Aleksandar Vučić. Nous connaissons pourtant la position de la Serbie à l'égard des sanctions russes. Quel est votre sentiment par rapport à cette géopolitique présente sur le continent européen, mais extérieure à l'Union européenne ?

La minorité russe en Transnistrie demande aujourd'hui la protection de la Russie. La guerre en Ukraine n'est-elle pas en train de provoquer d'autres risques de conflictualité, ce qui aura des conséquences sur notre opinion publique, notre diplomatie et notre effort de guerre ?

M. Charles Fries. – La BEI peut financer aujourd'hui des biens à double usage, mais elle ne peut pas financer des biens à usage strictement militaire. Les États membres, par l'intermédiaire des ministères des finances qui participent au conseil d'administration de la BEI, peuvent infléchir cette situation. Le Président de la République et le ministre Le Maire ont émis des propositions claires, le conseil d'administration de la BEI pouvant faire évoluer son mandat à la majorité simple. La nouvelle présidente de la BEI, Mme Calviño, a été nommée sur le fondement de propositions fortes à ce sujet. La communication relative à la stratégie industrielle de défense européenne que nous publierons la semaine prochaine contient l'objectif de régler cette question cette année, peut-être en juin prochain, lors d'une prochaine échéance à la BEI. Nous espérons que nous aurons alors convaincu suffisamment d'États membres pour que la BEI infléchisse sa position, ce qui pourrait avoir un effet d'entraînement sur le secteur bancaire privé.

Les projets capacitaires du Scaf et du char de combat sont effectivement compliqués. Des rapports éminents du Sénat ont été publiés à ce sujet. Vous citez un sujet de discussion sensible et j'espère que l'avion de combat pourra avancer. En effet, il n'y a pas de coopération sans un couple franco-allemand solide mais il existe aussi des coopérations européennes qui fonctionnent. L'avion multirôle de transport et de ravitaillement (MRTT) a été fait à plusieurs. La coopération structurée permanente permet des développements de projets capacitaires, notamment le projet Eurodrone. La coopération européenne est souvent complexe car il faut tenir compte des rivalités industrielles. J'espère que nous pourrions trouver les bons accords pour les dépasser.

Comment faire pour moins acheter sur étagère à l'étranger ? Nous avons essayé d'y inciter en lançant le plan munitions en mars 2023 : la FEP a mis un milliard d'euros sur la table pour rembourser les États membres concluant des contrats pour

acheter des munitions de 155 millimètres et les livrer à l'Ukraine, à condition que ces munitions soient produites par l'industrie de défense européenne. Nous avons repris ce critère pour la proposition du fonds d'assistance à l'Ukraine, sur laquelle j'espère un accord au début de mars prochain. L'argent européen ira à des projets européens dans l'objectif de poursuivre la formation et de lancer des projets d'acquisition conjoints.

Le SEAE propose de faire des projets d'acquisition conjoints de munitions, de missiles et de drones, éventuellement d'autres équipements capacitaires, en utilisant le plus possible les industries de défense européenne, ainsi que norvégienne car la Norvège est déjà *de facto* intégrée au marché intérieur. Je ne le cache pas, ce sujet n'est pas encore résolu. Nous en discutons ce matin lors de la réunion du Comité des représentants permanents (Coreper), nous en discuterons à nouveau la semaine prochaine. Des pays souhaitent une plus grande souplesse pour acheter plus facilement à l'étranger. Nous pouvons acheter des munitions immédiatement disponibles, quel que soit leur lieu de production, pour les donner à l'Ukraine. Mais si on lance des acquisitions en passant des commandes, il faut jouer la carte de la préférence européenne. Si l'on veut briser la chaîne de notre dépendance à l'égard de grands fournisseurs étrangers, il faut donner sa chance à l'industrie européenne. Ses capacités de production ont augmenté de 40 % en un an et sont maintenant suffisantes : nous produirons 2 millions de munitions de 155 millimètres l'année prochaine. Il ne faudrait plus passer commande en dehors de l'Europe car nous avons dix-sept entreprises dans douze États membres qui produisent des munitions de 155 millimètres. Utilisons-les, elles attendent des commandes ! Le patron de Rheinmetall nous disait récemment ne pas recevoir assez de commandes. Cela met Josep Borrell hors de lui : l'Agence européenne de défense propose 60 contrats-cadres, elle peut encore passer pour 1,5 milliard d'euros de commandes de munitions mais les États membres ne passent pas de commandes. Nous retrouvons le problème du financement. L'Europe a offert un cadre réglementaire et incité à l'achat, mais ce sont les États qui décident.

Madame Boyer, vous avez évoqué les annonces de Donald Trump en estimant qu'elles constituent peut-être une bonne chose pour nous.

Mme Valérie Boyer. – Pas tout à fait...

M. Charles Fries. – Il faut prendre en compte le fait que lors de son éventuel second mandat, Donald Trump sera mieux préparé, probablement plus agressif et plus polarisant que lors de son premier mandat.

Selon un scénario positif, les Européens n'auront plus le choix et devront prendre leur destin en main : nous devons assumer notre responsabilité stratégique et investir ensemble. Mais selon un scénario dangereux, que nous ne pouvons pas exclure, nous courons le risque de la bilatéralisation. Donald Trump fera tout pour diviser les Européens, en essayant de conclure des accords bilatéraux pour diviser et convaincre ceux qui seront tétanisés à l'idée de perdre la garantie de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord et en tentant de faire du transactionnel, comme il l'a fait pendant son premier mandat. Il faudra protéger la cohésion et l'unité des Européens pour éviter de tomber dans ce piège du transactionnel et de la bilatéralisation. Il peut y avoir un sursaut mais également de grosses divisions, surtout en cas de menaces commerciales de la part de Donald Trump.

J'ai été ambassadeur de France en Turquie pendant presque cinq ans, avant de prendre mes fonctions au SEAE. J'ai fait vivre la relation franco-turque, qui n'était pas toujours facile. C'est très souvent la Turquie qui bloque la coopération entre l'OTAN et l'Union européenne car elle ne reconnaît pas Chypre. Mais comme elle n'est pas membre de l'Union européenne, elle ne nous empêche pas de développer notre propre agenda de défense. En revanche, lorsque je me rends à l'OTAN, je rencontre un ambassadeur se plaignant du fait que la Turquie n'est pas assez associée à notre agenda européen.

Le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan ne nous a pas empêchés de mettre en place une mission civile en Arménie, qui compte plus de 200 personnes. Nous avons renforcé ses effectifs et elle fait du bon travail : sa présence a eu un effet dissuasif. Certes, les hostilités pourraient reprendre, notamment à l'initiative de Bakou. Nous avons effectué 1 700 patrouilles en un an et sécurisons la situation sur le terrain. J'espère que nous ne sommes pas dans un nouvel engrenage. Nous soutenons toutes les initiatives, notamment celle du Président Charles Michel, pour aboutir à un accord de paix entre ces deux pays.

Je prends note de la réaction du Sénat cet après-midi à la suite des propos du Président de la République. Cela ne modifie pas notre agenda. Il y a un conflit en Ukraine, et nous devons soutenir l'Ukraine aussi longtemps que nécessaire – Josep Borrell disait, « *whatever it takes* ». C'est presque « quoi qu'il en coûte » : le coût d'une défaite ukrainienne serait pour nous bien supérieur à celui que nous payons pour la soutenir. Nous sommes plus que jamais aux côtés de l'Ukraine. Les différentes options stratégiques et militaires ont été débattues lundi soir à l'Élysée et engagent les États, non l'Union européenne en tant que telle. Tout en respectant les opinions des uns et des autres, je m'en tiendrai à mon devoir de réserve. Cela ne change pas notre trajectoire : par tous les moyens, nous sommes résolus à soutenir l'Ukraine.

Dans les Balkans, nous sommes engagés au travers de la politique de sécurité et de défense commune. Nous avons une mission en Bosnie et une au Kosovo, qui réalisent un très bon travail. Mais il existe dans les Balkans occidentaux des interférences très fortes venant de Chine, de Turquie et de Russie. Il est important d'arrimer ces pays à l'Europe et de relancer les négociations d'adhésion. Ce qui s'est passé en Ukraine, en Géorgie et en Moldavie a alerté les Balkans. Nous devons relancer cette dynamique. Il n'y a pas d'autre choix pour l'Europe que d'aider ces pays à se rapprocher de nous. Nous les aidons massivement financièrement et leur demandons de s'aligner sur notre politique étrangère. Nous savons qu'il y a un contournement des sanctions, notamment en Serbie. J'ai lu aussi les déclarations appelant à une protection de la minorité russe en Transnistrie. Nous aidons beaucoup la Moldavie et avons lancé une mission sans précédent. Pour la première fois, nous avons lancé une mission pour traiter les menaces hybrides, en un temps record. Nous aidons le pays à se doter de *capacity building*, c'est-à-dire de mécanismes pour détecter, analyser et attribuer les attaques cyber et hybrides en provenance de Russie. Mais je souscris à vos propos, ces déclarations sont inquiétantes.

M. François Bonneau. – Concernant la pérennisation des budgets alloués à l'Ukraine, vous avez évoqué la somme de 88 milliards d'euros. Mais il semble que pour financer tous les dispositifs – financement des salaires, équipements militaires... –, les choses ne sont pas, à ce stade, consolidées. Pouvez-vous nous en dire plus ?

M. Michaël Weber. – Il y a eu trois moments en Ukraine : la prise de conscience du risque, avec une mobilisation internationale à l'Ouest pour soutenir l'Ukraine ; l'offensive ukrainienne, qui a échoué ; et aujourd'hui, une forme d'inquiétude. On a le sentiment qu'on veut renforcer le soutien à l'Ukraine mais que nous avons perdu du temps sur les armes et les moyens. Tout le monde n'a pas été au rendez-vous, en actes, de la parole donnée. Vous avez évoqué la réaction de Josep Borrell sur l'engagement attendu des États membres pour l'armement. Actuellement, il y a une crainte sur les munitions, avec un déséquilibre complet. Vous parlez de semaines, voire de mois pour fournir des munitions. Certes, cela ne relève pas totalement de votre compétence, mais de la stratégie. C'est une inquiétude : à force de tergiversations, l'effort serait *in fine* plus lourd pour l'Europe. La France n'est pas totalement au rendez-vous des annonces de munitions. Quel éclaircissement pouvez-vous apporter ?

M. Philippe Folliot. – Merci de votre présentation. Certains sujets nous interpellent. Je ne reviendrai pas sur les déclarations du Président de la République ni sur celles de Donald Trump. L'article 42 du traité sur l'Union européenne (TUE) retrouvera une certaine vigueur par rapport à l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord. Selon moi, l'élection de Donald Trump est loin d'être acquise mais c'est une possibilité à ne pas écarter. Nous devons anticiper l'arrivée hypothétique du « pire ».

Avant la crise ukrainienne, l'Union européenne a aidé massivement certains pays d'Europe de l'Est, qui ont eu comme premier réflexe d'acheter sur étagère du matériel américain. Nous avons tous en mémoire de multiples exemples, parfois au détriment de matériel européen ; je pense aux hélicoptères que la Pologne devait acheter aux Européens.

Nous ne pouvons que souscrire à l'objectif que l'argent européen aille à l'industrie européenne. Vous avez fait référence aux obus de 155 millimètres. J'ai été sur la ligne de front ukrainienne et j'ai vu le canon Caesar en action. Savez-vous que les obus de 155 ne sont pas tous les mêmes ? Les militaires ukrainiens m'ont indiqué que les munitions françaises représentaient un tiers des obus tirés par ces canons. Ils sont donc allés chercher ailleurs pour le reste. Ils ont réalisé des tests sur sept types d'obus de 155 pour trouver celui qui correspondait le mieux et n'entraînait pas une usure trop rapide du canon... Acheter des munitions, ce n'est pas comme acheter des brouettes ou des pelles, toutes semblables ! Aux Ukrainiens de dire de quelles munitions – y compris extra européennes – ils ont besoin urgemment.

Pour les aides en recherche duale, l'Union européenne a été frileuse. Peut-il y avoir des utilisations militaires d'un programme civil de recherche ? Les États-Unis savent très bien faire cela. L'Union européenne ne doit pas être toujours aussi naïve sur ces sujets.

M. Akli Mellouli. – Vos réponses sur l'Ukraine ne lèvent pas nos inquiétudes.

La conditionnalité du programme européen de financement de l'aide publique au développement (APD) exige d'allouer une partie des financements à la gestion et à la gouvernance de la migration et des déplacements forcés. De telles mesures n'ont jamais prouvé leur efficacité et réduisent l'APD à un marchandage politique, alors que les financements devraient permettre de lutter contre la pauvreté et

les inégalités mondiales et de répondre aux crises climatiques et humanitaires. La France avait refusé de conditionner son APD à un tel objectif, comme l'a rappelé la secrétaire d'État Chrysoula Zacharopoulou. Pourquoi alors cette conditionnalité européenne, qui n'a jamais démontré d'efficacité ni recueilli l'unanimité au sein de l'Union ?

M. Ronan Le Gleut. – Vous avez rappelé la nécessité d'un pilier européen de l'OTAN, notamment en cas réélection de Donald Trump qui affaiblit considérablement, par ses propos, la portée de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. Dans le cadre de l'OTAN, il existe le partage nucléaire. Cinq pays disposent, sur leur sol, de la bombe B 61 : l'Italie, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Turquie. Le Président de la République française a ouvert le débat d'un potentiel partage nucléaire français. Dans le cadre de l'OTAN, depuis le Brexit, la France est le seul pays de l'Union européenne disposant de la dissuasion nucléaire. Or le Président polonais Andrzej Duda s'est montré ouvert à l'idée de la partager. Quelles sont les positions de nos partenaires européens membres de l'OTAN sur ce potentiel partage nucléaire français ?

Mme Michelle Gréaume. – Quelle est votre position sur la demande conjointe de l'Irlande et de l'Espagne, soutenue par 78 députés européens, de réexaminer en urgence l'accord d'association entre Israël et l'Union européenne ?

Malgré les débats et la suspension des financements des plus gros donateurs de l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient), l'Union européenne va-t-elle augmenter sa contribution ?

M. Charles Fries – Monsieur Bonneau, j'ai cité le chiffre de 88 milliards d'euros, somme consolidée de toute notre aide : aide financière, aide aux réfugiés, aide économique, humanitaire et militaire. Il faut y rajouter 50 milliards d'euros, décidés le 1^{er} février dernier, qui seront versés dans les quatre prochaines années et dont la première de tranche de 4,5 milliards d'euros sera versée en mars. Les 50 milliards d'euros sont consolidés, ont été validés, y compris par le Parlement européen, et seront déboursés.

Le volet civil a été acté. Je souhaite que le volet militaire le soit aussi. J'ai bon espoir que d'ici deux à trois semaines, nous obtenions un accord sur ce fameux fonds d'assistance à l'Ukraine pour poursuivre dans la durée le soutien européen à l'Ukraine et poursuivre la mission d'entraînement et la livraison d'équipements militaires, en encourageant financièrement les acquisitions conjointes auprès de l'industrie de la défense européenne. Il n'y a pas de choses cachées. Le volet civil est clair. Le processus d'adhésion est piloté par la Commission européenne et suit son cours. J'espère que le volet militaire sera conclu prochainement.

Monsieur Weber, nous n'avons pas été au rendez-vous sur les munitions, effectivement, mais regardez d'où nous partions. Notre plan était très audacieux, pour mobiliser tous ces contrats, mobiliser l'Agence européenne de défense qui n'avait jamais fait cela à une telle échelle... C'est assez nouveau. Nous aurons atteint le chiffre de 525 000 munitions données à l'Ukraine. Il y a aussi des munitions vendues à l'Ukraine. Certains estiment qu'en additionnant dons et vente, on a déjà atteint un million de munitions. J'ai dit qu'on ne pouvait, rétroactivement, réécrire l'histoire.

L'accord sur les munitions de mars 2023 concernait des donations. Après 520 000 munitions données d'ici à mars, nous aurons fourni plus de 1,1 million de munitions d'ici à la fin de 2024.

Durant sa conférence lundi soir, le Président de la République n'a pas dit autre chose. Les Tchèques ont monté une initiative *ad hoc* pour fournir 800 000 obus : 500 000 de 155 millimètres et 300 000 de 122 millimètres, en achetant aussi hors de l'Union européenne car l'industrie européenne est sous tension. Ils ont approché les Danois, les Néerlandais et les Canadiens, notamment, pour récolter des munitions qui pourront être livrées rapidement.

En matière de commandes, le plan munitions, le fonds d'assistance à l'Ukraine et l'initiative de Josep Borrell vont faciliter au maximum les acquisitions auprès de l'industrie européenne. Il faut concilier des objectifs politiques de « booster » l'industrie de défense européenne, mais aussi être pragmatique et aider l'Ukraine à résister, quelle que soit l'origine des munitions.

Je ne suis pas le porte-parole du Gouvernement français. Il y a eu une très forte augmentation des cadences : au début de la guerre, c'étaient deux canons Caesar par mois. Désormais, c'est six par mois. De même, le ministre Lecornu évoquait 2 000 munitions par mois, nous sommes passés à 3 000 et il a annoncé le chiffre de 4 000 à 5 000 par mois. Ce n'est jamais assez mais notre appareil productif est sous tension.

Le manque de composants, notamment de poudre, est un des grands obstacles à la fourniture de munitions. Comme pour les masques qui nous ont manqué lors de la crise de la Covid, les grands fournisseurs de poudre sont notamment chinois. Comme par hasard, avec la guerre ukrainienne, les exportations de poudre depuis la Chine vers l'Union européenne ont considérablement diminué. C'est pour cela que la France a relancé une industrie de production de poudre à Bergerac. C'est un processus long. Je vois la montée en puissance de l'industrie française des munitions et c'est une bonne chose.

Vous avez raison, monsieur Folliot : il existe l'article 42, alinéa 7, du traité sur l'Union européenne et non seulement l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord. L'article 42, alinéa 7, a été utilisé une fois, à la demande de la France, après les attentats du Bataclan. Je ne pense pas que les États-Unis pourront se retirer de l'OTAN. Le Congrès américain a adopté une loi en ce sens. Mais par ses paroles, Donald Trump peut vider de son sens l'article 5. Malgré l'article 42§7, ne sous-estimons pas l'impact dévastateur des paroles de Donald Trump s'il est réélu Président des États-Unis : l'article 5 pourrait être appliqué au cas par cas selon le pays visé. Les Européens ont leur propre clause d'assistance mutuelle. Nous en avons beaucoup débattu au sein de l'Union européenne, et notamment lors de la présidence française du Conseil, avec différents scénarios de recours à cet article.

Certes, l'Europe centrale a bénéficié de nombreux financements européens tout en achetant à l'étranger. La Pologne a beaucoup acheté aux États-Unis et en Corée du Sud. Ce sont des choix souverains. Le nouveau gouvernement polonais a heureusement un discours beaucoup plus pro-européen et intégrationniste : grâce à l'engagement du Premier ministre Tusk, la Pologne a accepté de mettre à disposition un

groupement tactique, ou *battle group*, fin 2024-début 2025, en attendant de créer la Capacité de déploiement rapide.

Vous citez votre expérience de terrain à Kiev. L'Ukraine a relevé un défi redoutable : nous, Européens, avons exporté notre propre fragmentation du marché de l'armement. M. Oleksiy Reznikov, ancien ministre de la défense ukrainien, avait déclaré que l'Ukraine était devenue un « zoo militaire », tant ils doivent gérer différents types de canons, d'obus, avec des spécifications différentes.

Autre exemple aberrant : la brigade néerlandais-allemande dispose des mêmes types de canons mais les munitions sont légèrement différentes. Une munition néerlandaise ne peut aller dans le canon allemand, alors que c'est une brigade intégrée. Nous touchons au cœur des enjeux de standardisation et d'interopérabilité. Nous avons exporté cette fragmentation, dans l'urgence, en Ukraine. Vous vous rendez compte de la complexité logistique pour l'Ukraine de gérer la maintenance et la réparation avec des équipements aussi différents !

Je n'ai pas la réponse sur l'APD, n'étant pas en charge de ces sujets. Je vous confirme que la position française n'a jamais été en faveur de l'aide liée. Je suis autant surpris que vous, mais je ne dispose pas de plus d'éléments.

En 2020, le Président de la République avait déclaré que la dissuasion nucléaire visait à protéger les intérêts vitaux de la France en indiquant que ceux-ci ont une dimension européenne. Il estimait que la France était prête à engager un dialogue stratégique. Or ce dialogue n'a pas eu lieu. Je ne suis pas là pour distribuer bons et mauvais points. Cette proposition française n'a pas été suivie d'effet concret à l'époque. Le Président polonais s'est montré ouvert et M. Manfred Weber, au Parlement européen, a déclaré qu'il fallait saisir la balle au bond et répondre à la France. Mais d'autres parlementaires allemands ne veulent pas entendre parler d'un « partage nucléaire » français. Je suis très direct : la question du nucléaire n'est jamais débattue à vingt-sept, car elle doit d'abord être discutée en petit comité par les États les plus importants. C'est tabou.

Je ne pense pas que l'on s'engage vers une révision de l'accord entre l'Union européenne et Israël, même si je ne suis pas directement ce dossier. L'Europe reste un très grand financeur de l'UNRWA et Josep Borrell est très engagé en ce sens, malgré le soupçon qui pèse sur une douzaine de personnes qui y travaillent et qui auraient participé aux attentats du 7 octobre. En effet, selon lui, si l'on ne finance pas l'UNRWA, celle-ci s'effondrera, ce qui amplifiera la crise humanitaire non seulement à Gaza, mais aussi en Cisjordanie, au Liban ou encore en Jordanie. Nous débattons de l'esacement des versements. Les Européens doivent verser une somme qui sera échelonnée en fonction des résultats des audits, l'un effectué par l'ancienne ministre Catherine Colonna, l'autre par l'Union européenne. Nous sommes les premiers financeurs de l'Autorité palestinienne. Les pays arabes nous critiquent en raison d'un double standard – nous ferions d'après eux beaucoup pour l'Ukraine et peu pour Gaza – , mais nous avons toujours fait énormément pour les Palestiniens ! Certes, peut-être pas assez, mais on ne peut pas faire ce procès à l'Europe. Les pays arabes financent très peu l'Autorité palestinienne.

L'unité des Vingt-Sept a été difficile et tiraillée, notamment durant les premières semaines, y compris entre les différents leaders des institutions européennes.

La position s'est consolidée : j'en veux pour preuve la dernière déclaration publiée la semaine dernière condamnant toute possible attaque d'Israël sur Rafah. Mais c'est une déclaration des « Vingt-Six », sans la Hongrie. Nous brisons quelques tabous : nous en avons assez d'être bloqués par la Hongrie sur la prise de sanctions contre les colons israéliens en Cisjordanie ou encore sur un texte condamnant à l'avance une possible extension du conflit. Il ne faut pas amplifier les divisions des Européens sur Gaza. Il y en a eu au début, contrairement à l'Ukraine sur laquelle nous étions et restons très unis, mais Gaza est le sujet le plus épidermique en matière de politique étrangère de l'Union européenne car il touche à des histoires différentes au sein de l'Union. Toutefois, petit à petit, en dépit du blocage hongrois, nous avons réussi à forger un consensus et nous voulons aller de l'avant, sur le fondement de principes essentiels.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Merci pour toutes ces explications précises. Nous espérons régulièrement vous entendre.

Mercredi 6 mars 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Souveraineté alimentaire européenne et mondialisation ; éthique, corruption et lanceurs d'alerte ; l'Union européenne face au changement climatique - Audition de membres de la délégation française au Comité économique et social européen (CESE)

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, il nous revient de procéder à des nominations que nous ne pouvons plus retarder.

D'abord, la matinée d'aujourd'hui l'a montré, nous avons intérêt à réveiller le groupe de suivi de la politique agricole commune (PAC) que notre commission partage depuis plusieurs années avec la commission des affaires économiques et dont j'ai demandé la reconstitution à la présidente de cette commission, notre collègue Dominique Estrosi Sassone.

Ce groupe compte 20 membres, désignés à la proportionnelle des groupes politiques. Nos deux commissions y sont représentées à parité, ce qui implique pour notre commission d'y désigner dix membres.

La dernière réforme de la Politique agricole commune, conclue fin 2021, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Cette nouvelle PAC signifie moins de revenus pour nos agriculteurs et davantage de contraintes. Il y a par conséquent du travail pour en suivre la mise en œuvre aussi je vous propose de désigner membres du groupe de suivi PAC nos collègues : Jean-Michel Arnaud, Daniel Gremillet, Pascale Gruny, Louis-Jean de Nicolaÿ, Karine Daniel, Gisèle Jourda, Nadège Havet, Silvana Silvani, Vincent Louault, et moi-même.

Par ailleurs, les négociations entre l'UE et la Suisse reprennent. Nous sommes saisis du projet de mandat de négociation confié par le Conseil de l'UE à la Commission européenne en vue de la conclusion de nouveaux accords bilatéraux entre l'UE et la Suisse. Je vous propose donc de nommer des rapporteurs et de reconduire le duo Cyril Pellevat et Florence Blatrix Contat, qui avait déjà travaillé sur le sujet et fait une communication à ce propos devant notre commission en novembre 2021.

Aujourd'hui, nous accueillons une délégation de membres français du Comité économique et social européen. Ce CESE, institué par le traité de Rome de 1957, ne doit pas être confondu avec le CESE français, même si peuvent être relevées de fortes analogies entre eux. Tous deux, en effet, sont des organes consultatifs et représentent la diversité des groupes sociaux. Même si le même acronyme les désigne, l'un, au niveau français, porte le titre de conseil, tandis que l'autre, au niveau européen, porte le titre de comité.

Le rôle du Comité économique et social européen est de communiquer aux institutions européennes l'opinion des représentants de la vie économique et sociale. Il se compose de 329 conseillers, qui sont organisés en trois groupes représentatifs,

employeurs, salariés et autres activités de la société civile, et qui représentent l'ensemble des États membres. Sur les 24 membres français, près de la moitié sont présents aujourd'hui. Nous les en remercions. J'adresse un merci tout particulier à Thierry Libaert qui est le point de contact de la délégation française et qui a facilité l'organisation de cette rencontre. Nous sommes convenus d'aborder ensemble trois sujets d'intérêt partagés par notre commission et le CESE : la souveraineté alimentaire européenne ; la corruption, l'éthique et les lanceurs d'alerte ; la lutte contre le dérèglement climatique.

Nous avons en effet en commun d'appartenir à des assemblées qui portent la parole des citoyens sur les grands enjeux européens, notamment sur les trois thèmes que nous avons choisi d'aborder ce matin.

Nous serions d'abord curieux d'en savoir davantage sur la mission et le fonctionnement du CESE, qui semble complexe à première vue : le CESE comprend donc trois groupes, mais également des catégories composées de membres de ces différents groupes ; il se compose en outre de sept sections spécialisées par thèmes - correspondant d'ailleurs en partie aux catégories déjà évoquées - et d'une nouvelle commission consultative, ainsi que d'un observatoire. Comment cet ensemble s'articule-t-il ? Est-ce que la dimension nationale joue aussi dans l'organisation des travaux ? De ce point de vue, pouvons-nous identifier les travaux que mène la délégation française au CESE ? Quels liens entretient-elle avec notre Conseil économique, social et environnemental ?

Je propose à Thierry Libaert de réaliser cette présentation liminaire. Vous êtes président de la catégorie Consommation & environnement du CESE ; vous avez une carrière d'enseignant et de chercheur. Vous êtes aujourd'hui collaborateur scientifique au « *Earth & Life Institute* » de l'Université catholique de Louvain, en plus de présider l'Académie des Controverses que vous avez cofondée. Je vous donne la parole. Ensuite, nous aborderons chacune des questions telles que nous les avons évoquées. Nous entendrons un propos liminaire de chaque rapporteur puis laisserons la parole aux sénateurs à chaque étape.

M. Thierry Libaert, porte-parole de la catégorie Consommation et environnement du CESE, collaborateur scientifique du *Earth & Life Institute* (Université catholique de Louvain) et président de l'Académie des controverses. – Merci beaucoup, Monsieur le Président. Je reviens sur les points essentiels. L'Union européenne compte deux organes consultatifs, notre Comité et le Comité des Régions, qui assument un rôle similaire. Par rapport au CESE français, la différence est symbolique. Nous ne nous occupons pas, en effet, de l'environnement. Le CESE est le Comité Économique, Social et Européen. Vous l'avez indiqué : il se compose de 329 membres, dont 24 Français. La délégation française est l'une des plus importantes, avec celles de l'Allemagne et de l'Italie. La répartition des 24 membres français prévoit une égalité entre les trois groupes, avec huit représentants du monde de l'entreprise, huit représentants des organisations syndicales et huit représentants, pour le dire rapidement, du secteur associatif, des ONG environnementales, des associations de consommateurs, droits humains, etc.

Je voudrais souligner une caractéristique importante du CESE : son abondante production. Nous produisons en moyenne 200 avis par an. Chaque avis demande entre cinq et six mois de travail. Les avis sont remis, pour la plupart (environ

80 %) à la demande des institutions, principalement de la Commission européenne. Certains sont des avis d'initiative, c'est-à-dire qu'ils portent sur un sujet que nous avons nous-mêmes proposé de travailler. Enfin, il existe des avis exploratoires, à la demande du pays qui préside l'Union européenne.

J'ajoute une dernière caractéristique de notre travail, par rapport à celui du Sénat, de l'Assemblée nationale ou du Parlement européen : nous ne cherchons pas à faire voter un avis à la majorité simple, soit 50 ou 51 % des voix. Nous suivons une règle tacite : dans notre culture, si un texte ne parvient pas à obtenir 80 ou 85 % de votes favorables, c'est un échec. En d'autres termes, nous sommes en recherche permanente du compromis. Nous voulons voter un avis pour ensuite indiquer à la Commission européenne, au Conseil européen et au Parlement européen : « *Vous pouvez avancer sur tel projet parce que la quasi-totalité du monde de l'entreprise en Europe, des salariés, des organisations syndicales, du secteur associatif, est en soutien.* ». Je crois par conséquent important de préciser que notre mission consiste en un travail sur l'acceptabilité de l'ensemble des décisions. Notre légitimité vient de notre capacité à proposer des sujets sur lesquels nous pouvons obtenir un consensus dans l'ensemble des 27 pays de l'Union Européenne.

M. Pierre Bollon, Délégué Général de l'Association Française de la Gestion Financière (AFG). – J'ajoute que nous rendons systématiquement un avis sur l'ensemble des propositions de directives et de règlements, comme si le CESE français donnait un avis sur tous les projets de loi, ce qui n'est pas le cas. C'est pourquoi nous produisons en moyenne 200 avis par an. Dès lors qu'une proposition de directive ou de règlement est publiée par la Commission, elle est évidemment transmise au Conseil et au Parlement pour décision, mais également pour avis au CESE et au Comité des régions.

M. Jean-François Rapin, président. – Quels sont les éléments sur lesquels portent vos avis ? Portent-ils sur le fond de la proposition ou sur le contrôle du principe de subsidiarité ?

M. Thierry Libaert. – Ils concernent l'ensemble des sujets, à l'exception des sujets régaliens. Par exemple, les questions de police intérieure, de justice, de défense nationale sont situées en-dehors de notre champ de compétences. Sinon, nous avons vocation à intervenir sur tous les sujets.

M. Jean-François Rapin, président. – Je précise ma question. Sur chaque sujet, réalisez-vous une analyse sur le fond ? Ou réalisez-vous une analyse quant au respect du principe de subsidiarité ? Ces deux volets relèvent en effet des missions de notre commission.

M. Thierry Libaert. – Nous travaillons clairement sur le fond du sujet. Nous ne travaillons pas sur la subsidiarité, mais sur le contenu de la proposition examinée.

J'ajoute un dernier point : notre mandat est de cinq ans. Pour nous Français, il sera renouvelé en septembre 2025, la nomination se faisant sur proposition du Premier ministre et devant être validée par le Conseil.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous abordons à présent les questions de souveraineté alimentaire, qui mobilisent notre commission depuis plusieurs années déjà. À peine quelques semaines après le début de la guerre en Ukraine, nous demandions, par une résolution européenne proposée au Sénat qui l’a adoptée définitivement le 6 mai 2022, que la stratégie « *De la ferme à la fourchette* » soit reconsidérée pour redonner priorité aux objectifs de production agricole, garantissant l’autonomie et l’indépendance alimentaire de l’Union européenne. Nous avons longtemps eu le sentiment de « crier dans le désert », mais le principe de réalité semble aujourd’hui s’imposer, malheureusement trop tard.

Arnold Puech d’Alissac, vous êtes vice-Président du Groupe des employeurs du CESE. Membre du bureau de la Fédération Nationale des Syndicats d’Exploitants Agricoles (FNSEA), vous présidez dorénavant l’Organisation mondiale des agriculteurs. Vous êtes membre du Présidium du Comité des organisations professionnelles agricoles au niveau européen. Vous vous proposez de nous présenter les travaux menés au CESE sur la souveraineté alimentaire. Nous vous écoutons.

M. Arnold Puech d’Alissac, vice-président du Groupe 1 (employeurs) au CESE, président de l’Organisation mondiale des agriculteurs, membre du Conseil d’administration de la FNSEA. – Merci beaucoup, Monsieur le Président. Je suis agriculteur en Seine-Maritime. Je travaille avec mon épouse, deux de mes enfants et quatre employés sur une ferme de 180 hectares. Nous travaillons dans le domaine de la transformation de volailles, notamment avec un abattoir européen.

Initialement, nous avons jugé totalement satisfaisante la direction prise par l’Union européenne. L’idée de pacte vert et l’ambition d’une durabilité la plus grande possible commandaient de mettre l’économie européenne en phase avec le changement climatique en la plaçant dans la compétition sur ces sujets. En ce qui concerne plus particulièrement la stratégie « *de la fourche à la fourchette, de l’étable à la table* », nous avons jugé que les cibles posées, sans outils pour les atteindre, constituaient une vraie difficulté. Nous pouvons établir une analogie avec le fait de demander à l’un d’entre vous d’améliorer sa productivité sans posséder de moyens informatiques, de secrétariat, etc. pour l’aider. J’y vois la grande difficulté de cet objectif, même si la baisse de 55 % de nos émissions par rapport à 1990 nous concerne tous. Parfois, nous progressons rapidement, parfois moins.

À titre d’exemple, lorsque Stéphane Le Foll était ministre de l’Agriculture, il nous a été fixé comme objectif de réduire de 25 % l’usage des antibiotiques en agriculture. Finalement, nous avons amplement dépassé cet objectif, car nous avons reçu des outils, des solutions, notamment les vaccins, qui ont été un vrai progrès, notamment pour moi en élevage de volailles. Grâce aux vaccins, nous ne subissons quasiment plus de coccidiose, qui était une maladie très fréquente. Parfois, les démarches peuvent ainsi être menées à bien très rapidement, tandis que, dans d’autres circonstances, elles sont plus lentes. Pour que les plantes soient plus résistantes demain et nous permettent de réduire les dommages par les ravageurs ou les champignons, nous avons besoin de nouvelles techniques génomiques. Le Parlement européen a voté récemment sur le sujet. Nous attendons à présent les résultats du trilogue. Le dossier progressera peut-être. Nous pensons qu’en 2030, nous obtiendrons les premières variétés qui nous permettront de diminuer l’usage de produits phytosanitaires chez nous.

En revanche, pour le désherbage, il n'existe pas de solution immédiate. Certes, des robots permettent aujourd'hui de désherber, notamment en maraîchage. Les investissements sont cependant colossaux. La recherche française est extrêmement avancée dans le domaine. En l'occurrence, nous ne devons pas craindre la technologie et la recherche.

Sur les engrais, la Commission a fixé des objectifs ambitieux : la tendance était de -14 % pour 2030, la Commission a fixé un objectif de -20 %. Sur les produits phytosanitaires encore plus : la tendance était de -33 %, la Commission a fixé un objectif de -50 %. Quand vous fixez des objectifs à un commercial ou à un collaborateur, il est toujours nécessaire de les choisir atteignables. Autrement, soit vous voulez licencier le collaborateur, soit vous êtes licencié vous-même parce que l'entreprise ne pourra pas atteindre les objectifs. D'ailleurs, le commissaire Timmermans a démissionné : il était peut-être conscient qu'il risquait de ne pas atteindre les ambitions qu'il avait fixées.

J'ajoute un mot sur quelques textes. La directive Pesticides a été abandonnée. Elle allait trop loin, sans solution. Au lieu de la baisse de -50 % proposée par la Commission, la rapporteure soutenait une réduction de 80 % pour 2030, jusqu'à prévoir une disparition complète en 2035, synonyme du passage de l'ensemble de l'agriculture européenne en agriculture biologique. Les difficultés d'autonomie et de souveraineté alimentaires auraient été incommensurables.

Par ailleurs, la taxation des élevages de volailles et de porcs risque d'être décidée par le Parlement européen le 12 mars prochain. Les éleveurs sont extrêmement inquiets. Nous peinons à imaginer que nos élevages, qui gèrent du vivant, soient considérés comme des émetteurs industriels et soient taxés à ce titre.

Sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), vous savez que la taxation mise en place pèsera principalement sur trois secteurs à savoir l'acier, le béton et l'énergie. Or il s'agit de trois secteurs très importants pour le domaine agricole. Nos coûts de production augmenteront, parce que l'acier que nous utiliserons dans nos machines sera plus coûteux. Le béton utilisé dans nos bâtiments sera aussi plus coûteux. L'énergie utilisée dans nos champs, sauf si elle est renouvelable, sera en plus coûteuse elle aussi. En revanche, les produits agricoles importés ne sont pas soumis à cette contrainte. De nombreux secteurs de l'économie s'inquiètent déjà de la mise en œuvre prévue en 2026 du MACF. Nous ne sommes pas le seul secteur inquiet, d'autres, pourtant extrêmement compétitifs, le sont également, comme le secteur automobile.

Face à ces questions, le virage pris récemment par la Présidente von der Leyen et la Commission va dans le bon sens, puisqu'enfin, il est question de compétitivité, oubliée ces dernières années.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie. Je me félicite d'entendre ce discours de la part de la société civile, qui fait écho au discours que nous avons porté politiquement au Sénat depuis de nombreuses années. Nous étions tous d'accord avec l'objectif majeur. Les objectifs intermédiaires et les moyens, portés notamment par le vice-Président de la Commission européenne, M. Frans Timmermans, nous paraissaient en revanche inatteignables et quelquefois même dangereux pour notre agriculture.

Notre commission a demandé, à de nombreuses reprises, des études d'impact claires sur les moyens et les objectifs intermédiaires qui avaient été envisagés. Nous n'avons jamais obtenu de réponse à notre demande, empêchant de fait que puisse se tenir un vrai débat public, ce qui explique aujourd'hui une partie de la colère ressentie en France.

Mme Pascale Gruny. –J'ai toujours soutenu le verdissement, mais en invitant à prendre garde qu'il ne soit ni trop rapide, ni trop fort. L'accompagnement pour la transition est important. J'ai démarré mon activité professionnelle en centre de gestion agricole il y a très longtemps. J'ai pu constater tous les progrès qui ont déjà été réalisés en matière de verdissement, par rapport à l'époque où l'agriculture utilisait beaucoup de produits phytosanitaires et beaucoup d'engrais, sur les conseils des ingénieurs agronomes.

Je voudrais savoir si vous pensez que les fonds alloués à la recherche sont suffisants, puisque vous l'avez mentionné dans votre propos. Je suis sûre que nous pourrions progresser par la recherche

Dernier point : la politique agricole n'est désormais plus vraiment commune. Je voudrais connaître votre sentiment sur la concurrence interne dans l'Union européenne, qui s'est accrue selon moi avec la dernière PAC.

M. Daniel Gremillet. –J'ai deux questions. Tout d'abord, est-ce que vous n'avez pas le sentiment que parfois le rythme politique est plus rapide que celui de la science ? Effectivement, le monde agricole, comme le monde industriel, évoluent au rythme du savoir-faire. Or, l'Union européenne (UE) impose un rythme qui ne correspond pas à celui du savoir et de la science.

S'agissant de ma seconde question, mon propos a d'autant plus de relief que nous sommes à quelques semaines des élections européennes. L'Europe constitue une véritable chance : une chance d'indépendance, une chance de certitude d'avoir une assiette remplie... Nous avons cependant l'impression qu'il existe deux Europe, celle que vous venez d'évoquer et celle qui négocie. J'ai participé hier soir à des auditions sur l'accord commercial entre l'UE et le Canada, le CETA. Ce dernier n'est pas nécessairement le pire des exemples. Malgré tout, il est un exemple. Comment l'Europe peut-elle imposer des conditions, affirmer un certain nombre d'intentions et exiger de ses paysans des éléments qui ne correspondent pas à ceux qu'elle négocie elle-même au niveau mondial ?

Je prends un exemple choquant. En France, il est interdit de désinfecter une carcasse. Dans le cadre des accords, au contraire, la désinfection de carcasses serait autorisée. Mon propos ne remet pas en cause la pertinence de l'exigence sanitaire européenne qui est plus forte.

Autre exemple, nous nous interdisons, dans les conditions de production, de recourir aux hormones, aux OGM, avec une possible évolution vers les nouvelles techniques génomiques (NTG), et à d'autres nombreux éléments et nous ouvrons la porte à la concurrence. Cette situation n'est pas supportable. Elle est incompréhensible. Comment la paysannerie française et le consommateur pourraient-ils être d'accord avec des écarts aussi significatifs – du type « faites ce que je dis, mais ne faites pas ce que je fais » par rapport aux importations qui arrivent dans l'Union ?

M. Arnold Puech d'Alissac. – Le crédit emploi-recherche coûte 7 milliards d'euros à l'État. La France est le premier pays à disposer du contrat de solutions, où 43 organisations privées, professionnelles et publiques travaillent à essayer de trouver des solutions.

Bayer, le ministère de l'Agriculture, avec l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), et nous, avec nos interprofessions et nos outils techniques, mettons chacun en avant nos travaux, pour parvenir à des solutions appliquées. Il est satisfaisant que le secteur public, le secteur privé et les professionnels travaillent ensemble.

La question d'autoriser les NTG doit concerner les plantes, pas les animaux : il s'agirait déjà d'un réel progrès. Le Parlement européen va très loin puisqu'il envisage d'étiqueter l'ensemble des produits issus de techniques génomiques, or celles-ci sont indétectables dans le produit fini, contrairement aux OGM. Nous serons donc en compétition dans le monde avec des pays qui n'auront pas les mêmes pratiques d'étiquetage et pourront exporter leurs produits NTG chez nous silencieusement. Sans moyen de détection, nous sommes réellement face à une forme de surtransposition au niveau européen.

Lors du trilogue entre la Commission, le Parlement et le Conseil, je ne sais pas comment le dossier évoluera. Au CESE, deux tiers des membres étaient favorables à l'étiquetage. Un tiers des membres y étaient défavorables. Il appartient au politique de trancher.

S'agissant de la concurrence interne à l'UE, elle est extrêmement importante. La France perd des parts de marché. Notre pays présente un solde commercial très excédentaire avec les pays tiers. En revanche, depuis 2015, il est déficitaire avec les pays de l'Union européenne, parce que ces derniers nous ont pris des parts de marché. La taille des élevages, chez tous nos voisins, excepté les Italiens, n'est pas limitée. Nous avons parfois besoin d'agrandir nos élevages mais les surréglementations nous entravent. De même, dès qu'il s'agit par exemple de créer un élevage bio en Ile-de-France, Corinne Lepage, l'avocate des riverains opposés à l'installation de l'élevage, intervient. Les riverains acceptent en effet les pâtures en face de chez eux, mais refusent en revanche les animaux. Nous apprécions tous de manger de la charcuterie : nous devons accepter un élevage de cochons pour disposer de cette charcuterie. Or nous avons perdu notre place de *leader* dans le domaine. En 2000, nous comptions 25 millions de cochons en France, 25 millions en Allemagne, 25 millions en Espagne, 25 millions au Danemark. Aujourd'hui, on compte 32 millions de cochons au Danemark, 37 millions en Allemagne, 42 millions en Espagne et 21 millions en France. La réglementation française permet la contestation des permis de construire pendant un long moment : à cet égard, les assouplissements que le Président de la République a décidés à la suite des récentes manifestations, incluant une diminution de ces délais de recours, vont dans le bon sens pour relancer l'esprit d'initiative.

S'agissant de nos coûts de main-d'œuvre, le cochon français, à l'entrée de l'abattoir, est le moins cher de l'Union européenne. Toutefois, à l'entrée dans un grand magasin, il est le plus cher de l'Union européenne. Cela tient à la taille des entreprises et aux volumes de production qui régressent et rendent l'outil moins productif. Nous devons aider les entreprises du secteur, parce que les pays tels que l'Espagne, le Portugal, les Pays-Bas, l'Allemagne ou la Pologne nous prennent des parts de marché. Il

faut également mentionner l'Ukraine actuellement. À ce sujet, les prochaines manifestations seront causées par les céréaliers : les prix ont chuté en effet de 270 euros avant la guerre à 155 euros aujourd'hui, du fait de l'importation de céréales ukrainiennes.

Ces difficultés de concurrence interne sont donc très importantes. De fait, la réciprocité et les clauses de sauvegarde sont fondamentales dans les accords de libre-échange. Le terme de clause miroir est souvent utilisé. Je ne reprendrai pas les termes du Président Bruno Retailleau sur le « miroir aux alouettes », mais il est certain que la réciprocité ne sera jamais une totale réalité. Par exemple, nous utilisons des produits que les Canadiens n'utilisent pas, notamment la deltaméthrine et la Fenpropidine. La réciprocité ne pourra jamais être absolue, sous peine de ne pas avancer. Concernant la clause de sauvegarde, si demain le CETA est signé, les Canadiens respectant les normes européennes et produisant de la viande sans hormone ou du porc sans ractopamine, qui est un activateur de croissance totalement interdit dans l'Union européenne, pourront exporter dans l'UE. Vu nos différences en terme de tailles d'élevages, nous, producteurs européens, risquons de souffrir de notre faiblesse. Nous avons besoin par conséquent de clauses de sauvegarde qui précisent que, si le prix a fortement baissé par rapport à celui habituellement constaté sur le marché le même mois de l'année précédente, le commerce est temporairement suspendu pour en analyser les causes. La clause de sauvegarde est essentielle. Nous la réclamons, autant que la réciprocité.

Enfin, vous avez raison d'indiquer que la désinfection des carcasses constitue une forme de concurrence déloyale.

M. Pierre Bollon. – Le concept de surtransposition a été évoqué. La France pratique également souvent la pré-surtransposition, c'est-à-dire qu'elle se précipite pour adopter des textes, alors même que le sujet est discuté à Bruxelles. Récemment, j'ai entendu le ministre français auditionné au Sénat demander d'attendre avant de voter un amendement, le sujet étant en discussion à Bruxelles. Cette attitude me semble sage.

Par ailleurs, concernant vos propos sur la compétitivité, j'ai été le promoteur, au sein du CESE, d'un test compétitivité. Il est désormais envisagé en Europe sur le fondement des résultats de la Conférence pour l'Avenir de l'Europe. Il s'agit d'examiner à l'avance, dans les études d'impact, l'effet de la réglementation envisagée sur les entreprises européennes.

M. Jean-François Rapin, président. – Une proposition de loi, portée par la délégation aux entreprises, sera soumise au Sénat dans quelques jours en ce sens pour promouvoir un test PME en France.

M. Pierre Bollon. – Je porte le sujet depuis quatre ans au CESE. J'en suis ravi.

M. Daniel Gremillet. – Il existe effectivement un sujet relatif aux NTG. Si l'Europe ne prend pas ce virage, elle disparaîtra de la scène internationale en matière de diversité végétale, incapable d'avoir son indépendance en matière de fourniture de semences. Je rappelle qu'il y a deux sortes de NTG, les 1 correspondant simplement à la sélection naturelle. Il serait terrible de ne pas pouvoir aboutir rapidement sur ce volet,

sans quoi l'Europe, notamment la France, ne pourra pas produire ce type de végétaux et en avoir la maîtrise.

Je souhaite souligner un autre point. Hier soir, nous avons auditionné la Direction générale des douanes du Ministère de l'économie. De nombreux contrôles ont lieu uniquement sur le mode déclaratif, y compris au niveau du bio. En France, l'ensemble des animaux sont identifiés. J'en parle en connaissance de cause, puisque je suis à l'origine de l'identification pérenne généralisée (IPG) en France. En France, un animal qui arrive à l'abattoir sans ses deux boucles est orienté vers l'équarrissage. Dans de nombreux pays, les animaux sont bouclés à l'abattoir, peu avant d'être abattus, sans traçabilité, sans connaissance du parcours de l'animal, contrairement aux mesures mises en place aujourd'hui en Europe, dont je me réjouis. La France, en particulier, est exemplaire, dans sa connaissance sur le parcours des animaux. Elle subit, en revanche, une concurrence déloyale avec des productions qui sont importées sans cette traçabilité.

Je termine en soulignant que les Français mangent chaque jour des OGM sans le savoir. Or il nous est interdit d'en produire. Il existe par conséquent un vrai souci de concurrence déloyale. La situation pourrait se reproduire avec les NTG. La situation serait cependant plus grave, car il s'agit du dernier rempart. L'incapacité d'autoriser en Europe le croisement des plantes entre elles, sans même manipuler leurs génomes, pour obtenir une meilleure résistance aux maladies, une meilleure adaptation à la sécheresse, aux conditions climatiques, etc., nous mettrait en complète dépendance. L'Europe se doit d'assumer un rôle majeur au niveau international, sinon elle trahit ses acteurs économiques et ses consommateurs.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous abordons à présent les sujets relatifs à la corruption, l'éthique et la protection des lanceurs d'alerte. Notre commission a récemment adopté à ce sujet un rapport, qui sera publié sous peu, demandant d'accélérer les efforts européens pour prévenir et lutter contre la corruption et renforcer les règles éthiques en la matière, tant dans les États membres - l'actualité espagnole le prouve - que dans les institutions européennes. La confiance des citoyens dans l'Union européenne est fragile. Un scandale comme celui du Qatargate contribue à la dégrader dangereusement. Éviter des errements de ce type est donc impératif pour la survie même du projet européen. Je laisse la parole à Mme Franca Salis Madinier, pour nous présenter les travaux du CESE à ce sujet. Je précise que vous êtes vice-Présidente du groupe des salariés au CESE et Secrétaire nationale de l'Union confédérale des ingénieurs et cadres adhérents de la Confédération française démocratique du travail (CFDT Cadres), en charge du numérique, de l'Europe et des lanceurs d'alerte.

Mme Franca Salis-Madinier, vice-présidente du Groupe 2 (salariés) au CESE, secrétaire nationale de la CFDT Cadres. – Je suis membre du comité d'éthique du Comité économique social européen. Nous sommes six à y siéger. Nous avons révisé notre règlement intérieur et le code de conduite, parce que nous avons eu à traiter un cas relativement grave de harcèlement. Nous avons dû par conséquent renforcer les sanctions. Le travail a été mené jusqu'en 2021.

Je fais également partie du Comité interinstitutionnel d'éthique, qui a été mis en place après le *Qatargate*. Dès avant ce scandale, la Présidente von der Leyen avait le projet de mettre en place un tel comité. Ce comité *ad hoc* réunit toutes les institutions européennes, c'est-à-dire la Commission, le Parlement, le Conseil, la Banque centrale européenne et la Cour de justice de l'Union européenne. L'objectif est

d'aligner les normes éthiques entre toutes les institutions européennes. Nous travaillons sur le sujet : le texte envisagé a été l'objet de nombreuses critiques, parce qu'il n'habilite pas, par exemple, le comité d'éthique à conduire des enquêtes. Il n'en demeure pas moins que l'objectif est de mettre en place des normes plus exigeantes en termes de transparence s'appliquant aux institutions européennes, donc aux membres du Parlement, de la Commission, mais également aux membres du CESE, d'harmoniser ces normes et de faire en sorte que la déclaration des intérêts financiers et extra-financiers soit plus exigeante. Nous en sommes à ce stade.

J'étais rapporteure de l'avis du Comité économique et social européen en 2018 au sujet de la directive sur le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte, et il a été largement voté au niveau du Comité. Des employeurs l'ont également voté, même si la majorité avait des réticences, notamment par rapport aux échelons, c'est-à-dire la possibilité d'alerter à l'extérieur de l'entreprise, par exemple les autorités publiques, sans passer forcément par l'échelon premier niveau, donc par l'entreprise ou l'organisation elle-même.

Cet avis et la directive qui a suivi ont donné lieu en France à une déclinaison par la loi Wasserman de 2022, qui est parmi les plus protectrices en Europe et dans le monde sur les lanceurs d'alerte. Bien évidemment, le chemin à accomplir reste long. Un droit pose en effet des questions de mise en pratique. Dans les administrations et dans les entreprises privées, il n'existe pas encore véritablement de canaux rassurants. En conséquence, les alertes sont souvent externalisées parce que les personnes qui souhaitent alerter ne se sentent pas rassurées, même si la loi donne la possibilité de canaux sécurisants.

J'ajoute également un mot sur les procédures-bâillon. Il existait un projet de directive pour protéger les journalistes et leurs sources lorsque des procès abusifs étaient intentés à leur encontre. L'avis du CESE a été largement majoritaire en faveur de la dénonciation de ces procédures, baptisées avec l'acronyme anglais SLAPP. Comme cela a été dit par Thierry Libaert, lorsque nous rendons un avis, il s'agit d'un avis consensuel, essentiel pour le législateur.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous avons eu à travailler sur les deux propositions de règlements prévoyant notamment la création du Comité d'éthique interinstitutionnel. Vous affirmez, de votre côté, qu'il fonctionne déjà.

Mme Franca Salis-Madinier. – Les conditions de sa mise en place sont actuellement discutées. Le texte est en cours de négociation entre toutes les institutions.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous avons compris, dans votre propos, que le Comité d'éthique interinstitutionnel s'était déjà réuni.

Mme Franca Salis-Madinier. – Je me suis mal exprimée. Le texte fondateur devrait être validé dans les semaines qui viennent. Il devrait être adopté par toutes les institutions. Ensuite, le comité sera installé. Il n'est pas encore opérationnel.

M. Jean-François Rapin, président. – Dans le rapport du Sénat, nous soulignons que l'ambition en la matière est insuffisante.

Mme Franca Salis-Madinier. – Certains désignent en effet ce futur comité de « chien sans dent ».

M. Bernard Jomier. – De façon répétée, un certain nombre de parlementaires européens se plaignent de la pression de représentants de lobbies sur les travaux parlementaires. Récemment, un épisode impliquant Amazon est intervenu. Il semblerait – je n’ai peut-être pas tout compris, pardon pour l’imprécision, mais vous savez sans doute de quoi il s’agit – qu’une décision visant à restreindre l’accès des lobbyistes d’Amazon aux parlementaires européens aurait été prise. Est-ce que votre comité a pris une position sur cette question ? Est-il intervenu ? Comment abordez-vous cette question, qui revient de façon récurrente ?

Mme Franca Salis-Madinier. — Pour le moment, il n’y a pas eu de saisine de notre comité. Il existe un registre de la transparence. Les lobbyistes existent en Europe, l’essentiel est qu’ils soient enregistrés, dans un souci de transparence. Il est primordial de savoir qu’un membre reçoit telle organisation, entreprise, etc. Je prends l’exemple du Qatar. *Fight for Impunity* était une ONG non répertoriée dans le registre. Nous devons par conséquent, au vu même des expériences passées, améliorer la transparence. En revanche, nous ne nous sommes pas prononcés sur Amazon.

Mme Valérie Boyer. – Il est difficile pour moi d’entendre parler de cette agence du Qatar comme d’une ONG. Il ne s’agit pas d’une organisation non gouvernementale, mais d’une association gouvernementale d’influence directe.

Ma question est simple. Savez-vous pour quelles missions ces députés européens ont-ils été corrompus ? Quels étaient les objectifs précis du Qatar ? L’affaire semblait grossière, tellement les montants en jeu étaient énormes. Depuis qu’elle a éclaté, nous manquons d’informations précises sur l’objet de la corruption, les corrupteurs et leurs objectifs. Je voudrais connaître précisément l’utilisation faite de l’argent reçu.

Mme Franca Salis-Madinier. – ONG était la façon dont l’organisation se définissait.

Je pense que l’affaire reposait sur beaucoup de connivences, parce que la personne qui gérait l’association *Fight for Impunity* était un ex-parlementaire, Monsieur Panzeri. L’assistant qui était encore en place est devenu l’assistant d’Eva Kailí, la parlementaire grecque qui était l’une des accusées principales. Un certain nombre de conditions étaient réunies pour que toutes les magouilles autour de cette affaire puissent se produire.

Eva Kailí était vice-présidente du Parlement européen. L’objet de la corruption de la part du Qatar visait à affirmer que ce pays respectait les règles internationalement reconnues en matière de conditions de travail et donc à le rendre présentable du point de vue social. Eva Kailí avait d’ailleurs prononcé un discours dans lequel elle affirmait que le Qatar était devenu un pays formidable pour les droits de l’Homme.

M. Jean-François Rapin, président. – Je relève qu’aucune discussion politique n’a suivi sur le sujet. Eva Kailí a énoncé des propos non fondés qui n’ont

ensuite donné lieu à aucune contestation, ce qui ne manque pas d'étonner et peut laisser entendre que le phénomène de corruption était majeur.

Mme Valérie Boyer. – Je ne comprends pas pourquoi nous n'avons pas plus d'informations sur les dossiers en faveur desquels ces personnes sont intervenues, au-delà de l'enjeu de présenter un tel pays « formidable pour les droits sociaux » en vue de la Coupe du monde de football. Je voudrais savoir si précisément, sur des sujets tels que le droit des femmes ou les droits politiques, il y avait eu aussi des tentatives d'influence et si d'autres pays avaient été touchés également au sein de l'Union européenne.

Mme Franca Salis-Madinier. – Une commission chargée d'examiner le respect des droits fondamentaux et des droits sociaux, incluant les droits des femmes, était présidée par Madame Kailí elle-même, appartenant à un parti, dont les membres lui faisaient confiance donc se fiaient à ses propos. Je ne justifie rien, mais les événements se sont déroulés de la sorte.

Je suis d'origine italienne. En Italie, le contrôle des citoyens sur les institutions est beaucoup moins important qu'en France. En Europe, le contrôle des citoyens est encore plus léger parce que l'Europe est lointaine. Une série de dysfonctionnements peut se produire.

Je pense que l'attention autour de ces sujets sera accentuée désormais. Malgré tout, il n'est pas prévu de contrôle véritable. Un contrôle sur nos gouvernants est pourtant indispensable, dans le respect de la démocratie.

Mme Dominique Gillot, membre français du CESE. — Je pense que les influences religieuses s'infiltrèrent profondément dans les institutions européennes. Des enquêteurs, des lanceurs d'alerte, notamment français – je pense en particulier à Caroline Fourest –, dénoncent très régulièrement ces influences. Même si le fonctionnement du Parlement européen et des institutions européennes protège d'un certain nombre de dysfonctionnements, j'en suis profondément choquée car l'organisation démocratique de l'Europe s'en trouve menacée, compte tenu du nombre de pays en cause, du nombre d'influences, de la volonté également de trouver toujours un consensus, de ne choquer personne. Nous devons rester très vigilants sur ces infiltrations, qui sont extrêmement dangereuses, et sur les fonds européens importants versés à des organisations islamistes.

Mme Valérie Boyer. – Je l'ai dénoncé à plusieurs reprises, sans effet.

M. Jean-François Rapin, président. – Le troisième et dernier temps de nos échanges porte sur la lutte contre le dérèglement climatique. Arnaud Libaert s'est proposé pour ouvrir la discussion sous l'angle de l'implication des consommateurs dans la transition écologique, puisqu'il a rapporté des avis sur des propositions de directives européennes en ce domaine. Vous nous parlerez sans doute d'économie circulaire, d'écoconception, de consommation responsable, et d'approvisionnement durable, sujets qui intéressent notre commission et s'installent heureusement dans l'agenda européen.

M. Thierry Libaert. — Nous avons effectivement beaucoup travaillé sur le dérèglement climatique. Un très grand nombre d'avis ont été rendus. En toute transparence, nous ne sommes pas très efficaces sur ces sujets, dès lors que le principe

de notre activité réside dans la recherche maximale du consensus, difficile à trouver entre ceux qui veulent prioritairement affirmer que répondre au dérèglement climatique est un impératif mondial pour l'humanité, ceux qui voudront ajouter que les décisions prises ne doivent pas nuire à la compétitivité des entreprises, ou encore les pays de l'Est qui, de leur côté, réclameront une période de transition sur les combustibles fossiles, etc. Nous pouvons difficilement nous mettre en avant par conséquent sur ce sujet.

En revanche, nous avons une plus-value sur un certain nombre de points. Citons en premier lieu la grande diversité des approches. Autour du sujet du climat, nous avons beaucoup travaillé sur la notion de justice climatique. Nous sommes en effet persuadés de la nécessité de prendre en compte les aspects sociaux dans la transition climatique. Nous avons travaillé sur la diversité des pays, particulièrement sur la zone Afrique, Caraïbes, Pacifique, qui intéresse surtout la France. Nous nous sommes penchés sur les problématiques financières, d'innovation, d'investissement socialement responsable. Nous avons examiné les problématiques de matériaux rares de batteries. Mon collègue Bruno Choix a fait voter un avis à l'unanimité sur la création d'une filière de batteries électriques en Europe. Ozlem Yildirim, du Groupe 2, a travaillé sur les enjeux géopolitiques de ce sujet, par un avis qui a été voté au mois de janvier 2024. Enfin, nous avons discuté de la diplomatie climatique, parce nous pensons important que l'Europe s'engage en ce domaine. Par exemple, douze chargés de mission climat travaillent au ministère des Affaires étrangères du Danemark. Or seulement six personnes ont la charge de ce sujet au sein du Service européen d'action extérieure. Pour une réelle efficacité au niveau international, l'Union doit se doter d'une diplomatie climatique.

J'aborde à présent le sujet que vous avez annoncé de manière plus précise, parce qu'il est important, récent et innovant : il s'agit d'embarquer le consommateur dans la transition écologique et la lutte contre le dérèglement climatique. Ce sujet est totalement neuf : l'Union européenne n'y a jamais travaillé. En 1992, les sujets de consommation et d'environnement ont été mis à l'agenda de la Commission européenne à l'occasion du traité de Maastricht. Depuis 2022 seulement, le sujet a vraiment pris une importance majeure avec deux séries de textes.

Les premiers textes, « *Employing Consumers in the Green Transition* », ont été publiés le 22 mars 2022. L'objectif était de faire du consommateur un levier de la transition écologique. La seconde série de textes a été publiée en mars 2023. Elle porte sur les « Allégations environnementales trompeuses et droits à la réparation ».

Il existe une réelle logique. À aucun moment, nous ne pouvons considérer que ce sont des initiatives isolées. Cette série de textes sur le rôle du consommateur a été annoncée dans le *Green Deal* de novembre 2019 puis dans le plan d'action Économie circulaire de mars 2020. Elle figurait dans le nouvel agenda du consommateur de novembre 2020. Il existe par conséquent un emboîtement cohérent, une vraie dynamique et une logique de l'Union européenne à faire du consommateur un levier de la transition écologique. En outre, il existe un parfait emboîtement entre ces différents textes. Dès mars 2022, le sujet de l'articulation entre consommation et transition verte est considéré le plus en amont possible, avec la directive Eco-Design prévoyant une éco-conception, et avec la meilleure information du consommateur prévue par deux propositions de directives, respectivement pour faire du consommateur un levier de la transition écologique et pour encadrer les allégations environnementales. Enfin, en mars 2023, un texte porte sur le droit à la réparabilité. Nous voyons donc que,

dès l'acte d'achat, avec une meilleure information, et en fin de vie du produit avec le droit à la réparation, nous touchons désormais l'ensemble des sujets.

L'approche est extrêmement intéressante, parce que la Commission se fonde sur l'hypothèse, sur le constat peut-être, que le consommateur a une volonté d'agir, mais n'en a pas les moyens. Selon l'étude d'impact de la Commission européenne, 68 % des consommateurs européens affirment : « *Je souhaiterais davantage prendre en compte les problématiques environnementales quand je fais mes courses* », quand 61 % précisent « *Mais je ne sais pas comment faire, je n'ai pas d'informations* ». L'intention est d'apporter une meilleure information au consommateur.

J'ajoute qu'il existe 232 écolabels en Europe, dont la moitié ne repose sur aucune justification. Il s'agit de labels totalement autoproclamés. L'objectif est donc de mieux informer le consommateur par l'indice de durabilité et l'indice de réparabilité du produit. Il s'agit en outre de donner une information sur l'impact environnemental du produit de consommation et d'essayer de mettre un peu d'ordre dans les écolabels.

Un vote, il y a à peine deux mois, a acté un compromis en trilogue, relatif à la meilleure information du consommateur, afin d'en faire un levier de la transition écologique, par la création d'un socle européen commun dans la lutte contre le *greenwashing*. Pour le moment, chaque pays possède ses propres règles. La France est en avance, avec la recommandation de développement durable de l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité. L'objectif, la publicité et les communications commerciales ne connaissant pas de frontières, est d'essayer de faire en sorte que les 27 pays de l'Union européenne puissent avancer dans la même direction en matière de meilleure information du consommateur.

M. Jean-François Rapin, président. – Vous indiquez que les consommateurs ne possèdent pas nécessairement la bonne information et ne savent pas rechercher l'information. Pour ma part, j'intègre une dimension que vous n'avez pas évoquée, celle du pouvoir d'achat. Au-delà des moyens de communication sur les produits, les « moyens du portefeuille » sont essentiels.

M. Thierry Libaert. — Les quatre textes dont j'ai parlé ont pour objectif d'apporter une meilleure information. C'est pourquoi je n'ai pas évoqué les politiques de prix. Nous avons lancé une étude sur l'information concernant la durabilité des produits auprès de 3 000 consommateurs européens au Benelux, en République Tchèque et en Espagne. Nous avons testé le comportement du consommateur ayant une information sur la durée de vie du produit. Les résultats nous ont agréablement surpris. L'hypothèse initiale était en effet que les personnes les plus défavorisées achetaient systématiquement les produits bas de gamme. En réalité, le consommateur comprend que son intérêt est peut-être de consentir des sacrifices pour acheter le produit le plus cher. Avec une approche environnementale du produit, c'est-à-dire en étant informé de la durée de vie plus longue de tel produit, le consommateur est prêt à consentir l'effort de l'acheter un peu plus cher parce qu'il comprend que c'est dans son intérêt.

M. Jean-François Rapin, président. – Votre stratégie porte-t-elle sur tous les types de produits ou uniquement sur l'agroalimentaire ?

M. Thierry Libaert. — Elle porte sur l'électroménager, sur les valises, sur les vêtements, sur les produits d'épargne, sur les produits financiers, etc.

Mme Dominique Gillot. – La réparabilité des matériels a soulevé une autre difficulté, relative à la disponibilité réelle de la main-d'œuvre pour réparer, entraînant une nouvelle réflexion et un nouveau programme sur la formation et sur la disponibilité de la main-d'œuvre.

M. Daniel Gremillet. – Je copréside, avec ma collègue Anne-Catherine Loisier, un groupe de suivi sur la loi Egalim. Nous avons pu constater qu'il existe un écart entre le discours du consommateur et la réalité des produits qu'il achète. Par exemple, les produits bios sont plébiscités, mais pas achetés. Plus largement, malheureusement, l'assiette des Français et des Européens se vide au quotidien, par exemple de poulet, d'agneau, etc. Il existe par conséquent un écart entre le discours des consommateurs qui prétendent être prêts à payer plus cher et la réalité des achats.

J'ai été surpris, par ailleurs, quand vous avez évoqué les labels, qui relèvent en réalité uniquement de l'affichage.

M. Thierry Libaert. – La proposition de directive européenne « Faire du consommateur un levier de la transition » porte sur les produits de consommation, et non pas sur les produits alimentaires. Notre étude porte sur neuf catégories de produits en-dehors de l'alimentation. Le produit sur lequel la corrélation est la plus forte vous surprendra peut-être : il s'agit des valises. Les consommateurs sont prêts à payer beaucoup plus cher s'ils sont persuadés que la valise durera cinq ou dix ans, et non pas seulement un ou deux ans. En revanche, la corrélation est quasiment nulle sur les téléviseurs. Les personnes ne sont pas prêtes à payer plus cher un téléviseur pour une durée plus longue.

Mme Valérie Boyer. – Ma question porte sur l'étiquetage des produits alimentaires, même si elle est hors du champ de votre mission. J'ai beaucoup travaillé sur le sujet quand j'étais députée. Les pressions en Europe pour une forme d'immobilisme sont extrêmement fortes, tandis que les Français voudraient simplement savoir ce qu'ils mangent. Cette situation est préoccupante du point de vue démocratique. Nous avons tous des dizaines d'exemples. Récemment, chez Carrefour, j'ai trouvé des oignons du Chili, à côté desquels il était écrit « Oignons de Roscoff » et « Made in France ». Cette situation est honteuse. Elle inclut d'ailleurs plus largement l'incompréhension à la lecture des étiquettes. Il s'agit d'un sujet majeur de pouvoir d'achat et, plus simplement, de respect du consommateur.

M. Thierry Libaert. – Nous ne sommes pas dupes quant à l'écart entre les déclarations et les pratiques des consommateurs. Nous prenons cependant le pari d'une meilleure information. Nous verrons si la volonté d'agir est réelle. Nous avons notamment obtenu qu'un produit non réparable n'aura plus sa place sur le marché européen.

Nous devons combattre les manœuvres cachées de certaines grandes entreprises internationales, notamment Apple, qui empêchent la réparation par des pratiques de sérialisation. Le produit ne peut ainsi être réparé que chez un distributeur agréé Apple, dont les prix sont rédhibitoires. Ce type de sujet n'était pas attendu initialement. Le Comité y a travaillé, pour aboutir à un texte repris par la Commission.

Mme Christine Lavarde. – En France, un dispositif de soutien à la réparation de vêtements a été mis en place, avec notamment des campagnes de

communication plus ou moins pertinentes et des normes également plus ou moins pertinentes. Par exemple, le pourcentage d'aide varie selon la longueur de la fermeture-éclair du produit. Cela étant, avez-vous examiné la faisabilité du dispositif ? J'habite dans une ville de 120 000 habitants. J'ai cherché un cordonnier agréé ou une couturière agréée. Le seul endroit de réparation, pour bénéficier du bonus réparation, est le magasin Zara ! Je pense toutefois que le coût du changement d'une fermeture-éclair d'un vêtement Zara, est disproportionné par rapport au coût d'achat de ce dernier. Surtout, l'incitation auprès des consommateurs de se rendre chez Zara est contre-productive dans la logique de réparation. Les principes se confrontent, en l'occurrence, à une mise en œuvre opérationnelle inexistante ou confortant les acteurs contre lesquels nous luttons.

M. Bruno Choix, membre français du CESE. — Je fais partie du groupe 1 au CESE. J'ai été nommé par l'Union des entreprises de proximité (UDP). Nous travaillons sur le label « Répar'acteurs », dont les couturières et les techniciens de réparation d'appareils électroménagers font partie. Nous sommes en conflit avec les acteurs de la grande distribution comme Boulanger, Darty, qui se disent « répar'acteurs » également, alors qu'ils en sont loin. Ils exploitent des sous-traitants et en tirent les bénéfices.

Nous parlions précédemment d'inflation et de coûts d'accessibilité pour tous. En matière automobile, l'accessibilité des véhicules électriques soulève des questions. Les constructeurs n'ont jamais gagné autant d'argent en vendant aussi peu d'automobiles, puisque le coût de l'automobile est beaucoup plus élevé aujourd'hui. Auparavant, la rentabilité de l'automobile se faisait, pour le constructeur, tout au long de la vie de l'automobile, parce qu'il y avait la réparation et la vente de pièces détachées. Désormais, cette partie est devenue inexistante. La marge globale est par conséquent réalisée immédiatement à la vente du véhicule. De même, cinq techniciens étaient nécessaires pour réaliser un véhicule thermique. Dorénavant, deux techniciens sont requis pour réaliser un véhicule électrique. La masse salariale décroît par conséquent également, tandis que, malgré tout, les véhicules sont vendus plus chers. Il est faux et aberrant d'invoquer le coût des batteries pour expliquer les coûts plus élevés des véhicules.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie pour ces échanges sur de multiples sujets qui montrent la diversité des travaux du CESE et leur convergence avec certaines préoccupations de notre commission.

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

Jeudi 14 mars 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Première partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du 22 au 26 janvier 2024 – Communication de M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous allons ce matin évoquer des activités importantes menées par nos collègues hors du Sénat, mais qui intéressent très directement notre commission : que ce soit à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) ou au Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'EUROPOL.

Je vous propose de commencer en écoutant une communication de notre collègue Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE. J'en salue les membres ici présents. Nous n'avons pas eu l'occasion de vous entendre depuis le renouvellement sénatorial d'octobre dernier : il était temps pour notre commission d'avoir des échos des travaux menés à l'APCE, qui nous permettent d'élargir notre regard au-delà des frontières de la seule Union européenne et d'appréhender sous un autre angle les évolutions de la situation sur le continent européen. Le Président Larcher lui-même a pu bénéficier de cette ouverture en recevant la semaine dernière en entretien le Président de l'APCE. Cher collègue, je vous cède la parole.

M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. – Merci, Monsieur le Président. Je suis heureux de venir devant votre commission présenter les derniers développements des travaux et débats menés à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Je veux tout d'abord relever qu'à la suite des dernières élections sénatoriales, la moitié des sénateurs membres de la délégation ont été renouvelés. Nous avons notamment perdu des figures qui étaient très investies à l'APCE, comme Bernard Fournier, André Gattolin, André Vallini, François Calvet ou encore Jacques Le Nay. Le groupe LR dispose désormais de quatre sièges, contre six auparavant. Le groupe CRCE-Kanaky a ainsi fait son entrée à l'APCE à l'occasion de ce renouvellement sénatorial. Les titulaires actuels, outre moi-même, sont Alain Cadec, Didier Marie, Claude Kern, Olivier Bitz et Michelle Gréaume. Les six membres suppléants sont Sylvie Goy-Chavent, Christian Klinger, Christophe Chaillou, François Bonneau, Nicole Durantou et Silvana Silvani.

Je voudrais maintenant évoquer quelques enjeux que nous avons abordés au cours de la première partie de session du mois de janvier ou au cours de la commission permanente qui s'est tenue la semaine dernière au Sénat, et qui seront également d'actualité dans les prochains mois.

Mon premier point concerne les élections de personnalités. Je n'évoquerai pas spécifiquement les élections des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, mais plutôt les postes de Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et

de Secrétaire général du Conseil de l'Europe, qui ont donné ou donnent lieu à d'intenses campagnes.

M. Michael O'Flaherty, ancien directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, a été élu par l'APCE Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe lors de la session de janvier. Au mois de juin, nous serons appelés à élire le futur Secrétaire général de l'Organisation, poste pour lequel trois candidatures ont été enregistrées : celle d'un ancien parlementaire et ministre estonien, M. Indrek Saar ; celle de l'ancien Président de la Confédération helvétique, M. Alain Berset, et celle de l'actuel commissaire européen à la Justice, M. Didier Reynders, qui s'était déjà porté candidat il y a cinq ans et avait alors été battu.

Les deux premiers mènent activement campagne, alors que Didier Reynders se fait discret pour le moment. Dans une organisation dont le périmètre géographique excède celui de l'Union européenne, le fait d'avoir élu un membre sortant d'une agence de l'Union européenne au poste de Commissaire aux droits de l'homme pourrait jouer en défaveur de M. Reynders et bénéficier au candidat suisse, par ailleurs fort habile. Mais la campagne est encore longue !

Par ailleurs, l'APCE a élu un nouveau président, dans le cadre d'un tourniquet entre les groupes politiques. Le Grec Theodoros Rousopoulos, appartenant au groupe PPE, a ainsi été élu pour un mandat d'un an renouvelable une fois. Par ailleurs, s'agissant de la délégation française, le président de la délégation, le député Bertrand Bouyx, a été élu président de la commission des questions politiques et de la démocratie. Notre collègue Claude Kern, qui présidait jusqu'alors la sous-commission sur les conflits concernant les États membres du Conseil de l'Europe, a été élu deuxième vice-président de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe, dite commission de suivi.

Je voudrais maintenant évoquer plus avant quelques sujets de fond, sans naturellement être exhaustif.

Le premier sujet concerne l'Azerbaïdjan. La session de janvier a en effet été marquée par la contestation des pouvoirs de la délégation de l'Azerbaïdjan. Après examen par les commissions de suivi et du Règlement, l'APCE a décidé de ne pas ratifier les pouvoirs de la délégation azerbaïdjanaise, estimant que le pays n'avait pas rempli les « engagements majeurs » découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe il y a 20 ans. La participation de la délégation de l'Azerbaïdjan aux travaux de l'APCE est ainsi suspendue. Elle pourra reprendre ses activités au sein de l'Assemblée lorsque les conditions prévues par le Règlement seront réunies. Cette décision ne remet toutefois pas en cause la participation aux travaux du Comité des Ministres de l'Azerbaïdjan, qui reste membre à part entière du Conseil de l'Europe.

Nos collègues Claude Kern, en tant que vice-président de la commission de suivi, et François Bonneau sont intervenus dans le débat sur la contestation des pouvoirs pour soutenir la position finalement adoptée par l'APCE. Je rappelle à cet égard que le Bureau du Sénat a adopté une position très ferme, le 14 décembre dernier, en restreignant l'activité du groupe interparlementaire d'amitié France-Azerbaïdjan aux seules auditions de chercheurs, de journalistes ou d'opposants, les relations avec les ambassades, les homologues parlementaires et les autorités de ce pays étant gelées. La

décision prise par l'APCE va ainsi dans le sens de l'orientation prise par le Bureau du Sénat.

Au-delà du non-respect des engagements pris par l'Azerbaïdjan depuis 20 ans, la réaction forte de l'APCE fait suite à une vexation infligée par le Président Aliiev, qui n'a pas convié l'APCE à participer à l'observation des dernières élections, contrairement à l'OSCE. Traditionnellement, les deux organisations travaillent étroitement ensemble sur ces dossiers. Cette vexation a été perçue comme une nouvelle marque de raidissement du régime et une tentative de déstabilisation de l'APCE, dont les rapporteurs n'ont pas non plus été autorisés à rencontrer un certain nombre de prisonniers à caractère politique ou, pour d'autres, à entrer dans le pays.

Cette décision a évidemment une forte portée symbolique et nous verrons comment les autorités azerbaïdjanaises réagiront. Elle interroge néanmoins sur la dynamique institutionnelle du Conseil de l'Europe, alors que cette Organisation fêtera cette année son 75^{ème} anniversaire. Le Conseil de l'Europe, qui a de fait perdu sa vocation pan-européenne, a vécu l'exclusion de la Russie en mars 2022 comme une crise existentielle.

On observe par ailleurs une montée des tensions entre plusieurs États membres. Je pense évidemment à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan, mais aussi à la Grèce et à la Turquie, ou encore à la Serbie et au Kosovo, sans parler des tensions internes observées en Géorgie ou en Moldavie. On constate également une remise en cause des valeurs du Conseil de l'Europe dans un certain nombre d'États.

Ces circonstances avaient conduit l'Organisation à convoquer, les 16 et 17 mai 2023, un sommet des chefs d'État ou de gouvernement, le quatrième de ce type seulement depuis sa création. Les différentes instances du Conseil de l'Europe espéraient que ce sommet permettrait de réaffirmer son rôle central en tant qu'organisation chargée de promouvoir et de défendre les droits de l'Homme, la démocratie et le respect de l'État de droit. En apparence, ce fut le cas. Les chefs d'État ou de gouvernement ont alors décidé d'établir un registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, sous forme d'un accord partiel élargi du Conseil de l'Europe. Dans une déclaration intitulée « Unis autour de nos valeurs », ils sont également convenus de renforcer le Conseil de l'Europe et son action, en soulignant en particulier le rôle important de la Cour européenne des droits de l'homme et la nécessité de respecter ses arrêts. Ils ont en outre esquissé la perspective d'élaborer des outils juridiques pour relever les nouveaux défis, en particulier dans le domaine des nouvelles technologies et de l'environnement.

En réalité, les facteurs de division au sein du Conseil de l'Europe semblent aller croissant. La suspension des droits de la délégation parlementaire de l'Azerbaïdjan l'illustre de manière flagrante, mais ce n'est évidemment pas le seul cas problématique. La Turquie, qui refuse avec force d'appliquer certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et qui s'est retirée de la Convention d'Istanbul, est un autre cas problématique pour le Conseil. La situation dans les Balkans apparaît également explosive.

Même dans les « grandes démocraties », le modèle du Conseil de l'Europe est source de tensions politiques, comme c'est le cas au Royaume-Uni à travers le projet de loi sur l'immigration défendu par le Premier ministre Rishi Sunak, visant à permettre

le transfert de migrants au Rwanda – défini comme un pays tiers sûr – pour l'examen de leur demande d'asile. Le rôle et la place de la Cour européenne des droits de l'homme sont également contestés par le gouvernement britannique, une partie de l'aile droite du parti conservateur prônant une sortie pure et simple de la Convention européenne des droits de l'homme, et donc, ce faisant, du Conseil de l'Europe. Je ne m'appesantirai pas sur les débats que nous pouvons également avoir périodiquement en France concernant certains arrêts sensibles de la Cour européenne des droits de l'Homme : je sais que vous avez mené un travail important avec la commission des lois sur ces questions. Au total, les fractures internes à l'Europe et le recul de « l'esprit multilatéral » mettent cette organisation sous forte tension.

La question des valeurs a également été au cœur d'un débat particulièrement vif sur la situation au Proche-Orient, auquel des parlementaires israéliens et palestiniens ont participé. Je rappelle en effet qu'Israël a un statut d'Observateur, tandis que la Palestine a un statut de partenaire pour la démocratie. Tout en condamnant sans équivoque et avec la plus grande fermeté l'attaque terroriste du 7 octobre 2023 et en affirmant le droit d'Israël à la légitime défense, l'APCE a appelé à un cessez-le-feu permanent et à la reprise des efforts en vue d'une solution politique, « à condition que tous les otages bénéficient d'une libération immédiate et inconditionnelle » et « que l'organisation terroriste Hamas soit démantelée ». Elle a également demandé un accès rapide, sûr et sans entrave à l'aide humanitaire pour la population de Gaza.

L'APCE reste par ailleurs bien évidemment très mobilisée sur le soutien à l'Ukraine et sur la liaison avec les oppositions en Russie et en Biélorussie. Ce fut le cas en janvier avec la participation de Mme Tsikhankouskaya à nos débats, tout comme lors de la commission permanente qui s'est tenue au Sénat au travers d'un débat sur la mort d'Alexeï Navalny et sur le bilan de deux ans de guerre en Ukraine. Je n'insiste pas sur ce point car c'est récurrent. J'aurai l'occasion d'en reparler lors de prochaines communications.

Je voudrais en revanche insister sur un point important concernant le Kosovo. La délégation française a reçu pour la deuxième fois le Président de l'Assemblée du Kosovo, après avoir également reçu la vice-Première ministre. L'Assemblée parlementaire a été saisie par le Comité des Ministres, le 24 avril 2023, d'une demande d'avis concernant la demande d'adhésion au Conseil de l'Europe présentée par le Kosovo en mai 2022.

Le Kosovo est aujourd'hui reconnu par 34 des 46 États membres du Conseil de l'Europe. Il espère obtenir le vote favorable de deux-tiers des États membres lors d'une session ministérielle du Comité des ministres, soit à Strasbourg en mai 2024, ce qui suppose l'adoption d'un avis de l'APCE au mois d'avril prochain, soit à Luxembourg en mai 2025.

L'APCE a désigné un rapporteur principal, en l'occurrence la présidente de la délégation grecque et ancienne ministre des affaires étrangères du pays, Dora Bakoyannis. Une note d'information a été examinée la semaine dernière en commission des questions politiques. Je laisserai notre collègue Claude Kern, qui a pu y assister, développer ce point s'il le souhaite.

Pour être adopté par l'Assemblée, l'avis devra recueillir la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il sera ensuite transmis au Comité des Ministres et

comprendra une recommandation sur l'opportunité ou non d'inviter le pays candidat à adhérer à l'Organisation et, dans l'affirmative, énoncera une liste d'engagements et d'obligations. L'avis rendu par l'Assemblée est consultatif, la décision finale concernant toute demande d'adhésion étant prise par le Comité des Ministres. Si la décision est adoptée par le Comité des Ministres réuni au niveau des Délégués des Ministres, un vote pris à l'unanimité est requis. Cela apparaît impossible du fait de la position de la Serbie. Si la décision est adoptée par les ministres, un vote à la majorité des deux tiers est en principe suffisant.

Dans l'histoire du Conseil de l'Europe, les décisions relatives à l'admission de nouveaux membres ont toujours été prises au niveau des délégués, à l'exception de celles concernant l'Arménie et l'Azerbaïdjan, qui ont été prises par les ministres par consensus.

Le dossier reste très sensible pour plusieurs États membres qui n'ont pas reconnu le Kosovo, comme l'Espagne ou l'Ukraine. Mais l'enjeu est surtout de taille pour la Serbie, dont le Président a tenu des propos très durs à l'encontre du Kosovo au cours des derniers mois. L'accord de Bruxelles du 27 février 2023 prévoit un principe de non-objection à l'adhésion du Kosovo à une quelconque organisation internationale. Mais le Statut du Conseil de l'Europe s'applique uniquement aux « États », ce qui constituerait une étape significative dans la reconnaissance internationale du Kosovo. La Serbie n'hésite pas à agiter régulièrement le spectre d'une sortie de plusieurs conventions ou accords partiels élargis en cas d'adhésion précipitée du Kosovo au Conseil de l'Europe.

La probabilité d'un report de l'adhésion du Kosovo au printemps 2025 apparaît ainsi élevée, *a fortiori* si les autorités kosovares ne prennent pas de décision rapide sur trois questions-clés : la création de l'association des municipalités à majorité serbe du Kosovo, la mise en œuvre de l'arrêt de la Cour constitutionnelle sur le monastère de Visoki/Dečani et le respect des garanties juridiques élémentaires en matière d'expropriation. En tout état de cause, l'APCE formulera très certainement des conditions qui devront être remplies en vue d'une adhésion à l'Organisation.

Lors du dernier échange que nous avons eu avec lui, le Président de l'Assemblée du Kosovo a essayé de démontrer tous les efforts déjà accomplis et a souvent mis en avant la séparation des pouvoirs, le respect des procédures judiciaires en cours et le respect de la décentralisation pour expliquer que le gouvernement du Kosovo n'avait pas forcément la possibilité d'agir. Il a aussi mis en cause la Serbie concernant la dégradation de la situation sécuritaire dans le Nord.

J'observe néanmoins avec satisfaction que la pression mise par l'APCE au travers de ce processus d'adhésion fait bouger les lignes. Le gouvernement du Kosovo a en effet annoncé hier qu'il reconnaissait les droits de propriété du monastère orthodoxe de Decani sur 24 hectares de terres l'entourant, soldant ainsi une dispute vieille de plus de 20 ans, pour permettre l'entrée au Conseil de l'Europe. De même, un référendum sera organisé le 21 avril en vue de la révocation de quatre maires albanais, élus l'an dernier dans des villes à majorité serbe du nord du Kosovo. C'est un élément important sur la voie de la désescalade des tensions avec la Serbie.

Voilà très brièvement, Monsieur le Président, chers collègues, quelques points que je souhaitais évoquer avec vous ce matin.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour cet éclairage toujours utile. Mes chers collègues, avez-vous des questions ou des remarques ?

Mme Michelle Gréaume. – Lors d'un récent déplacement dans les Balkans occidentaux effectué l'an dernier avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, j'ai pu également mesurer l'ampleur des tensions entre la Serbie et le Kosovo. Au-delà de l'éventuelle adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe, cette situation m'apparaît d'autant plus importante à signaler qu'elle peut avoir un impact sur la stabilité de la région. Je rappelle également que la Serbie, qui revendique une position d'équilibre entre l'Union européenne et la Russie, est elle-même candidate pour adhérer à l'Union européenne. C'est donc un sujet dont les implications dépassent le seul Conseil de l'Europe.

M. Jean-François Rapin, président. – Ces tensions apparaissent aussi lors des réunions avec nos homologues à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union (COSAC), à laquelle la Serbie participe avec un statut d'observateur. Il faudra probablement plusieurs générations pour parvenir à les surmonter.

M. Alain Milon. – Lors d'une réunion de la commission des questions politiques et de la démocratie de l'APCE, qui se tenait en Crète, les tensions étaient telles que parlementaires serbes et kosovars ont failli en venir aux mains. C'est une députée kosovare qui est parvenue à ramener le calme, pour un temps, en racontant les atrocités commises à l'encontre de sa famille et en appelant à la paix.

Justice et affaires intérieures

Réunion du Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol les 17 et 18 février 2024 à Gand (Belgique) – Communication de Mme Audrey Linkenheld

M. Jean-François Rapin, président. – Nous allons maintenant revenir sur la récente réunion du Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol qui s'est tenue il y a trois semaines à Gand – nous sommes en effet sous présidence belge – et à laquelle notre collègue Audrey Linkenheld a participé au nom du Sénat. Ce groupe réunit des parlementaires de tous les États membres de l'Union européenne et il a pour objet d'assurer le contrôle de l'agence Europol, agence de l'Union créée il y a 25 ans pour faciliter l'échange de renseignements entre polices nationales, que ce soit en matière de stupéfiants, de terrorisme, de criminalité internationale ou de pédocriminalité au sein de l'Union européenne. Ce contrôle parlementaire sur les agences de l'Union européenne est fondamental, aussi je remercie Audrey Linkenheld d'avoir assuré la représentation du Sénat français à cette réunion et de bien vouloir nous tenir aujourd'hui informés de l'évolution d'EUROPOL.

Mme Audrey Linkenheld. – Je voudrais vous présenter le compte-rendu de la réunion du Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol, qui s'est tenue à Gand le 19 février dernier, où j'ai représenté le Sénat, aux côtés des députées françaises Liliana Tanguy et Marietta Karamanli.

Je rappellerai d'abord qu'Europol est un office européen de police créée en 1998 et qui a son siège à La Haye. Europol n'est pas une sorte de « FBI européen » et ne dispose pas de pouvoirs propres d'enquête. Il s'agit, plus modestement, d'un organisme chargé d'apporter un appui aux enquêtes des services répressifs des États membres, en permettant notamment des échanges d'informations sur les formes graves de criminalité transnationale, comme le terrorisme, le trafic de drogue ou encore la cybercriminalité. L'office européen de police est surtout un « méga-moteur de recherche » qui collecte des millions de données.

Par l'échange d'informations, l'analyse du renseignement et l'expertise, Europol contribue chaque année à plus de 18 000 enquêtes transfrontalières. Son effectif est d'environ 1000 personnes et son budget de l'ordre de 200 millions d'euros par an.

Doté du statut d'agence européenne, Europol est dirigé par un conseil d'administration, composé des représentants des États membres, et par un directeur exécutif, nommé par le Conseil des ministres de l'intérieur. Depuis 2017, la directrice exécutive est Mme Catherine de Boll, ancienne commissaire de police belge. Elle est secondée depuis 2021 par un français, le général de gendarmerie Jean-Philippe Le Couffe.

Un Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol a été prévu par le traité de Lisbonne. Il vise à exercer un contrôle démocratique sur l'office européen de police, en faisant intervenir à la fois des députés européens membres de la commission « Libé » du Parlement européen et des représentants des Parlements nationaux. En effet, la coopération policière opérationnelle relève des prérogatives régaliennes des États membres. Les Parlements nationaux ont donc un rôle essentiel à jouer pour assurer un contrôle sur les activités d'Europol. Au sein du groupe, chaque parlement national est

représenté par quatre membres (deux membres pour chaque assemblée dans le cas des Parlements bicaméraux) et le Parlement européen par seize députés.

Ce groupe de contrôle parlementaire se réunit deux fois par an. Il est co-présidé par le Parlement européen et le Parlement de l'État qui exerce la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne, actuellement la Belgique.

Il dispose de droits à l'information assez étendus qui découlent du règlement qui a institué Europol et qui a été mis en œuvre dans son règlement intérieur : droit d'auditionner le président du conseil d'administration, la directrice exécutive et le contrôleur européen de la protection des données ; droit d'accéder à certains documents ; droit de chaque parlementaire de poser des questions à Europol ; participation d'un membre du groupe au conseil d'administration de l'agence.

Lors de sa dernière réunion, qui s'est tenue à Gand, sous présidence belge du Conseil, le Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol a approuvé un amendement à son règlement intérieur visant à créer un Forum consultatif sur les droits fondamentaux. Il s'agit d'une revendication ancienne, notamment du Parlement européen. La composition et le statut de ce forum consultatif seront décidés ultérieurement.

La première session a été consacrée à une présentation, par la directrice exécutive Mme Catherine de Bolle, de l'activité d'Europol, suivie par un échange avec les députés européens et les parlementaires nationaux. La directrice d'Europol a souligné en particulier l'action d'Europol en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, le trafic de drogue et la cybercriminalité, qui est en forte augmentation dans l'Union européenne. Concernant les relations extérieures, la priorité est la coopération avec le voisinage de l'Union, notamment le Royaume-Uni, les pays des Balkans, l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie. Le respect des droits fondamentaux et la protection des données à caractère personnel restent des priorités pour Europol, sous le contrôle du contrôleur européen de la protection des données, qui était présent à Gand.

La deuxième session a été consacrée aux enjeux soulevés par l'utilisation des nouvelles technologies, notamment l'intelligence artificielle, et l'importance de donner aux services répressifs des États membres les moyens de pouvoir agir dans l'environnement numérique. Pour l'ensemble des participants, il est important de débattre au niveau politique de ces questions qui concernent directement les droits fondamentaux. Ainsi, la question de l'utilisation de l'intelligence artificielle par les services répressifs, et son contrôle, ont été au centre des débats.

La troisième et la quatrième session ont été, à mes yeux, les plus intéressantes car elles ont été les plus concrètes. En effet, la troisième session a été consacrée à la lutte contre les organisations criminelles, la traite des êtres humains et le trafic de drogue et la quatrième à la criminalité financière et économique. Il est ressorti des présentations le constat d'une augmentation inquiétante de ces formes graves de criminalité, et une augmentation de la corruption et du blanchiment d'argent, qui gangrènent progressivement l'économie. Cela conforte la position qu'a récemment prise notre commission plaidant pour une détermination accrue au niveau européen dans la lutte contre la corruption et invitant à aller plus loin que ne le propose la Commission européenne.

Le trafic de stupéfiants est ainsi en forte augmentation au sein de l'Union européenne, qui est à la fois un continent consommateur, importateur mais aussi producteur de drogues de synthèse. Le trafic est contrôlé par de véritables organisations criminelles, et l'on constate une augmentation de la violence, y compris à l'égard des forces de l'ordre, de la part des trafiquants.

Le trafic d'armes, y compris des armes de guerre, en provenance des pays des Balkans ou d'Ukraine, est aussi une source majeure de préoccupation, tant en ce qui concerne la menace terroriste que la criminalité organisée.

Lors de la réunion, il a été indiqué qu'environ 440 000 armes avaient été volées ou perdues depuis deux ans en Ukraine.

On peut aussi mentionner le recours aux imprimantes 3D pour la fabrication d'armes.

Parallèlement, on constate une augmentation très inquiétante de l'usage des armes, y compris des armes de guerre, par des délinquants, souvent de plus en plus jeunes, en particulier lors de règlements de comptes dans le cadre de trafic de stupéfiants.

Enfin, la cybercriminalité, qu'il s'agisse de la fraude sur Internet ou de la pédopornographie, est en pleine explosion et ne connaît pas de frontières, à la différence des services répressifs des États membres.

Les échanges ont porté sur les moyens dont disposent les services de police ou de gendarmerie pour lutter contre ces formes de criminalité, et l'utilisation d'outils comme le gel et la confiscation des avoirs criminels en Europe. Des exemples concrets d'opérations communes d'enquêtes menées grâce à l'appui d'Europol ont été présentés lors de la réunion.

Ainsi, une opération, baptisée « LOTUS », menée dans plusieurs pays européens en 2022 et 2023, a mis en lumière un vaste réseau criminel de traite des êtres humains, à des fins d'exploitation sexuelle ou de travail, dirigé par une organisation criminelle chinoise. Les gains étaient estimés à 10 millions d'euros par an. 38 suspects ont été arrêtés. Une autre opération, baptisée « MOBILE », a permis de démanteler un réseau criminel originaire des Balkans, utilisant des mineurs âgés de 5 à 17 ans, qui se livraient à des vols et à de la prostitution en Allemagne, en Autriche et en France.

Au cours de la réunion, tant la directrice exécutive d'Europol que les parlementaires ont insisté sur la nécessité d'augmenter les effectifs et les moyens d'Europol pour lui permettre de remplir efficacement ses missions, dans un contexte d'extension de ses tâches et d'une hausse de la criminalité organisée.

Voilà en quelques mots ce que je retiens de la réunion sur Europol et je suis naturellement disposée à répondre à vos questions éventuelles.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie pour ce compte rendu, qui met en lumière l'importance de la coopération européenne pour lutter contre les formes graves de criminalité transnationale. Au-delà de la coopération entre les services répressifs, on peut s'interroger sur les suites judiciaires qui sont données aux enquêtes réalisées dans différents pays européens avec l'appui d'Europol. Face à des

formes graves de criminalité et aux organisations criminelles qui ignorent les frontières nationales, les différences entre les systèmes judiciaires des vingt-sept États membres ne constituent-elles pas un obstacle à une lutte efficace contre ces formes graves de criminalité transnationale ? Qu'en est-il à cet égard de la création du Parquet européen et de ses conséquences sur les enquêtes d'Europol ?

Mme Audrey Linkenheld. – Les frontières nationales sont ignorées par les organisations criminelles mais elles existent toujours pour les policiers et les magistrats. Une lutte efficace contre la criminalité transnationale suppose donc une coopération étroite entre les services répressifs, mais aussi pour les poursuites judiciaires, qui continuent de relever de la compétence des autorités judiciaires nationales. En effet, cela ne sert à rien de réaliser une « belle enquête » si elle ne débouche pas ensuite sur des poursuites judiciaires et la condamnation des criminels ! Cela soulève donc la question de l'harmonisation des règles pénales et de procédure pénale et de la coopération judiciaire entre les différents parquets. À cet égard, l'unité de coopération judiciaire Eurojust peut apporter un soutien pour faciliter la coopération judiciaire. La compétence du Parquet européen est, quant à elle, limitée jusqu'à présent à la lutte contre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne mais il a été proposé d'élargir son mandat, notamment pour lutter contre les crimes environnementaux.

M. Olivier Henno. – Comme vous le soulignez, l'efficacité d'Europol et des enquêtes dépendent en réalité de l'attitude des différents services d'enquête des États membres, qui restent compétents pour conduire les enquêtes et qui peuvent se montrer plus ou moins coopératifs avec leurs homologues. Je voudrais donc savoir s'il existe des données au niveau européen sur le degré de coopération des différents États membres en matière d'enquête et si tous les pays européens sont ouverts à une coopération européenne.

M. Jacques Fernique. – Ma question rejoint celle de notre collègue. Comme vous le soulignez, la conduite des enquêtes continue actuellement de relever des prérogatives des États membres et Europol ne fait qu'apporter un appui. Mais face à l'augmentation des formes graves de criminalité organisée transnationale au sein de l'Union européenne, ne faudrait-il pas envisager d'aller plus loin et de donner plus de prérogatives à Europol ?

Mme Michelle Gréaume. – Je suis préoccupée par les profits générés par les formes graves de criminalité et le blanchiment d'argent qui gangrènent peu à peu l'économie réelle. Quelles sont les mesures prises par l'Union européenne pour lutter contre ce fléau et comment renforcer la coopération entre les différents services fiscaux des États membres ?

Mme Audrey Linkenheld. – L'efficacité de la coopération policière et judiciaire reste effectivement dépendante de l'attitude des différents services de police ou de justice des États membres, qui reste variable selon les pays. À cet égard, le principal enjeu est la confiance entre les différents services des États membres. Cela soulève aussi la question de la coopération avec les pays tiers et celle de l'élargissement de l'Union européenne qui implique le respect des critères d'adhésion par les pays candidats, notamment en matière de lutte contre la corruption et de respect de l'État de droit.

L'Union européenne a décidé de créer une nouvelle agence européenne de lutte contre le blanchiment d'argent précisément pour renforcer la coopération dans ce domaine. Paris était d'ailleurs candidate pour accueillir le siège de cette agence, mais les États membres ont finalement décidé que son siège sera situé à Francfort, ce que l'on peut regretter.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie pour ces échanges très intéressants. Nous aurons certainement l'occasion de revenir prochainement sur les enjeux de sécurité intérieure au niveau européen, qui intéressent directement les citoyens européens.

Mercredi 20 mars 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Agriculture et pêche

Nouvelles techniques génomiques - Examen du rapport d'information, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de M. Jean-Michel Arnaud, Mme Karine Daniel et M. Daniel Gremillet

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous sommes appelés aujourd'hui à examiner un sujet important, celui de l'encadrement juridique à retenir pour les nouvelles techniques génomiques (NTG). Ces techniques trouvent diverses applications, et notamment dans le domaine de la sélection variétale de plantes cultivées. Elles succèdent aux organismes génétiquement modifiés (OGM), et à ce titre peuvent réveiller les mêmes inquiétudes ; mais elles se distinguent clairement des OGM par leur précision et leur capacité à cibler la modification génétique, ainsi que par le fait qu'elles introduisent uniquement du matériel génétique issu d'espèces pouvant naturellement être croisées. C'est parce qu'elles s'apparentent aux OGM mais en sont distinctes qu'il importe d'adapter aux NTG le cadre juridique applicable aux OGM depuis douze ans. Il s'agit d'une tâche délicate car les enjeux afférents au développement des NTG sont majeures, aussi bien pour l'avenir de l'agriculture et de la recherche en Europe, l'autonomie stratégique du continent, la transition climatique, ou encore en termes de brevetabilité du vivant. La Commission européenne a proposé un texte relatif aux NTG en juillet dernier et voudrait le finaliser avant la fin de son mandat : il est donc temps pour notre commission de se positionner sur le cadre réglementaire proposé et d'alerter sur ses enjeux essentiels.

Nos collègues Jean-Michel Arnaud, Karine Daniel et Daniel Gremillet y ont beaucoup travaillé. Ils ont mené de multiples auditions et sont prêts aujourd'hui à nous présenter le rapport qu'ils ont établi sur cette base et à nous proposer une résolution européenne et un avis politique. Je laisse la parole à nos trois rapporteurs.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, je vous remercie pour votre présence et souhaite souligner l'intérêt que mes corapporteurs et moi avons eu à travailler sur ce sujet d'apparence technique.

Après plusieurs mois d'auditions et de rencontres, nous concluons aujourd'hui nos travaux sur la proposition de législation européenne sur les nouvelles techniques génomiques, cette nouvelle génération de techniques de modification du génome, apparues depuis l'adoption de la directive sur les OGM. Plus précises, plus rapides, moins onéreuses et plus faciles à mettre en œuvre que toutes les autres méthodes de modification génétique, les NTG permettent de cibler spécifiquement certains gènes et donc d'accélérer de manière significative les étapes de la sélection variétale. Les mutations provoquées par certaines NTG pourraient donc se produire naturellement à l'avenir du fait du phénomène de mutagenèse spontanée – mais souvent à l'horizon de plusieurs milliers, voire millions d'années.

Les NTG visées dans la proposition de législation se limitent, de surcroît, à l'insertion d'un matériel génétique provenant uniquement de la même espèce ou d'une espèce sexuellement compatible – contrairement à la transgénèse, qui repose sur l'insertion d'un gène d'origine étrangère. Or, en dépit de ces différences notables, les NTG sont encore couvertes par la directive sur les OGM de 2001, ce qui soulève trois types de difficultés.

Premièrement, certaines règles sont de fait difficiles à faire respecter pour les végétaux issus de NTG, en raison de la non détectabilité de la mutation génétique opérée par le biais de ces nouvelles techniques. Mes collègues vous feront part des conséquences induites en termes de traçabilité.

Deuxièmement, cette réglementation ne permet pas à l'Union de tirer parti des nouveaux développements en matière de biotechnologies pour atteindre ses objectifs stratégiques en termes de climat et d'autonomie. En effet, les techniques d'édition du génome constituent une innovation scientifique majeure, dont les applications en agriculture s'annoncent prometteuses : elles permettraient ainsi de conférer aux semences des caractéristiques « durables » - comme la résistance à certaines maladies, la tolérance aux stress environnementaux, une moindre dépendance aux pesticides ou encore une amélioration des rendements ou de la qualité nutritionnelle. Les NTG pourraient ainsi contribuer à adapter les cultures au changement climatique, et donc renforcer la résilience des chaînes alimentaires, réduire la dépendance aux importations et *in fine* renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne. Nous estimons par conséquent qu'elles doivent faire partie du panel de solutions à disposition des agriculteurs et des obtenteurs pour relever les défis agroenvironnementaux auxquels nous sommes exposés.

Troisièmement, l'accès à ces techniques constitue un facteur indéniable de compétitivité dont on ne saurait priver notre agriculture. Alors que de nombreux États dans le monde se sont dotés de législations visant à faciliter le recours aux NTG, un *statu quo* réglementaire au sein de l'Union aggraverait inévitablement les distorsions de concurrence dont souffrent nos agriculteurs, en matière de production comme sur le plan des échanges commerciaux. Il s'agit également de préserver l'excellence de notre filière semencière française, en lui ouvrant l'accès à ces technologies de pointe ; je rappelle que la France est non seulement le premier pays producteur de semences de l'Union, mais également le premier exportateur mondial.

J'en viens maintenant à la proposition de règlement à proprement parler, qui opère une distinction entre deux catégories de végétaux : ceux qui pourraient apparaître naturellement ou être produits par sélection conventionnelle, dits « NTG de catégorie 1 » et tous les autres, dits « NTG de catégorie 2 ». Les premiers dérogeront entièrement à la législation sur les OGM, tandis que les seconds y resteront soumis. Sans entrer dans le détail, permettez-moi de vous présenter quelques éléments clés du nouveau cadre juridique proposé.

S'agissant des végétaux de catégorie 1, la Commission part du postulat que les risques posés sont comparables avec les végétaux conventionnels, et donc qu'il n'est pas nécessaire de recourir à une évaluation des risques et à une autorisation préalablement à leur dissémination. Pour obtenir le statut de catégorie 1, les végétaux doivent remplir un certain nombre de critères scientifiques. Nous avons auditionné durant nos travaux de nombreux scientifiques qui débattent de ces critères. Plusieurs

experts nous ont indiqué que ces critères pourraient être retravaillés pour mieux tenir compte, notamment, de la diversité de la taille des génomes. Dès lors, il nous semblerait opportun d'insérer une clause de revoyure, permettant de vérifier la pertinence des critères d'équivalence quelques années après l'adoption du règlement.

S'agissant des végétaux de catégorie 2, la législation sur les OGM continuera à s'appliquer, *modulo* quelques adaptations relatives à l'évaluation des risques, à la conformité des méthodes de détection, au suivi et au renouvellement régulier de l'autorisation de mise sur le marché. Ces dispositions ont vocation à alléger le dossier initial à fournir pour les végétaux de catégorie 2 – ce dossier étant actuellement tellement lourd et coûteux qu'il exclut *de facto* l'ensemble des petites et moyennes entreprises et des laboratoires publics. Il ressort néanmoins de nos auditions qu'en dépit de ces ajustements, le cadre réglementaire ne sera vraisemblablement pas assez attractif pour développer des filières. La proposition de règlement prévoit également de supprimer la clause de non-participation – également appelée « *opt out* » - qui permet aux États membres d'interdire ou de restreindre la culture d'un OGM autorisé au niveau de l'Union. Nous sommes favorables à sa suppression pour les végétaux de catégorie 2 ; alors que nos agriculteurs pâtissent régulièrement de distorsions de concurrence intra-européennes, nous estimons qu'il importe de garantir un égal accès à l'innovation et une égalité de traitement entre tous les producteurs européens.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Venons-en maintenant à un aspect délicat de la proposition de règlement, à savoir les dispositions relatives à l'étiquetage et la traçabilité des plantes NTG. Nous pouvons écarter d'emblée le cas des végétaux de catégorie 2 ; ces derniers resteront soumis aux exigences prévues par la législation sur les OGM, avec un étiquetage jusqu'au produit final, ce qui nous paraît tout à fait justifié et conforme aux attentes des consommateurs.

La situation est plus complexe pour les végétaux de catégorie 1 qui, je le rappelle, ne peuvent être différenciés des végétaux conventionnels ! Dans ce contexte, l'étiquetage doit-il être centré sur le produit final, ou bien mentionner la technique utilisée ? En d'autres termes, des produits identiques peuvent-ils faire l'objet d'un traitement distinct ?

Nous estimons que sur ce point, la proposition de règlement gagnerait à être plus étayée ; le texte initial de la Commission comporte deux mesures destinées à garantir la transparence : la mise en place d'une base de données accessible au public, et l'étiquetage obligatoire des semences, afin de garantir la traçabilité des variétés NTG ainsi que le libre choix des agriculteurs et des obtenteurs.

Ces dispositions sont jugées insuffisantes par les associations de consommateurs, qui plaident en faveur d'un étiquetage jusqu'au consommateur final. Nos travaux ont néanmoins mis en exergue les difficultés que susciterait la mise en place d'un tel étiquetage ! D'un point de vue pratique, les producteurs ont pointé le risque d'une véritable usine à gaz : en effet, les opérateurs étant dans l'incapacité de détecter les plantes dont le génome a été édité, une telle mesure supposerait le respect d'une stricte différenciation tout au long de la chaîne de production. L'amont comme l'aval de la filière se verraient alors imposer des obligations de traçabilité et de ségrégation complète entre les variétés conventionnelles et les variétés issues de NTG – avec pour corolaire des surcoûts élevés, susceptibles de se répercuter auprès des

consommateurs par une hausse des prix. J'ajouterai que plusieurs experts interrogés nous ont mis en garde contre les distorsions de concurrence qui résulteraient d'un tel étiquetage, au détriment des producteurs européens, puisque les denrées importées ne seraient pas soumises à de telles exigences.

Vous l'aurez compris, il y a là un équilibre complexe à trouver, afin de respecter la liberté de choix du consommateur sans obérer le déploiement des NTG – car tel est le risque *in fine*, comme en témoigne l'exemple des OGM. Dans ce contexte, il nous semblerait judicieux que la Commission publie, d'ici 5 à 7 ans, une évaluation relative aux incidences positives et négatives d'un étiquetage plus aval, en tenant compte, le cas échéant, de l'évolution de la perception des consommateurs. Cette étude pourrait utilement nous éclairer sur l'opportunité, mais également le coût ou même la faisabilité d'une telle mesure. À plus court terme, nous estimons que si les produits ne sont pas différenciables, ils doivent être traités à l'identique. Néanmoins, afin de respecter la liberté de choix du consommateur, nous préconisons d'autoriser explicitement le recours à un étiquetage volontaire destiné à mettre en exergue le caractère « non-NTG » de certaines filières.

Enfin, il nous paraît indispensable de promouvoir l'adoption de mesures miroirs, afin de conserver un niveau d'exigence comparable, s'agissant de la traçabilité et de l'étiquetage, entre les plantes NTG importées et les plantes NTG cultivées dans l'Union.

J'en viens à présent à un deuxième sujet sensible : la place des NTG dans la filière biologique. Le règlement relatif à la filière biologique interdit l'utilisation d'OGM dans la production biologique ; par conséquent, les végétaux de catégorie 2 sont *de facto* interdits dans cette production, mais le sort réservé aux végétaux de catégorie 1, considérés comme semblables aux conventionnels, doit être clarifié.

Alors que dans sa proposition de législation, la Commission a fait le choix d'interdire l'utilisation des végétaux NTG dans la production biologique, nous estimons qu'une telle interdiction relève davantage du règlement sur la production biologique, et n'a pas nécessairement sa place dans le règlement sur les NTG. En effet, c'est aux acteurs de la filière biologique de se prononcer sur ce point, le cas échéant en faisant évoluer le cahier des charges du label bio. Les représentants des filières biologiques, que nous avons bien évidemment consultés sur ce point, nous ont cependant fait part de leur soutien à une interdiction des NTG dans l'agriculture biologique, et de leur souhait de voir figurer une telle mesure dans le règlement sur les NTG, ce dont nous prenons acte. Nous estimons néanmoins que cette interdiction ne doit pas obligatoirement revêtir un caractère définitif ; par conséquent, nous souhaitons que la Commission produise, d'ici quelques années, un rapport sur l'évolution de la perception des NTG par les consommateurs et les producteurs, accompagné le cas échéant d'une proposition législative destinée à lever l'interdiction d'utiliser ces techniques dans le secteur de la production biologique.

À plus court terme, et dans la mesure où les NTG seront interdites dans l'agriculture biologique, il faut définir des modalités permettant à cette filière de respecter son cahier des charges, d'une manière qui n'empêche pas les filières conventionnelles d'avoir recours aux NTG. À cet égard nous estimons, d'une part, que, grâce à l'étiquetage obligatoire des semences, la filière biologique sera en mesure

d'assurer une traçabilité stricte tout au long de la chaîne de production, et donc de ne pas utiliser de végétaux NTG.

Nous constatons, d'autre part, que l'équilibre global de la proposition de règlement ne permettra pas d'éviter la présence involontaire de végétaux NTG dans les cultures biologiques. Néanmoins, dès lors que les végétaux de catégorie 1 ont vocation à être traités comme des plantes conventionnelles, nous considérons qu'il n'y a pas lieu de prévoir de mesures de coexistence spécifiques avec la production biologique. Nous estimons par conséquent que la présence fortuite de végétaux de catégorie 1 dans la production biologique ne doit pas constituer une violation du règlement sur l'agriculture biologique.

Pour finir, j'aimerais préciser que nous avons au cours de nos travaux mené un nombre très important d'auditions et reçu de nombreuses contributions écrites qui nous ont permis d'élaborer le rapport que nous vous présentons aujourd'hui. Nous avons aussi bien pris en compte l'opinion des scientifiques, des producteurs, des organisations environnementales que des chambres de commerce, des organisations de distributeurs que des associations de consommateurs.

Mme Karine Daniel, rapporteur. – Nous souhaitons aborder, enfin, un élément central de la proposition de règlement, à savoir la question de la protection intellectuelle des végétaux NTG. En effet, deux régimes de protection intellectuelle des plantes coexistent actuellement : le certificat d'obtention végétale (COV) et le brevet. Le COV, qui prévaut en Europe pour les variétés conventionnelles, permet à l'agriculteur de réutiliser les semences de son exploitation pour réensemencer l'année suivante – c'est le « privilège du fermier » - et autorise les sélectionneurs à utiliser librement une variété protégée pour en sélectionner une autre – ce qu'on appelle « l'exemption du sélectionneur ». Lors de nos auditions, nous avons pu constater l'attachement des acteurs du monde agricole français à ce système de propriété intellectuelle, qui garantit le maintien d'une large diversité génétique, préserve l'accès d'un grand nombre d'acteurs aux innovations ainsi qu'aux ressources génétiques, et assure une rémunération efficace de l'innovation variétale.

Si les variétés végétales ne sont donc pas brevetables au sein de l'Union, les procédés techniques et les caractères peuvent être protégés par brevet. Or, cette protection par brevet risque d'entraver la libre utilisation des variétés par les agriculteurs et les obtenteurs. En pratique, l'obteneur qui souhaiterait utiliser une variété tombant sous la dépendance d'un brevet pour en créer une autre serait face à une alternative : éliminer, par le biais de croisements, les gènes et caractéristiques brevetés, ou s'acquitter de redevances auprès du détenteur du brevet, afin d'obtenir une licence. Ainsi, le développement des NTG pourrait faire tomber de nombreuses variétés dans le champ des brevets, soulevant des enjeux inédits en termes de concentration du marché, d'accès aux ressources génétiques et de sécurité juridique.

S'agissant du risque de concentration du marché, il nous a été indiqué qu'un recours massif aux NTG pourrait se traduire par un « empilement de caractères », faisant définitivement tomber la variété créée dans le champ des brevets, sans qu'il soit possible d'éliminer les caractères brevetés. Les sélectionneurs seraient alors amenés à payer des redevances exorbitantes auprès des différents détenteurs de brevets – sur les techniques ou sur les traits. Concrètement, le développement des NTG pourrait donc à l'avenir créer des barrières à l'entrée pour les petites et moyennes entreprises, tout en

renforçant le pouvoir de marché des grandes entreprises. Ce scénario n'est pas fantaisiste : c'est très précisément ce qui s'est passé aux États-Unis, où 71 % des brevets déposés sur des plantes entre 1976 et 2021 sont détenus par trois grands groupes. En l'état, la proposition de règlement fait donc non seulement peser une menace vitale sur la filière semencière française, mais soulève également des enjeux vertigineux, s'agissant de la possibilité pour l'Union de mettre en œuvre ses propres politiques agricoles et alimentaires, sans dépendre d'intérêts étrangers aux objectifs européens.

Une concentration accrue du secteur tendrait également à favoriser la disparition de la biodiversité cultivée – il s'agit du deuxième risque que nous avons identifié. En effet, dans une situation oligopolistique, il y a fort à craindre que les grandes firmes ne concentrent leurs recherches sur un nombre limité de végétaux et de traits, dont la commercialisation serait jugée plus rentable – ce qui aboutirait à une standardisation des semences. Ce n'est pas tout : le mitage de l'ADN des variétés végétales par des brevets – certains parlent de « buissons de brevets » ou de « champs de mines » - rendrait inopérants l'exemption du sélectionneur et le privilège du fermier, conduisant donc à remettre en cause le libre accès aux ressources phylogénétiques et à restreindre l'innovation variétale. Dans ce contexte, nous estimons que le maintien du libre accès aux ressources phylogénétiques doit constituer une priorité absolue.

J'en viens à présent au troisième et dernier risque, qui est juridique et découle directement du manque d'accès à l'information sur les brevets. En effet, les agriculteurs et les sélectionneurs pourraient rapidement se trouver dans l'incapacité de se prémunir contre la présence involontaire de matériel breveté dans leurs variétés, en raison de deux facteurs : l'impossibilité de détecter les éléments brevetés par des analyses, et l'absence d'obligation déclarative quant à la présence de ces éléments. Ils pourraient donc être amenés à utiliser à leur insu des variétés contenant des éléments brevetés, se plaçant ainsi dans une situation de contrefaçon involontaire ! Cette incertitude juridique nécessiterait de mobiliser du temps et des moyens supplémentaires pour sécuriser la sélection variétale – et désavantagerait donc à nouveau les petites et moyennes entreprises.

Vous l'aurez compris, la propriété intellectuelle des plantes NTG soulève une multitude d'enjeux. Or, à ce stade, la Commission européenne s'est uniquement engagée à publier, d'ici 2026, une étude d'impact sur les répercussions qu'aurait le brevetage des végétaux, assortie le cas échéant d'une nouvelle proposition législative. Ce garde-fou n'en est pas vraiment un, puisque l'adoption d'une telle proposition supposerait plusieurs années de travail législatif, durant lesquelles des brevets abusifs pourraient être accordés et verrouiller progressivement l'accès au vivant.

Nous estimons donc que les règles de propriété intellectuelle doivent être examinées en même temps que la proposition de règlement et préconisons à cet effet d'insérer une clause interdisant la brevetabilité des végétaux NTG. Cette solution permettrait de soumettre ces plantes au régime de protection communautaire des obtentions végétales, donc de préserver la liberté d'exploitation, l'exemption de l'obtenteur et le droit à la reproduction autonome pour les variétés issues des NTG.

À moyen terme, il sera toujours envisageable d'ajuster les dispositions du règlement, afin de tenir compte des conséquences juridiques d'une telle interdiction. Cette solution, aussi imparfaite soit-elle, demeure à nos yeux nettement préférable à toute option visant à corriger, avec plusieurs années de retard – et si tant est que cela

soit encore possible – les divers blocages qui ne manqueraient pas de résulter d’une multiplication des brevets sur les variétés végétales. Enfin, à plus long terme, nous appelons la Commission à réviser les règles européennes relatives à la propriété intellectuelle, afin de remettre le COV au cœur de la propriété intellectuelle des plantes. Je vous remercie.

M. Jean-François Rapin. – Je remercie nos trois co-rapporteurs. L’approche à privilégier sur cette question nouvelle n’avait rien d’évident. Je crois que vous avez su, chacun dans vos exposés, nous éclairer utilement.

M. Bernard Jomier. – Je vous remercie pour votre rapport. Ces nouvelles technologies sont issues d’une découverte fondamentale, CRISPR-Cas9, faite par une chercheuse française, Emmanuelle Charpentier, et qui lui a d’ailleurs valu le prix Nobel. Cette découverte incroyable a constitué une véritable révolution, y compris dans le domaine de la génétique humaine. Elle a permis de s’affranchir des obstacles temporels et d’équipements en matière de modification génomique.

S’agissant de génétique humaine, une analyse éthique est opérée. Au niveau national, l’agence de la biomédecine et le comité consultatif national d’éthique (CCNE) se sont prononcés sur le cadre juridique applicable à ces techniques. Au niveau international, un cadre existe également, en atteste l’ostracisation complète d’un chercheur chinois ayant utilisé la technique afin de rendre un enfant résistant au VIH. Sans interdire complètement CRISPR-Cas9, des barrières ont été posées.

Par la simplification qu’elle opère, cette technique permet une massification des transformations génomiques, et donc un changement d’échelle, puisque l’ensemble du monde végétal peut s’en trouver modifié. Il est nécessaire de procéder à des analyses à l’échelle nationale comme européenne sur les conséquences de ces transformations sur le vivant. Les solutions proposées dans le projet de règlement comme dans votre rapport ne sont que transitoires. L’interdiction de la brevetabilité durera-t-elle réellement dans le temps ? Est-il prévu, au niveau européen, des processus analogues à ce qui est pratiqué en médecine humaine ? Un comité d’éthique du vivant est-il en projet ? Je ne suis absolument pas opposé à cette technique, mais je tiens seulement à rappeler qu’elle peut se révéler problématique en termes de transformation du vivant.

J’ai écouté avec attention l’avis de la filière biologique sur les NTG. Cette position s’entend, mais elle ne s’inscrit pas dans une réflexion d’ensemble. Elle risque même d’être contre-productive, puisque l’agriculture biologique pourrait bénéficier d’une baisse d’intrants en utilisant de manière proportionnée les NTG. L’Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) ne peut décider seule sur ce sujet trop important. Comment l’Union européenne organise-t-elle donc sa réflexion sur le vivant ?

M. Ronan Le Gleut. – Sur la question de la propriété intellectuelle, vous favorisez dans votre rapport le certificat d’obtention végétale (COV) plutôt que le brevet. Or, le COV donne également un droit de monopole au détenteur, ce qui est similaire au principe des brevets. Pourquoi donc jugez-vous le COV préférable au brevet ?

Mme Karine Daniel. – Les questions et équilibres parfois difficiles à trouver entre les différentes parties prenantes s’inscrivent dans un moment de déficit de

discussion sur les questions génétiques en agriculture. Cette situation, qui dure depuis plusieurs années, résulte notamment du traumatisme français sur les OGM. La profession agricole comme la recherche publique estiment que le principe du COV permet de préserver la diversité génétique en garantissant un libre accès aux ressources génétiques des plantes cultivées. Ce système permettrait de réaliser des arbitrages collectifs quant à l'utilité de développer des NTG pour leurs capacités en termes de résistance aux chocs hydriques ou aux parasites.

Concernant la brevetabilité, il existe une vraie rupture entre celle des produits et des semences elles-mêmes. Nous avons également entendu des start-ups qui se disent frustrées car obligées de travailler aux Etats-Unis au regard des réglementations françaises. Au niveau européen, le Groupe européen d'éthique des sciences et des nouvelles technologies a rendu en 2021 un avis éthique sur l'édition génomique. Cet organe joue un rôle consultatif auprès de la Commission européenne. Néanmoins, les outils européens sont-ils adaptés pour faire face aux défis futurs ? La question se pose.

M. Jean-François Rapin. – Il est donc question de brevet sur les gènes, sur les semences, ou sur les plantes ?

Mme Karine Daniel. – Non, pour l'instant seuls les techniques et les caractères sont brevetables, l'enjeu étant que les plantes ne puissent faire l'objet d'un brevet.

M. Daniel Gremillet. – J'ai encore en mémoire la signature de l'accord liant la médecine et la profession agricole en termes de recherche génomique. C'est pour moi un moment merveilleux pour la connaissance du génome humain, animal et végétal. La rapidité avec laquelle des solutions sont apportées quand nous associons nos moyens est formidable. La connaissance du génome permet un gain de temps et d'efficacité précieux sur les maladies humaines ou animales. Malheureusement, nous sommes rentrés par la mauvaise porte en ce qui concerne les plantes, à savoir par le dossier des OGM.

Les NTG 2 sont très proches des OGM. Les NTG 1 s'apparentent davantage à ce que j'appelle une agence matrimoniale du patrimoine génétique. Je partage l'avis de notre collègue Jomier sur l'agriculture biologique et suis persuadé que les NTG 1 permettront à l'avenir de réduire les traitements sur les produits biologiques.

Concernant le COV, j'estime qu'il constitue pour l'Europe, et plus particulièrement pour la France une chance extraordinaire. Ce n'est pas un hasard si la France a été depuis des années à la pointe du progrès génétique sur les végétaux. C'est une opinion que nous, corapporteurs, partageons : il faut conserver le COV. Grâce à lui, un paysan peut récolter et ressemer sa semence. Dans le cadre du brevet, cela ne serait pas le cas. La filière semencière française se compose d'un nombre important de petites entreprises ; derrière elles, se cache un patrimoine végétal fabuleux. En introduisant des brevets, quelques entreprises risquent de s'accaparer le marché et ainsi de provoquer une perte terrible du patrimoine génétique existant.

Nous favorisons donc le COV car il maintient le privilège du fermier. Nous défendons également l'obligation de l'étiquetage des semences. Ce faisant, un agriculteur pourrait établir une filière totalement sans NTG 1. La question ne se pose

pas pour les NTG 2, similaires aux OGM. Le COV permet de conserver la richesse du patrimoine végétal et ne rentre pas dans la logique de financiarisation propre au brevet.

M. Jean-Michel Arnaud. – Permettez-moi d’aborder la question de la grande distribution et le point de vue des consommateurs, que nous avons pu auditionner. Nous avons débattu afin de trancher sur l’opportunité d’étiqueter les NTG jusqu’aux consommateurs ou bien de permettre la valorisation positive des produits qui n’utilisent pas les NTG 1. La vraie question est de savoir si les NTG bénéficieront d’un accueil favorable auprès des consommateurs. Nous avons constaté qu’il était nécessaire d’accompagner la grande distribution comme les consommateurs afin de sublimer l’effet psychologique des OGM, dont découle une peur profondément ancrée dans les esprits.

Nous avons formulé un avis équilibré, qui s’inscrit dans un paysage européen non-stabilisé ; il n’y a aucune garantie que le trilogue en cours soit conclusif d’ici le renouvellement du Parlement européen. En fonction des positionnements des acteurs sur les NTG, des tensions sociétales et politiques sont à même d’alimenter la surenchère populiste.

Je réitère l’urgence de ne pas laisser la possibilité d’« *opt out* » et de ne pas ouvrir des perspectives de concurrence déséquilibrée au sein de l’UE dans ce contexte de crise agricole.

M. Jean-François Rapin. – Je remarque que le slogan « NTG = OGM » existe déjà et connaît un certain succès.

M. Daniel Gremillet. – J’aimerais réitérer que les végétaux issus NTG 1 sont indécélables, et équivalents aux végétaux obtenus à l’aide de méthodes de croisement naturel, d’où ma comparaison avec une agence matrimoniale. L’un des messages forts que je retiens de nos travaux est que, si l’Europe ne se positionne pas à l’échelle internationale, la diversité du patrimoine génétique accessible pour la création variétale sera menacée, de même que notre capacité à subvenir aux besoins alimentaires des Européens. Il est nécessaire d’éviter une fuite des cerveaux vers d’autres pays, disposant de législations favorables aux NTG depuis quelques années. Enfin, j’ai remarqué dans d’autres responsabilités que des filières non-NTG n’ont pas forcément d’attrait pour le consommateur : ce n’est ni un facteur de vente, ni un élément de prix. Encore une fois, l’Europe n’a pas voulu d’OGM mais les citoyens européens en consomment tous les jours sans le savoir.

Mme Karine Daniel. – La frontière entre NTG 1 et 2 n’est pas totalement hermétique, ni parfaitement lisible : c’est pourquoi nous souhaitons que les critères d’équivalence puissent régulièrement être évalués et, le cas échéant, affinés. Concernant la traçabilité, nous sommes à première vue tentés d’aller vers une transparence maximum en vertu des droits du consommateur. Néanmoins, la traçabilité a un coût financier et environnemental. La meilleure traçabilité qui existe aujourd’hui repose sur la technologie *blockchain*, que l’on peut appliquer aux produits agro-alimentaires. Prenons une escalope de poulet tracée en *Blockchain* : son coût environnemental est triplé, ne serait-ce que par le fait que l’escalope véhicule de l’information. Gardons cela en tête pour éviter toute surenchère en termes de traçabilité.

Enfin, les enjeux de désinvestissement de la recherche en développement génétique se retrouvent dans les NTG. Il n'y a pas d'antinomie entre la conservation de races ou la préservation de filières, et le développement des NTG. Les chercheurs de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement nous l'ont redit : il est nécessaire de renforcer le soutien public à la recherche dans ces domaines afin d'apporter un éclairage optimal pour les décideurs publics.

M. André Reichardt. – Vos propositions paraissent équilibrées, tant pour la filière biologique que pour l'étiquetage.

Je m'inquiète de la façon dont nous allons communiquer sur ce sujet particulièrement technique. Je me pose également des questions sur la manière dont seront étiquetés ces NTG et les éventuels risques de suspicions qui en découleraient. Un travail de vulgarisation scientifique à destination des consommateurs est primordial, car si ces NTG sont associées à des OGM, la confiance sera brisée pour longtemps.

M. Jean-François Rapin. – La vulgarisation commence par un élément simple, selon moi : « on mange déjà tous les jours des NTG ». Le dispositif mis en place a seulement vocation à accélérer le développement des NTG.

M. Daniel Gremillet. – Je vous rassure concernant l'étiquetage : les végétaux NTG 2 et les produits qui en sont issus seront étiquetés de la même manière que les OGM, tandis que les végétaux NTG 1 ne seront pas étiquetés de manière distincte, dans la mesure où ils sont considérés comme étant équivalents aux végétaux obtenus par des techniques conventionnelles.

M. Vincent Louault. – Il n'y a aucun transfert de gènes possible entre les végétaux NTG et le génome des individus qui en consommeraient. C'est ce qu'il faut rappeler aux consommateurs.

M. Bernard Jomier. – Pourquoi la confiance est-elle ébranlée ? En médecine humaine, lorsque des thérapies géniques sont mises en œuvre, elles suscitent une large adhésion car tout le monde est convaincu de leurs vertus, d'une part, et de l'absence d'impact négatif sur l'ensemble de la collectivité, d'autre part. Ce sont des réflexions scientifiques d'intérêt général. La difficulté réside ici dans la perception des consommateurs des décisions européennes, qui seraient prises pour favoriser des intérêts particuliers et financiers. Pour restaurer la confiance, il faut que ces décisions soient prises à l'aune des réflexions relatives à l'éthique du vivant. Le débat sur les OGM a été faussé car le public a acquis la conviction qu'ils mettraient en cause la propre composition génétique de l'humain. Le citoyen n'a pas confiance parce qu'il présume qu'au niveau européen, ces décisions sont dictées par des intérêts économiques.

M. Jean-Michel Arnaud. – Il faut distinguer les NTG 1 et les NTG 2. Les premiers sont une accélération du fait naturel avec un objectif d'accroissement de la capacité de résilience des plantes aux stress hydriques ou autres menaces liées au dérèglement climatique. C'est une avancée visant donc à obtenir une production plus souveraine au niveau de l'UE. Voilà comment il faut communiquer à ce sujet. Nous avons débattu de l'étiquetage jusqu'au consommateur. Le point d'équilibre est de demander une analyse poussée après 5 ans, permettant de rassurer le consommateur, et d'instaurer un climat de confiance.

M. Jean-François Rapin. – Je mets aux voix la proposition de résolution européenne et l’avis politique.

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

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

sur la proposition de législation européenne sur les nouvelles techniques génomiques

Le Sénat,

Vu l’article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, en particulier ses articles 43, 114 et 168, paragraphe 4, point b,

Vu la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d’organismes génétiquement modifiés dans l’environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil,

Vu le règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés,

Vu le règlement (CE) n° 1830/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant la traçabilité et l’étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l’alimentation humaine ou animale produits à partir d’organismes génétiquement modifiés, et modifiant la directive 2001/18/CE,

Vu le règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l’étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil,

Vu la décision (UE) 2019/1904 du Conseil du 8 novembre 2019 invitant la Commission à soumettre une étude, à la lumière de l’arrêt de la Cour de justice dans l’affaire C-528/16 concernant le statut des nouvelles techniques génomiques dans le droit de l’Union, et une proposition, le cas échéant pour tenir compte des résultats de l’étude,

Vu le document de travail des services de la Commission du 29 avril 2021, « Étude concernant le statut des nouvelles techniques génomiques dans le droit de l’Union et à la lumière de l’arrêt rendu par la Cour de justice dans l’affaire C-528/16 », SWD(2021) 92 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable et modifiant le règlement (UE) 2021/2115, COM(2022) 305 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement et du Conseil concernant les végétaux obtenus au moyen de certaines nouvelles techniques génomiques et les denrées alimentaires et aliments pour animaux qui en sont dérivés, et modifiant le règlement (UE) 2017/625, COM(2023) 411 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la production et la commercialisation des matériels de reproduction des végétaux dans l'Union, modifiant les règlements (UE) 2016/2031, 2017/625 et 2018/848 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 66/401/CEE, 66/402/CEE, 68/193/CEE, 2002/53/CE, 2002/54/CE, 2002/55/CE, 2002/56/CE, 2002/57/CE, 2008/72/CE et 2008/90/CE du Conseil (règlement sur les matériels de reproduction des végétaux), COM(2023) 414 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – « Le pacte vert pour l'Europe », COM (2019) 640 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – « Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement », COM (2020) 381 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 : Ramener la nature dans nos vies », COM (2020) 380 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – « Bâtir une Europe résiliente – la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique », COM (2021) 82 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – « Préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires », COM (2022) 133 final,

Vu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 25 juillet 2018, « Confédération paysanne e.a. contre Premier ministre et ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt »,

Vu la résolution du Parlement européen du 14 juin 2023 – Garantir la sécurité alimentaire et la résilience à long terme de l'agriculture dans l'Union, 2022/2183(INI),

Vu l'avis du Comité économique et social européen du 26 avril 2023,

Vu l'avis du Comité européen des régions du 5 février 2024, NAT-VII/038,

Vu la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés,

Vu la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages,

Vu le rapport d'information n° 507 (2016-2017) de M. Jean-Yves Le Déaut, député, et Mme Catherine Procaccia, sénateur, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, intitulé « Les enjeux économiques, environnementaux, sanitaires et éthiques des biotechnologies à la lumière des nouvelles pistes de recherche », déposé le 14 avril 2017,

Vu le rapport d'information n° 671 (2020-2021) de M. Loïc Prud'homme, député, et Mme Catherine Procaccia, sénateur, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, « Les nouvelles techniques de sélection

végétale en 2021 : avantages, limites et acceptabilité », déposé le 3 juin 2021,

Vu l'avis du Comité consultatif commun d'éthique Inra-Cirad-Ifremer de mars 2018, « Avis sur les nouvelles techniques d'amélioration génétique des plantes »,

Vu l'avis de l'Académie d'agriculture de mars 2020, « Réécriture du génome, éthique et confiance »,

Vu l'avis de l'Académie des technologies de mars 2023, « Les nouvelles technologies génomiques appliquées aux plantes »,

Vu l'avis du Comité économique, social et environnemental de mai 2023, « Les attentes et les enjeux sociétaux liés aux nouvelles techniques génomiques »,

Vu l'avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail du 29 novembre 2023, relatif à l'analyse scientifique de l'annexe I de la proposition de règlement de la Commission européenne du 5 juillet 2023, relative aux nouvelles techniques génomiques – Examen des critères d'équivalence proposés pour définir les plantes NTG de catégorie 1, Saisine n° 2023-AUTO-0189,

Vu l'avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail du 22 janvier 2024, relatif aux méthodes d'évaluation des risques sanitaires et environnementaux et des enjeux socio-économiques associés aux plantes obtenues au moyen de certaines nouvelles techniques génomiques, Saisine n° 2021-SA-0019,

Sur le principe d'un règlement concernant les végétaux et aliments obtenus au moyen de certaines nouvelles techniques génomiques

Considérant la nécessité d'assurer l'avenir de l'agriculture européenne et de garantir la souveraineté alimentaire de l'Union ;

Considérant l'intérêt des outils d'amélioration des plantes pour accroître la résistance des variétés aux maladies ou aux organismes nuisibles, renforcer la résilience des cultures et par conséquent réduire les externalités négatives de l'agriculture en diminuant le recours aux intrants de synthèse ;

Considérant également la pertinence de la sélection et de l'innovation variétales pour renforcer la tolérance des plantes aux stress abiotiques, adapter les cultures au changement climatique et contribuer ainsi à la transition agroécologique des systèmes agricoles ;

Considérant le potentiel et l'intérêt des techniques d'édition du génome chez les végétaux par rapport aux autres outils d'amélioration des plantes actuellement utilisés, dans la mesure où, par rapport à la mutagenèse induite et aléatoire utilisée depuis plus d'un siècle, ces techniques permettent de cibler spécifiquement un ou plusieurs gènes identifiés pour leur intérêt agronomique et d'accélérer de manière significative les étapes de la sélection, en évitant plusieurs générations de rétrocroisement et en diminuant le nombre de modifications hors cible ;

Considérant au demeurant que les mutations provoquées par les ciseaux moléculaires pourraient se produire à l'avenir du fait du phénomène naturel de mutagenèse spontanée ;

Considérant enfin que, par rapport à la transgénèse, développée au cours des années 1980 et caractérisée par l'insertion aléatoire d'un nouveau gène provenant souvent d'une autre espèce, la cisgénèse opérée au moyen des techniques d'édition du

génomique repose sur l'insertion ciblée, dans le génome existant, de matériel génétique provenant uniquement de la même espèce ou d'une espèce sexuellement compatible ;

Considérant que l'amélioration des plantes grâce à l'édition du génome constitue l'un des leviers de la transition agroécologique des systèmes agricoles, à combiner avec d'autres innovations en agronomie et en robotique ;

Considérant par ailleurs que l'édition du génome nécessite de mieux identifier les bases génétiques des caractères d'intérêt agronomique visés et demeure donc étroitement dépendante des avancées de la connaissance scientifique ;

Considérant que l'accès à ces technologies constitue indéniablement un facteur de compétitivité, dans un contexte marqué par le dynamisme de la recherche mondiale sur les biotechnologies, et que par conséquent plusieurs États tiers ont déjà adopté des réglementations destinées à favoriser leur essor ;

Considérant ainsi qu'à l'avenir, l'Union européenne importera inévitablement, et possiblement à son insu, des végétaux obtenus à l'aide de nouvelles techniques génomiques, dans la mesure où ces derniers ne sont pas détectables et ne peuvent être différenciés des variétés conventionnelles ;

Considérant que le caractère abordable des coûts d'entrée et de fonctionnement de ces nouvelles techniques génomiques pourrait permettre à des entreprises de taille moyenne de s'y engager ;

Considérant ainsi que le maintien du cadre actuel serait susceptible d'entraîner une perte de compétitivité au détriment des agriculteurs français et européens et de perpétuer les distorsions de concurrence dont ils pâtissent, tant sur la production que sur les échanges commerciaux ;

Considérant enfin la méfiance suscitée par l'apparition de ces nouvelles techniques, l'opinion publique étant durablement marquée par les débats très polarisés relatifs à l'introduction des organismes génétiquement modifiés par transgénèse ;

Considérant que l'acceptabilité sociale des plantes issues de nouvelles techniques génomiques dépend de la plus-value manifeste qu'elles représentent aux yeux du consommateur, dès lors qu'elles comportent des caractères recherchés, liés à la transition écologique ou à la qualité nutritionnelle ;

Considérant enfin les obligations qui incombent aux autorités publiques en application du principe de précaution ;

Accueille favorablement l'initiative de la Commission visant à clarifier le statut réglementaire des nouvelles techniques génomiques ;

Insiste sur la nécessité d'encadrer la circulation des variétés issues de nouvelles techniques génomiques sur le territoire européen, eu égard à la probabilité que des États tiers commercialisent de telles variétés dans les années à venir ;

Soutient la démarche de la Commission, visant à ce que les sélectionneurs et les agriculteurs puissent accéder plus facilement à certaines techniques d'édition génomique et aux variétés qui en sont issues, afin d'en tirer les bénéfices attendus ;

Appelle, eu égard au désengagement actuel de la recherche publique dans le domaine de la création variétale, à intensifier le soutien public accordé à la recherche sur les variétés végétales ;

Appelle en outre à renforcer le soutien public aux travaux concernant la maîtrise des

végétaux issues de nouvelles techniques génomiques, mais également l'évaluation des risques et des effets sur la santé et l'environnement ;

Regrette, à cet égard, que les travaux d'expertise scientifique utiles n'aient pas été rendus disponibles assez tôt pour éclairer la décision politique ;

Invite les pouvoirs publics à œuvrer pour renforcer l'acceptabilité sociale des variétés issues de nouvelles techniques génomiques, en luttant contre la désinformation à ce sujet et en communiquant sur la valeur ajoutée que présentent de telles variétés pour le consommateur ;

Demande que, dans un contexte marqué par des sauts scientifiques et technologiques inédits et de fortes attentes sociétales, les modalités d'application du futur règlement soient révisées à intervalles réguliers, en fonction des avancées scientifiques, mais également des observations de terrain et des retours d'expérience formulés par les parties prenantes ;

Sur les critères d'équivalence entre les végétaux NTG et les végétaux conventionnels

Considérant que si le choix des critères d'équivalence se fonde sur des considérations scientifiques, il revêt également une dimension politique et constitue un élément central de la proposition de règlement ;

Considérant la nécessité de pouvoir faire évoluer ces critères, afin qu'ils reflètent aussi précisément que possible l'avancée des connaissances scientifiques et techniques ;

Considérant que le seuil de 20 mutations génétiques proposé pour classer un végétal issu de nouvelles techniques génomiques (NTG) en catégorie 1, s'il ne présente pas de caractère strictement scientifique, révèle l'approche prudente retenue par la Commission, puisqu'il se situe en deçà de la limite basse du nombre de modifications observées en sélection conventionnelle, compris entre 30 et 100 ;

Considérant que toute disparité d'évaluation dans l'examen des demandes de statut de catégorie 1 déposées dans les États membres serait source d'insécurité juridique et nuirait par conséquent au développement des végétaux issus de nouvelles techniques génomiques ;

Appelle à la prise en compte des recommandations de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatives à la clarification de certaines définitions énoncées dans la proposition de règlement, afin que les critères soient le plus univoques et précis possible ;

Préconise que les critères permettant de déterminer qu'un végétal NTG est équivalent à un végétal conventionnel prennent en compte la diversité de la taille des génomes ;

Souhaite que la cisgenèse non ciblée soit explicitement exclue des techniques acceptables dans les plantes de la catégorie 1 ;

Demande l'insertion d'une clause de revoyure, permettant de vérifier la pertinence des critères d'équivalence à l'aune de l'expérience accumulée au cours des cinq premières années suivant l'entrée en vigueur du règlement ;

Souhaite que l'actualisation des critères d'équivalence par la Commission européenne soit conditionnée à la publication d'une justification scientifique ;

Propose que l'Autorité européenne de sécurité des aliments soit chargée d'élaborer, en lien avec les agences scientifiques missionnées dans le cadre réglementaire, des lignes directrices précises sur la teneur des rapports de vérification, afin d'éviter les disparités

d'évaluation d'un pays à l'autre ou entre le niveau national et le niveau européen ;

Sur le statut des végétaux NTG de catégorie 1

Considérant qu'aucun risque spécifique lié aux végétaux de catégorie 1 n'a jusqu'à présent été identifié, et que si l'avis de l'Anses constate l'absence de prise en compte des risques potentiels dans les critères d'équivalence, il ne signale pas que les risques associés aux végétaux NTG de catégorie 1 seraient supérieurs à ceux associés aux plantes issues de méthodes de sélection conventionnelles ;

Considérant que les variétés NTG de catégorie 1 demeureront soumis à la législation sectorielle applicable aux semences et autres matériels de reproduction des végétaux, et que, par conséquent, les risques liés à ces végétaux seront instruits dans le cadre de l'évaluation de la valeur agronomique, technologique et environnementale ;

Est favorable à ce que les végétaux obtenus à l'aide de nouvelles techniques génomiques qui auraient pu apparaître naturellement ou être produits par sélection conventionnelle soient traités comme des végétaux conventionnels et puissent par conséquent déroger à la législation de l'Union européenne sur les organismes génétiquement modifiés ;

Estime notamment que, dans la mesure où les végétaux NTG de catégorie 1 présentent des risques comparables à ceux associés aux végétaux conventionnels, il n'est pas nécessaire de recourir, préalablement à leur dissémination, à une évaluation et à une autorisation ;

Souhaite cependant que, dans les fermes expérimentales, les végétaux de catégorie 1 soient soumis de manière transitoire à un dispositif de biovigilance *a posteriori*, afin de pouvoir mesurer l'impact de la dissémination de ces variétés sur les systèmes agricoles ;

Sur les végétaux NTG de catégorie 2

Considérant que les différences entre la transgénèse et les techniques d'édition du génome justifient la mise en place d'une approche différenciée entre les organismes génétiquement modifiés issus de la première et les végétaux obtenus à l'aide des secondes ;

Considérant le manque de données sur les risques associés, à moyen et long terme, aux plantes issues de mutagenèse dirigée ;

Considérant néanmoins que le maintien d'une évaluation des risques conforme à celle existant pour les organismes génétiquement modifiés conduirait *de facto* à empêcher le déploiement des nouvelles techniques génomiques ;

Considérant que la clause de non-participation (« *opt out* ») valable pour la culture des organismes génétiquement modifiés a conduit à renationaliser des choix politiques relevant jusqu'alors de l'Union européenne, portant une atteinte indéniable au fonctionnement du marché intérieur et générant des distorsions de concurrence intra-européennes ;

Est favorable au maintien du principe d'une autorisation préalable à toute dissémination des végétaux ne remplissant pas les critères de la catégorie 1, parce qu'ils mobilisent des techniques plus complexes ou présentent des modifications plus nombreuses ;

Soutient la mise en place d'une évaluation des risques modulée au cas par cas, en fonction de critères objectifs ;

Appelle à l'instauration d'un suivi systématique post-autorisation des NTG de catégorie 2, avec la mise en place obligatoire d'un plan de surveillance des risques environnementaux, prenant en compte les impacts cumulés liés à la culture de différentes variétés de NTG ainsi que l'impact de la mise sur le marché de ces plantes sur les pratiques culturelles ;

Estime que le maintien d'une clause de non-participation pour les végétaux de catégorie 2 conduirait à une situation similaire à celle qui prévaut pour les organismes génétiquement modifiés, à savoir que l'Union européenne n'en produit pas, mais en importe de manière significative ;

Souhaite en conséquence que les États membres ne puissent restreindre unilatéralement la mise sur le marché ou la dissémination volontaire des végétaux de catégorie 2 sur leur territoire, afin de garantir un égal accès à l'innovation et une homogénéité de traitement au sein de l'Union ;

Sur les NTG et l'agriculture biologique

Considérant que le règlement (UE) 2018/848 relatif à la production biologique interdit l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés et de produits issus de ces organismes, et que par conséquent, les végétaux de catégorie 2 demeurent *de facto* proscrits dans la production biologique ;

Considérant que la présente proposition de règlement prévoit de traiter les végétaux de catégorie 1 comme des variétés conventionnelles, dérogeant entièrement à la législation sur les organismes génétiquement modifiés, et qu'il importe donc de clarifier le statut de ces végétaux par rapport à la production biologique ;

Considérant qu'une telle clarification relèverait davantage du règlement sur la production biologique, le label bio étant défini par un cahier des charges susceptible d'évoluer ;

Considérant la nécessité de définir des modalités permettant à la filière biologique de s'abstenir d'utiliser des végétaux de catégorie 1, si tel est son cahier des charges, d'une manière qui n'empêche pas les filières conventionnelles d'en faire usage ;

Considérant enfin qu'il se pourrait que le recours aux techniques d'édition du génome constitue un outil pertinent pour les agriculteurs désireux d'opérer une conversion vers l'agriculture biologique, en permettant notamment une diminution de l'usage des produits phytosanitaires ;

Prend acte des craintes exprimées par les représentants des filières biologiques s'agissant de la perception des consommateurs à l'égard des produits biologiques et de leur souhait de voir figurer dans le règlement l'interdiction des plantes issues de nouvelles techniques génomiques dans la production biologique ;

Relève que grâce à l'étiquetage obligatoire des semences, la filière biologique sera en mesure d'assurer une traçabilité stricte tout au long de la chaîne de production, en s'appuyant sur une ségrégation entre les productions biologiques et les productions conventionnelles, et donc de ne pas utiliser de végétaux de catégorie 1 ;

Estime que, dès lors que les végétaux de catégorie 1 sont traités comme des variétés conventionnelles, il n'y a pas lieu de prévoir de mesures de coexistence spécifique avec la production biologique,

Estime par conséquent que la présence fortuite de végétaux de catégorie 1 dans la production biologique ne doit pas constituer une violation du règlement sur l'agriculture

biologique ;

Demande à la Commission européenne de produire, cinq ans après l'entrée en vigueur du futur règlement, un rapport sur l'évolution de la perception des nouvelles techniques génomiques par les consommateurs et les producteurs, accompagné le cas échéant d'une proposition législative destinée à lever l'interdiction d'utiliser certaines nouvelles techniques génomiques dans le secteur de la production biologique ;

Sur la traçabilité et l'étiquetage des végétaux NTG

Considérant l'impératif de respecter le droit à l'information des consommateurs et de garantir leur liberté de choix au moyen d'une traçabilité permettant à ceux qui le souhaitent de s'abstenir de produits obtenus à partir de plantes éditées ;

Considérant que dans le cas des plantes obtenues au moyen de nouvelles techniques génomiques, et contrairement aux organismes génétiquement modifiés, la détection des mutations non communiquées par le producteur est particulièrement difficile sur le plan technique et que, selon les dernières études scientifiques, il est impossible d'identifier l'origine d'une mutation et donc de déterminer si elle est naturelle, issue de mutagenèse aléatoire ou de mutagenèse ciblée ;

Considérant qu'en raison de l'incapacité des opérateurs à détecter les plantes dont le génome a été édité, l'instauration d'un étiquetage obligatoire jusqu'au consommateur final pour les produits issus de végétaux de catégorie 1 supposerait le respect d'une stricte ségrégation tout au long de la chaîne de production ;

Considérant la charge de travail accrue, la logistique supplémentaire et *in fine* les surcoûts difficilement absorbables qu'engendrerait une telle mesure pour l'amont de la filière, mais également pour les opérateurs aval, et partant, le risque que ces surcoûts se répercutent auprès des consommateurs par le biais d'une hausse des prix, pour une utilité discutable voire douteuse ;

Considérant enfin que l'étiquetage obligatoire des produits issus de végétaux NTG ne s'appliquerait pas aux denrées importées, et que par conséquent, une telle mesure pourrait générer des distorsions de concurrence au détriment des producteurs européens, les consommateurs se tournant vers des produits importés à moindre coût dont ils ignoreraient le procédé d'obtention ;

Est favorable à un étiquetage obligatoire des semences, garantissant une transparence au début de la chaîne d'approvisionnement, préservant la liberté de choix de l'agriculteur tout en permettant aux chaînes d'approvisionnement qui le souhaitent de rester exemptes de plantes éditées ;

Souhaite que la Commission européenne publie, dans un délai de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur du futur règlement, une évaluation relative aux incidences positives et négatives d'un étiquetage plus aval ;

Estime que les informations relatives au matériel de reproduction des végétaux doivent être facilement accessibles dans le catalogue officiel de l'UE et dans les listes nationales de variétés ;

Appelle à la mise en ligne du registre public des végétaux de catégorie 1, contenant les données spécifiques à chaque plante ainsi que ses caractéristiques ;

Demande que soit explicitement autorisé un étiquetage volontaire destiné à mettre en exergue le caractère « non-NTG » des produits commercialisés par certaines filières ;

Soutient pleinement le maintien d'un étiquetage obligatoire pour les végétaux de

catégorie 2 et accueille favorablement la possibilité de compléter cet étiquetage par des informations sur le trait conféré par la modification génétique ;

Estime nécessaire, dans un souci de transparence, que tout pétitionnaire désireux de recourir à un étiquetage complémentaire soit tenu de mentionner l'intégralité des traits conférés par la modification ciblée de la plante ;

Réclame l'adoption de mesures miroirs en termes de traçabilité et d'étiquetage, afin de conserver un niveau d'exigence comparable entre les plantes NTG importées et les plantes NTG cultivées dans l'Union européenne ;

Sur la propriété intellectuelle de ces plantes

Considérant l'impératif de préserver la compétitivité et l'excellence de la filière semencière française, la France étant non seulement le premier pays producteur de semences de l'Union européenne mais également le premier exportateur mondial, dégageant sur ce segment un excédent commercial de l'ordre d'un milliard d'euros par an ;

Considérant que l'émergence du génie génétique a provoqué une irruption du brevet d'invention dans le monde des semences, permettant la brevetabilité des techniques de recombinaisons génétiques ainsi que celle des traits génétiques, et que cette évolution a été l'un des moteurs de la concentration de l'industrie des semences au cours des vingt dernières années ;

Considérant que l'Union européenne a jusqu'à présent été préservée de ce mouvement de concentration, grâce au cumul d'un moratoire de fait sur la culture des organismes génétiquement modifiés et d'une législation interdisant la brevetabilité des variétés végétales ;

Considérant que la multiplicité des entreprises semencières a ainsi contribué à la dynamique de la sélection végétale et au maintien d'un vaste patrimoine génétique en Europe ;

Considérant que le certificat d'obtention végétale, qui protège en Europe les variétés de plantes issues de procédés conventionnels, permet d'assurer une juste rémunération de l'innovation variétale et de préserver la diversité génétique en garantissant un libre accès aux ressources génétiques des plantes cultivées (« exception du sélectionneur ») et en autorisant l'agriculteur à reproduire ses semences (« privilège du fermier ») ;

Considérant, d'une part, que les brevets relatifs aux techniques d'édition génomiques sont actuellement détenus par une poignée d'entreprises semencières et, d'autre part, que la multiplication des caractères brevetés au sein d'une même variété imposerait aux sélectionneurs et aux agriculteurs souhaitant y recourir le paiement de redevances financières élevées auprès des détenteurs de brevets ;

Considérant que le cumul de l'impossibilité de détecter les éléments brevetés par des analyses et de l'absence d'obligation déclarative quant à la présence de ces éléments dans les variétés pourrait conduire un obtenteur à utiliser de tels éléments à son insu, le plaçant ainsi dans une situation de contrefaçon involontaire ;

Considérant que l'application du droit des brevets ouvrirait ainsi un véritable champ de mines dans les certificats d'obtention végétale, mettrait fin à l'exercice effectif de l'exemption du sélectionneur comme du privilège du fermier et favoriserait donc *in fine* la disparition de la biodiversité cultivée ;

Considérant par ailleurs que le caractère brevetable des techniques d'édition génomique,

ainsi que des séquences qui en sont issues, pourrait à l'avenir créer des barrières à l'entrée pour les petites et moyennes entreprises semencières, restreindre l'accès des sélectionneurs aux technologies et aux ressources génétiques, et partant renforcer le pouvoir de marché des grandes entreprises semencières tout en générant une grande insécurité juridique ;

Considérant que la proposition de règlement fait ainsi peser une menace vitale sur la filière semencière française qui, à rebours de la tendance à la concentration au niveau mondial, compte plus d'une soixantaine d'entreprises de sélection, dont une majorité de petites et moyennes entreprises ;

Considérant que, si la Commission s'est engagée à remettre, avant la fin de l'année 2026, un rapport sur l'impact de sa proposition sur le droit des brevets afin d'ouvrir la voie à une éventuelle proposition législative, un tel texte nécessiterait plusieurs années de travail avant d'être adopté ;

Considérant enfin que toute modification du droit des brevets ne s'appliquerait qu'aux brevets accordés postérieurement à l'adoption d'une telle proposition, et que tout brevet accordé antérieurement resterait valable pendant une durée de vingt ans, quelle que soit cette modification ;

Estime que les règles de propriété intellectuelle constituent un point essentiel de la législation sur les nouvelles techniques génomiques et devraient par conséquent être examinées concomitamment à cette dernière ;

Souhaite que les plantes issues de nouvelles techniques génomiques soient soumises au régime de protection communautaire des obtentions végétales, afin de préserver la liberté d'exploitation, l'exemption de l'obtenteur et le droit à la reproduction autonome pour ces variétés ;

Demande en conséquence l'interdiction de la brevetabilité des végétaux issus de nouvelles techniques génomiques, de leurs semences dérivées et de leur matériel génétique et ce, dès l'entrée en vigueur du présent règlement afin d'éviter que, dans l'intervalle, des demandes de brevet ne puissent être présentées ou des brevets délivrés ;

Appelle la Commission européenne, à plus long terme, à réviser les règles européennes relatives à la propriété intellectuelle, afin de remettre le certificat d'obtention végétale au cœur du système de propriété intellectuelle des plantes, c'est-à-dire de généraliser l'exemption du sélectionneur et le privilège du fermier au niveau de l'Union, de limiter les brevets d'invention aux technologies et d'interdire la protection par brevet des caractères génétiques, que ces derniers soient considérés comme natifs ou non ;

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

Jeudi 21 mars 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Voisinage et élargissement

« Réforme et élargissement de l'Union européenne » - Audition de MM. Édouard Balladur, ancien Premier ministre, Joachim Bitterlich, ancien conseiller auprès du Chancelier Helmut Kohl et Ambassadeur d'Allemagne, Philippe Étienne, Ambassadeur de France, ancien Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne et Ambassadeur de France en Allemagne et aux États-Unis, Alain Lamassoure, ancien ministre délégué aux affaires européennes et au budget et président de la commission des Budgets du Parlement européen, et Mme Noëlle Lenoir, ancienne ministre chargée des affaires européennes

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur le Premier Ministre, Madame la Ministre, Monsieur le Ministre, Monsieur l'Ambassadeur de France, Monsieur l'Ambassadeur d'Allemagne, Mesdames et Messieurs, mes chers collègues, c'est un grand honneur pour moi de vous accueillir au Sénat au nom de sa commission des affaires européennes. Nous vous remercions d'avoir accepté notre invitation à venir éclairer notre assemblée sur une question majeure pour nos concitoyens, pour notre pays et pour l'avenir du projet européen : l'élargissement de l'Union européenne, dont la perspective s'est ouverte avec le tournant géopolitique qu'a représenté il y a deux ans l'agression russe contre l'Ukraine.

Le processus avance rapidement : en juin 2022, l'Ukraine et la Moldavie se sont vu reconnaître le statut de pays candidat à l'entrée dans l'Union ; ce fut le tour de la Bosnie-Herzégovine en décembre 2022, puis de la Géorgie en décembre 2023. Le Conseil européen a aussi décidé, les 14 et 15 décembre 2023, d'ouvrir les négociations avec l'Ukraine et la Moldavie. Il se réunit aujourd'hui et demain et pourrait bien décider d'en faire autant avec la Bosnie-Herzégovine, devenue pays candidat en décembre 2022.

De fait, l'urgence politique voire symbolique du soutien à apporter aux pays du flanc Est de l'Union, attaqués ou menacés par la Russie, entraîne par ricochet une accélération du processus d'adhésion, entamé avec les pays des Balkans occidentaux depuis de longues années : les négociations d'adhésion ont ainsi été ouvertes avec la Macédoine du Nord en mars 2022 et avec l'Albanie en décembre 2022. Et il a été décidé, en novembre dernier, d'accélérer la convergence économique des Balkans occidentaux vers l'Union européenne avec un nouveau plan de croissance de 6 milliards d'euros. Même si la dynamique est très différente, n'oublions pas enfin de citer les négociations d'adhésion ouvertes depuis longtemps avec la Turquie, puis avec le Monténégro et la Serbie qui expérimentent depuis 2021 la nouvelle méthodologie d'élargissement, ainsi que la candidature potentielle du Kosovo et celle, à ce stade seulement déclarative, de l'Arménie.

J'ai tenu à faire ce point précis, même s'il donne un peu le tournis : il manifeste en effet l'attractivité de l'Union européenne, puisque onze pays souhaitent

potentiellement la rejoindre, mais il témoigne aussi de l'emballement dans lequel l'Union est entrée depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine.

Sans conteste, l'Union européenne a fait le choix stratégique d'un nouvel élargissement, après les huit qu'elle a déjà connus depuis l'Europe des six pays fondateurs il y a soixante-cinq ans, et qui ont porté le nombre de ses membres à 28, puis 27 depuis le retrait du Royaume-Uni en 2020.

Alors que l'Europe se trouve à ce moment stratégique et que la campagne pour les élections européennes s'engage, sans accorder à cet enjeu l'importance qu'il mérite, j'ai souhaité vous réunir ce matin au palais du Luxembourg pour éclairer les sénateurs membres de la commission des affaires européennes sur les enjeux et défis associés aux perspectives d'adhésion à l'Union européenne de nouveaux États membres et sur les réformes nécessaires, afin que l'Union européenne puisse accueillir ces États sans s'affaiblir.

Car le Conseil européen réuni à Grenade en octobre dernier en est convenu : d'une part, l'élargissement constitue un investissement géostratégique dans la paix et la sécurité, il représente un moteur pour améliorer les conditions de vie des citoyens européens, et il permet de promouvoir les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée ; d'autre part, et en parallèle, l'Union doit mettre en place en interne les réformes nécessaires. De fait, un élargissement d'une telle ampleur, de 27 à potentiellement plus de 35 États membres, soulève de multiples interrogations, et notamment : quel coût financier représenteraient l'accompagnement et le rattrapage en termes de richesse des nouveaux entrants ? Comment intégrer un poids lourd agricole comme l'Ukraine sans revoir en profondeur la politique agricole commune ? Est-il possible de décider à 35 ?

Comme le rappelait encore avant-hier le ministre chargé des affaires européennes, Jean-Noël Barrot, lors du débat dans l'hémicycle du Sénat en amont du Conseil européen, l'Union doit en effet se réformer triplement : sur le plan de ses politiques, de son budget et de ses institutions.

De fait, l'entrée d'un nouvel État membre dans l'Union européenne est soumise au respect des critères de Copenhague : des institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect des minorités ; une économie de marché viable, capable d'affronter la concurrence intra-européenne et une reprise de l'acquis communautaire, ce qui implique de profonds efforts de réforme de la part des pays candidats ; mais l'élargissement doit aussi respecter un quatrième critère, trop souvent passé sous silence, la capacité d'absorption de l'Union européenne. L'Union européenne est-elle en mesure de passer de 27 à plus de 35 États membres ? Ce changement d'échelle entraîne-t-il pour le projet européen un changement de nature ? L'élargissement rime-t-il nécessairement avec le renforcement ?

Nous avons déjà entamé cette réflexion, en novembre dernier, avec l'audition d'Olivér Várhelyi, commissaire en charge de l'élargissement et de la politique de voisinage, qui a témoigné du volontarisme de la Commission européenne, encore confirmé par sa communication publiée hier à ce sujet. Nous avons aussi entendu les rapporteurs du groupe d'experts franco-allemand chargé par leur gouvernement respectif de réfléchir à l'élargissement et aux réformes de l'Union européenne. Je les cite : « L'Union européenne n'est pas encore prête à accueillir de nouveaux membres, ni sur le plan institutionnel, ni sur le plan politique ».

Nous avons ensuite invité les ambassadeurs à Paris du « trio » Ukraine, Moldavie, Géorgie puis nous avons reçu en janvier l'ensemble des ambassadeurs des Vingt-sept en poste à Paris, afin de recueillir leurs attentes et exigences à l'égard du processus d'élargissement.

Il en ressort que l'élargissement s'impose à tous comme une sorte d'impératif catégorique, quasiment moral, comme gage de notre reconnaissance à l'Ukraine qui verse son sang chaque jour pour la défense des valeurs européennes. Alors, comment y préparer l'Union européenne afin d'éviter qu'elle n'y succombe ? C'est tout l'enjeu de notre table ronde ce matin. Je précise qu'elle est captée en vidéo, retransmise en direct sur le site du Sénat et que nous accueillons dans la salle la nouvelle promotion d'auditeurs de l'Institut du Sénat, que je salue, ainsi qu'une classe du Magistère de Relations Internationales et Action à l'étranger (MRIAIE) de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Ancienne ministre et députée européenne, Sylvie Goulard vient d'adresser une mise en garde brutale, dans son récent livre, intitulé *L'Europe enfla si bien qu'elle creva*. Elle y dénonce l'erreur qui consisterait à faire passer la diplomatie avant la démocratie. Le risque est en effet que l'élargissement de l'Union conduise à son éclatement, c'est-à-dire que les peuples ne suivent pas ce mouvement où ils ne se sentiraient pas embarqués. Nous assistons déjà au retour en force du sentiment national qui, poussé à l'extrême, peut miner l'édifice européen. C'est un véritable défi démocratique, et je vous propose d'y consacrer notre première séquence de la matinée.

Nous aborderons dans un second temps, le deuxième risque majeur qui s'attache à l'élargissement : celui d'un affaiblissement de l'Union européenne, résultant d'une forme de dilution du projet européen, à vouloir réunir des États membres si nombreux et si différents. On peut aussi se demander en effet si, en voulant exporter le modèle de stabilité européenne par l'élargissement, l'Union européenne ne sera pas en fait conduite à importer l'instabilité de pays en guerre ou abritant des conflits soi-disant « gelés ». Les leçons des précédents élargissements pourront être éclairantes à cet égard. Ces enjeux feront l'objet de notre seconde séquence.

Je me propose donc d'ouvrir à présent notre première séquence en donnant la parole à M. Edouard Balladur, Premier Ministre de 1993 à 1995. Monsieur le Premier Ministre, nous vous sommes extrêmement reconnaissants d'avoir accepté de venir jusqu'à nous pour partager la vision très claire que vous avez exposée, en juin dernier, dans un papier remarquable, publié par la Fondation pour l'innovation politique. Je dirais même qu'il fut l'élément déclencheur de cette table ronde. Vous y rappelez deux initiatives que vous avez prises comme Premier Ministre et qui sont encore inspirantes aujourd'hui : d'une part, inquiet que l'Union européenne perde sa cohérence et son dynamisme lors de son élargissement à l'Est, vous avez obtenu qu'un pacte de stabilité engage les États candidats issus de l'effondrement de l'Union soviétique à respecter leurs frontières et les droits des minorités les composant ; d'autre part, vous avez plaidé pour une Europe clairement organisée en cercles de compositions variables et de compétences différentes.

Dans ce papier, vous exposez toutes les conditions préalables, selon vous, à tout élargissement de l'Europe et concluez en ces termes : « une fuite en avant désordonnée vers l'élargissement ne ferait qu'accroître la paralysie de l'Union européenne et favoriser à terme son éclatement. Or, les tâches qui attendent l'Union

sont capitales pour son avenir et pour le nôtre. » Aussi, nous sommes très heureux de pouvoir vous entendre ce matin sur la façon de prévenir l'éclatement de l'Union et de relever le défi démocratique de l'élargissement, entre souveraineté nationale et citoyenneté européenne.

M. Édouard Balladur, ancien Premier Ministre. – Mesdames et Messieurs, je suis très honoré que l'on me demande de m'exprimer sur le sujet qui est peut-être le plus important aujourd'hui, en matière de politique étrangère pour la France. Vous me permettrez de ne pas prendre trop de précautions en m'adressant à vous, d'une façon que vous trouverez peut-être parfois un peu sommaire ou un peu brutale, mais nous n'avons pas tellement de temps et je préfère la sincérité à toute autre attitude. Permettez-moi tout d'abord de vous rappeler mes convictions de base en la matière.

Tout d'abord, l'Europe est mal organisée. Tout le monde le sait, tout le monde le dit. À l'avenir, ou bien elle se reformera ou bien elle éclatera, qu'il y ait un élargissement ou non, d'ailleurs. Deuxième conviction qui est la mienne, il ne faut pas opposer l'Europe et la France. Les deux ont leur place et leur rôle. Ce n'est pas tout l'un ou tout l'autre. Je dis cela, parce qu'à chaque fois que l'on parle des droits que doivent conserver les États et les nations au sein de l'Europe, on a le sentiment que l'on veut porter atteinte à l'Europe. Ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Il faut apprendre à travailler ensemble. Pour la plupart des problèmes auxquels nous sommes confrontés, nous avons besoin d'une réponse nationale et d'une réponse européenne.

Troisième observation, je crois qu'on ne peut pas élargir l'Europe tout de suite. Cela poserait beaucoup trop de problèmes. Vous avez bien voulu rappeler, Monsieur le Président, que j'avais proposé il y a trente ans d'appliquer en Europe la théorie des cercles, c'est-à-dire que tout le monde ne fasse pas en même temps la même chose et au même moment. D'ailleurs, cela existe déjà. Il y a tout d'abord l'Europe pure, si je puis dire, de ceux qui sont présents dans tous les organismes européens, à toutes les étapes. Il y a ceux qui ne participent pas à la monnaie commune ou à Schengen. Et puis, il y a ceux qui sont candidats et qui, en tant que tels, ont des droits. Il y a aussi ceux qui ont envie d'être candidats. Il y a ceux qui sont associés, avec lesquels on signe des contrats. Bref, nous avons développé depuis plusieurs dizaines d'années une série de méthodes qui permettent de répondre à toutes les difficultés, sans esprit de système poussé trop loin.

Enfin, il faut prendre garde qu'élargir l'Europe aujourd'hui risque de multiplier les conflits avec nos voisins. Soyons clair et éventuellement brutal, cela veut dire avec la Russie. Cela veut dire aussi qu'il ne faut pas ne rien faire pour ne pas déplaire aux Russes, mais qu'il faut prendre des précautions pour que les risques de conflits ne soient pas aggravés. À ce moment de mon exposé rapide, je voudrais vous dire ma déception de voir que l'on paraît ne retenir aucune leçon de l'Histoire. Nous avons été entraînés dans la Deuxième Guerre mondiale par le corridor de Dantzig. C'était peut-être un prétexte, mais ce fut tout de même l'une des causes. Lorsque l'Empire soviétique s'est effondré, on n'a rien trouvé de mieux que de créer un autre corridor, cette fois le couloir de Kaliningrad, qui est une sorte de résurrection un peu plus à l'Est du corridor de Dantzig et qui est, à mon avis, générateur de risques considérables pour l'Union européenne.

Ayant fait ces observations générales, je voudrais maintenant en venir à des points plus précis et les soumettre à votre attention. Première question, est-ce que

l'Europe fonctionne bien ? J'ai dit non tout à l'heure et la cause fondamentale me paraît être l'inégalité de traitement entre les pays européens selon leur population, selon leur importance et selon leur production. Dans ce contexte, je considère que la réforme du traité de Lisbonne, notamment pour la répartition ou l'attribution des postes de commissaires européens, a été une profonde erreur. Jusque-là, les États les plus importants comptaient deux commissaires. Désormais, ils n'en ont plus qu'un. Je sou mets à votre attention un calcul sommaire.

Les trois grands pays européens France, Allemagne et Italie totalisent plus de 200 millions d'habitants. Ils comptent trois commissaires. De leur côté, les trois pays baltes totalisent cinq millions d'habitants. Ils ont également trois commissaires. Il est question d'élargir l'Europe au Kosovo, à la Bosnie et à l'Albanie. Leurs huit millions d'habitants, joints aux cinq millions d'habitants des pays baltes, représenteraient treize millions d'habitants. Ils auraient six commissaires. Pendant ce temps, l'Allemagne, la France et l'Italie auraient trois commissaires. Qui n'y voit pas une profonde absurdité et une profonde injustice ? Il ne s'agit pas d'attribuer des pouvoirs prédominants aux États les plus importants, mais de se fonder sur des réalités. La puissance économique et démographique, c'est une réalité. Ce raisonnement se répercute à tous les étages de la construction européenne, qu'il s'agisse des droits de vote au Parlement ou des droits de vote dans les différents comités qui peuvent exister. Il y a là une réforme à mener.

Deuxième point, il y a quand même une grande confusion dans la répartition des compétences au sein de l'Europe, entre la présidence du Conseil européen et la présidence qui change tous les six mois. Des confusions et des interprétations variables selon les circonstances sont à noter. S'agissant du rôle de la Commission, je ne reprendrai pas – ce serait très banal – certaines constatations qui ont été faites récemment, notamment lors de la crise agricole qu'ont traversée beaucoup de pays européens. On peut dire que la Commission européenne a une tendance permanente à outrepasser ses pouvoirs. Je voudrais en prendre un ou deux exemples. Je ne suis pas persuadé qu'il lui revienne de décider si oui ou non les personnes âgées – je vous signale que je ne conduis plus depuis vingt ans – doivent être soumises à un examen pour être autorisées à conduire encore. Est-ce que c'est vraiment dans les compétences de la Commission européenne ? Est-ce qu'il appartient à la Commission européenne de recommander que l'on enseigne davantage l'histoire de l'Europe que l'histoire des nations qui la composent ? Je trouve cela extraordinairement maladroit, pour ne rien vous cacher. Enfin – j'ai longuement étudié ce point dans le document auquel, Monsieur le Président, vous avez bien voulu vous référer –, il y a une tentation constante des juges à outrepasser leurs pouvoirs et à interpréter comme ils l'entendent les traités, qu'il s'agisse de juges nationaux français, du Conseil d'État ou du Conseil constitutionnel, mais aussi des juges européens, notamment de la Cour européenne des droits de l'homme. Vous me permettrez de vous soumettre une réflexion. La Cour européenne des droits de l'homme est un organisme qui est l'émanation de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle réunit 46 États dont certains États issus de l'ancienne Union soviétique, peu qualifiés, me semble-t-il, pour donner des leçons en matière de respect des droits de l'homme et des libertés publiques ou pour censurer les décisions que peuvent prendre des organismes européens.

Après avoir fait ces quelques réflexions, j'en ai été conduit à une conclusion. Il me paraîtrait extraordinairement aventureux d'élargir l'Europe avant d'avoir réglé ces problèmes. Mais comment les régler ? Il faut élaborer un Code européen clair et lisible par tous et se mettre d'abord d'accord à 27, pour savoir ce que

l'on veut faire. En attendant d'avoir élaboré ce Code européen, il faudrait surseoir à tout élargissement, pour que l'on y voit clair et pour que chacun sache ce qu'il aura à faire et dans quelles circonstances. On m'a dit qu'il faudrait alors fixer une limite de temps, car cette attente ne pourrait pas durer éternellement. C'est tout à fait mon avis, mais si on élargit sans y voir clair, cela reviendrait à bâtir une crise de l'Europe future.

J'en viens à des questions qui sont peut-être encore plus compliquées. A qui faut-il élargir ? On trouve là l'éternelle interrogation sur ce qu'est l'Europe. Je me souviens qu'après avoir quitté Matignon, j'avais été invité par Mário Soares à Lisbonne, à un colloque sur les questions européennes. J'avais d'excellentes relations avec lui, qui était, comme vous vous en souvenez sans doute, un véritable Européen et un homme de gauche. Quelqu'un avait évoqué à ce moment-là l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne. Mário Soares avait répondu quelque chose d'assez cocasse, si je puis dire : « c'est tout à fait impossible, parce que l'Europe, c'est d'abord une association de pays chrétiens ». Ce n'est pas moi qui ai fait cette réponse, mais un socialiste militant. Vous me direz que c'était il y a trente ans et que, depuis, les esprits ont évolué. C'est certain, mais il est évident qu'il y a tout de même une explication à la longue attente à laquelle est soumise la Turquie avant d'entrer dans l'Union européenne, si tant est qu'elle y entre un jour, ce qui paraît, je dois le dire, de moins en moins vraisemblable. Mais venons-en à des choses plus simples. Est-ce que tous les États européens ont vocation à entrer dans l'Europe ? Faut-il que la Russie soit, si je puis dire, bordée d'États membres de l'Union européenne ? Je n'ai pas de position arrêtée là-dessus. C'est un sujet difficile. Faut-il ou non qu'il y ait une sorte de *no man's land* entre les frontières de la Russie et les frontières de l'Union européenne ou, au contraire, faut-il que les frontières de l'Union européenne aillent jusqu'aux frontières russes ? C'est un débat essentiel. Il faut en débattre, à mon avis, avec les pays intéressés, bien sûr, mais également avec la Russie. Il ne s'agit pas de conférer un veto à la Russie en la matière, cela va de soi, mais je ne vous cacherai pas que je suis extraordinairement inquiet de l'évolution de la situation actuelle. Nous avons un devoir, c'est d'aider l'Ukraine. En effet, si l'Ukraine devait s'effondrer, l'Europe en ressentirait les conséquences de façon grave, pour son avenir. Nous sommes en train de le faire et nous avons raison de le faire. Il faudra peut-être le faire davantage, en fournissant des armes, notamment, et en aidant l'Ukraine, mais il faut aussi que l'Ukraine s'aide elle-même. Il serait bon qu'elle fasse preuve de davantage d'ardeur pour lutter contre la corruption. Je ne suis pas du tout convaincu qu'on soit arrivé au terme des efforts indispensables en la matière.

J'en viens maintenant au sujet de la défense. Faut-il bâtir une Europe de la défense ? Je suis en train de réfléchir à une question très difficile, la diffusion et l'avenir du pouvoir nucléaire militaire. Aujourd'hui, la situation est la suivante : la France est le seul pays européen à avoir une force militaire en matière nucléaire. Faut-il développer ces forces ? Cela va se faire sans que nous le souhaitions, peut-être. Actuellement, cinq pays ont le droit d'avoir une force nucléaire, tandis que quatre l'ont et la conserveront. Et puis voilà que d'autres deviennent candidats, la Turquie, l'Iran, l'Arabie saoudite, sans doute un jour le Brésil ou l'Afrique du Sud. Alors que ces forces nucléaires vont se multiplier, est-ce le moment où la France devrait renoncer à ses capacités nucléaires ? La réponse est non. Il y aurait quand même une grande absurdité à ce que trois nouveaux pays aux frontières orientales de l'Europe développent un armement nucléaire au mépris du droit international, sachant qu'il est devenu relativement facile de construire une force nucléaire sur le plan technique et financier. Chacun sait le faire. Il suffit d'y être autorisé ou de ne pas en être empêché. Ce n'est donc vraiment pas le moment pour la France de renoncer à sa capacité.

Donner une force nucléaire à l'Europe est un raisonnement qui est souvent avancé, notamment par certains de mes anciens collaborateurs, en soulignant que l'Europe sera de toute façon moins puissante dans les années qui viennent sur le plan financier, ainsi que la France. Dans ces conditions, il vaudrait mieux la prévoir au niveau de l'Europe. Cela poserait beaucoup de questions. Qui dirigerait cette force nucléaire européenne ? Le Conseil européen ? Y aurait-il un tour ? Serait-ce tantôt tel pays, tantôt tel autre, selon qu'il exercerait telle présidence ou pas ?

Il est important de savoir comment fonctionne la force nucléaire. C'est un mécanisme extraordinairement complexe, qui nécessite des adaptations constantes et des relations permanentes entre les diverses autorités nationales. Je ne vois pas très bien comment cela pourrait être organisé au niveau européen. De même, il y aurait des enjeux de coordination. Comment se coordonnerait cette force européenne avec la force française ? Avec qui la France, titulaire de cette force nucléaire, devrait-elle parler ? Avec qui devrait-elle négocier ? Bref, nous ne sommes pas prêts à résoudre toutes ces questions. Nous faisons donc face à une lourde tâche. Je ne voudrais pas susciter de votre part un pessimisme trop grand, mais je crois qu'il faut que nous regardions sérieusement toutes ces difficultés.

J'en viens au dernier point. Faut-il ou non envoyer des soldats pour participer à la défense de l'Ukraine ? Ce débat a été à la mode. Je ne sais pas très bien qui a dit quoi et qui veut quoi. C'est un débat peu clair, à mes yeux en tout cas, et je vais vous dire ma conviction personnelle aujourd'hui. Elle peut évidemment évoluer. Je pense que nous ne devrions pas envisager d'envoyer des soldats français combattre en Russie. D'après la presse, qui constitue l'essentiel de mes sources d'information, il y aurait sur le territoire ukrainien non seulement des Français, mais aussi des Anglais, des Allemands et des Italiens qui aident les militaires ukrainiens à se former, à piloter tel type d'avion, à conduire tel type de chars, et ce seraient souvent des militaires. Les services secrets sont également présents sur place. Il se trouve donc déjà des éléments militaires venant de beaucoup de pays européens sur le territoire de l'Ukraine. Si d'aventure, les choses s'aggravant, des soldats russes devaient pénétrer plus avant sur le territoire de l'Ukraine, qu'auraient à faire ces soldats relevant de diverses nations ? Faudrait-il qu'ils laissent leurs partenaires ukrainiens se battre seuls et périr seuls à leur côté ? Nous serions alors engagés dans des conditions extraordinairement difficiles. Je n'ai pas de solution à ce genre de problème, cela va de soi. Nous parlons ici d'affaires très sérieuses et très dangereuses pour l'avenir. Rien ne serait pire que de les appréhender avec une grande légèreté.

Au bout du compte, il faut ramener les choses à l'essentiel : l'Union européenne doit-elle être une étape vers une fédération européenne qui serait souveraine, les nations devenant des sortes d'émanations régionales de cette nation européenne qui chercherait à naître ? Pour moi, ce n'est pas réaliste. Les nations demeurent des réalités durables, fondées sur l'Histoire et fondées sur le sentiment, en tout cas dans un avenir prévisible. Pour autant, je sais bien que rien n'est éternel, dans aucun sens. Certaines nations s'affaiblissent et disparaissent, de même que des fédérations explosent. Ne soyons pas trop présomptueux. Réfléchissons et travaillons encore.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, Monsieur le Premier Ministre, pour ce propos très éclairé, riche de toute l'expérience que vous portez et de toutes les situations de crise que vous avez pu vivre. Merci aussi pour la façon dont vous abordez avec sérénité mais sérieux cette question internationale. Strasbourg est à

1 400 kilomètres de Lviv, en Ukraine. C'est vraiment tout proche. En France, je pense que nous avons perdu cette notion de proximité avec ce conflit, que l'on vit au travers du numérique ou de la télévision, et encore, de moins en moins.

J'échange souvent avec mes homologues des pays limitrophes à la guerre. Croyez-moi, ils sont très impressionnés. Vous avez parlé du couloir de Kaliningrad, qui préoccupe au plus haut point mes collègues lituaniens : ils sont transis de peur face à ce qui menace leur territoire. Nous devons effectivement aborder toutes ces questions avec le plus grand sérieux, comme vous le disiez. Merci beaucoup.

Nous allons à présent donner la parole à son Excellence, M. Philippe Etienne, Ambassadeur de France. Monsieur l'Ambassadeur, votre carrière de diplomate vous a mené dans diverses capitales européennes : Belgrade, Bonn, Bruxelles, Moscou et Bucarest, où vous étiez ambassadeur de 2002 à 2005, au moment où la Roumanie préparait son entrée dans l'Union européenne. À compter de 2009, vous devenez pour cinq ans le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, avant de devenir ambassadeur de France en Allemagne. Nommé ensuite conseiller diplomatique puis « sherpa » du Président Macron, vous achevez votre riche parcours comme ambassadeur de France aux États-Unis de 2019 à 2023. Ces fortes expériences accumulées vous donnent une légitimité évidente pour nous éclairer sur les enjeux de l'élargissement de l'Union européenne, à la fois impératif géopolitique et défi aux citoyens et aux Parlements. Nous vous écoutons, Monsieur l'Ambassadeur.

M. Philippe Etienne, Ambassadeur de France, ancien Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne et Ambassadeur de France en Allemagne et aux États-Unis – Merci beaucoup, Monsieur le Président. Je suis également chargé d'une mission sur le 80^{ème} anniversaire de la Libération de la France, des débarquements et de la victoire, ce qui expliquera mon absence à partir de dix heures, pour une réunion à l'Élysée. Je vous prie de m'en excuser. Cette mission me donne aussi une certaine perspective historique, parce qu'elle rappelle, à l'heure où la guerre de haute intensité revient en Europe, d'où vient le mouvement d'intégration européenne, que j'ai effectivement accompagné lors de trois passages à la Représentation permanente, pendant treize ans au total. J'ai vécu, bien sûr, ce que l'ancien collaborateur du Président du Conseil européen Herman Van Rompuy, qui s'appelle Luuk Van Middelaar, évoque dans son grand livre *Le passage à l'Europe, histoire d'un commencement*¹. Comme l'a dit M. le Premier Ministre, cette combinaison entre les nations et une construction où l'on partage les souverainetés affronte à chaque élargissement un certain nombre de défis. Bien évidemment, les défis sont aujourd'hui plus grands qu'ils n'ont jamais été. Je ne veux pas dire que les élargissements précédents ont été aussi périlleux que ce que nous affrontons aujourd'hui, mais je crois qu'il est quand même important, comme l'a dit le Premier Ministre, de tirer des leçons du passé. Avant cela, je voudrais dire combien je suis sensible à notre rencontre au Sénat, une maison qui m'a toujours accueilli avec beaucoup de bienveillance quand j'étais ambassadeur et que j'ai accueillie moi-même dans mes postes successifs avec beaucoup de plaisir. C'est un très grand honneur pour moi d'être ici et c'est un très grand honneur de parler après vous, Monsieur le Premier Ministre. C'est aussi un grand plaisir de te retrouver, cher Joachim, car nous nous connaissons depuis quarante ans, quand j'étais jeune diplomate à Bonn. J'avais été accueilli avec beaucoup de

¹ Paris, Gallimard, 2012

bienveillance par Joachim, qui était à l'époque conseiller auprès du chancelier Helmut Kohl.

Il est important de rappeler les élargissements précédents, en 1973, en 1981, en 1986, en 1995, en 2004, en 2007 et en 2014. L'Union européenne a grandi en taille à travers toutes ces dates, mais avec chaque fois la même problématique d'élargissement et d'approfondissement. En tant que diplomate, vous me demandez, Monsieur le Président, de traiter la dimension géopolitique, que vous appelez un impératif géopolitique. Je vais donner mon point de vue de diplomate, ce qui ne signifie pas que je ne parlerai pas ensuite des défis qui se posent. J'essaierai aussi d'esquisser quelques solutions.

Bien sûr, des considérations de puissance économique ont émergé, notamment avec l'accueil de pays prospères, dont les anciens pays de l'AELE (l'Association européenne de libre-échange) comme le Danemark, par exemple. Il y eut aussi des impératifs particuliers à de nouvelles démocraties sortant de dictatures qui n'étaient pas liées au rideau de fer, la Grèce, l'Espagne ou le Portugal. Tous ces éléments sont des facteurs géopolitiques, parce que l'Union européenne est bâtie comme une union de démocraties. Il est extrêmement important de le rappeler aujourd'hui.

À chaque fois, nous nous sommes posé la question du couple « élargissement-approfondissement ». On se souvient du lancement du marché unique, puis de l'Union économique et monétaire, avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, puis de la chute du mur de Berlin. Évidemment, il n'y a jamais eu un impératif géopolitique aussi fort que lors de la chute du mur de Berlin. Comme vous l'avez rappelé, Monsieur le Président, j'étais ambassadeur de France en Roumanie quand la Roumanie a signé son traité d'adhésion. Je me permets des rappels personnels, parce que cette période était évidemment très forte. Je ne sais pas si vous vous souvenez, mais il y avait alors la guerre en Irak, avec une brouille entre la France et l'Allemagne d'un côté et les États-Unis de l'autre. La Roumanie et d'autres pays d'Europe centrale étaient du côté américain, car les États-Unis avaient exercé une sorte de chantage sur ces pays, par rapport à l'adhésion à l'OTAN. Les Roumains faisaient remarquer que c'était leur libération, tandis que nous avons vécu la nôtre en 1945. Je pense que cela valait pour l'Union européenne comme pour l'OTAN. Comme vous le disiez, Monsieur le Président, en parlant des pays baltes – et c'est un enjeu de communication auprès de notre opinion publique –, il faut comprendre aussi pourquoi nos nations ne sont pas structurées mentalement de la même manière, à cause de leur géographie, mais encore davantage à cause de leur histoire. Sur ce point, je reprendrai l'exemple de la Roumanie. Non seulement la population au sens large, mais même nos milieux diplomatiques et politiques n'ont peut-être pas compris immédiatement la valeur stratégique de l'appartenance de la Roumanie ou de la Bulgarie à l'Union européenne, du fait de la mer Noire. Les Roumains nous ont rapidement indiqué à quel point la mer Noire était très importante pour l'Union européenne. On s'en aperçoit aujourd'hui. C'est d'ailleurs en Roumanie que la France envoie des troupes, certes dans le cadre de l'OTAN et non pas de l'Union européenne, mais encore une fois tout est lié, pour renforcer la sécurité du front Est de l'Alliance atlantique.

Je pense que cette notion d'impératif géopolitique existe. Ce n'est pas une notion dialectique. Pour autant, à l'heure actuelle, comme M. le Premier Ministre l'a brillamment exprimé dans son exposé, le couple de l'avenir de l'Union européenne et de nos nations en tant que telles et la question géopolitique de l'élargissement dans cette

nouvelle phase se posent dans des termes tout à fait nouveaux et tout à fait spectaculaires.

Aujourd'hui, on trouve deux ensembles parmi les candidats. Je tiens à les distinguer, en commençant par la question des Balkans occidentaux. Monsieur le Premier Ministre, vous l'avez rappelé, y compris à travers le pacte de stabilité que vous aviez fait signer en 1995, il y avait déjà une guerre en Europe dans les années 90 : la guerre qui a suivi l'éclatement de l'ex-Yougoslavie. Mon premier poste était en Yougoslavie, à Belgrade. Les Balkans occidentaux ont reçu ce qu'on appelle la « perspective européenne », la possibilité de devenir membre, dès le Conseil européen de Thessalonique en 2003, après le lancement d'un processus de stabilisation et d'association en 1999, qui avait été inspiré par le pacte de stabilité que le Premier Ministre a mentionné et qu'il a lui-même fait adopter quelques années auparavant. C'est donc intervenu à l'issue de nombreuses années de guerre. Que s'est-il passé ensuite ? Prenons l'exemple de l'Albanie. L'Albanie a déposé sa demande d'adhésion en avril 2009 et n'a ouvert les négociations d'adhésion qu'en juillet 2022. Treize ans sont passés entre les deux dates. Entre-temps, qu'ont pensé les pays de cette région à qui l'on avait ouvert cette perspective d'adhésion et pour lesquels rien ne se passait ? Une multitude d'influences extérieures se sont développées, notamment de la Chine et de la Russie. C'est donc aussi un réveil que nous constatons aujourd'hui dans nos pays, par rapport à l'importance géopolitique de stabiliser cette région, y compris en l'ancrant davantage dans l'Union européenne. Jusqu'à présent, nous n'avons pas vraiment avancé. Néanmoins, comme vous l'avez dit, Monsieur le Président, le Conseil européen doit décider ces jours-ci de l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Bosnie-Herzégovine. C'est forcément une décision géopolitique, quand on sait combien ce pays est compliqué. C'est le résultat des accords de Dayton, qui ont terminé la guerre dans l'ex-Yougoslavie, l'une des composantes de cette Bosnie-Herzégovine pouvant jouer un rôle particulièrement problématique, en étant notamment un élément contributif à l'influence de puissances extérieures que j'ai évoquées.

Désormais, du fait du nouveau contexte géopolitique et de l'invasion de l'Ukraine, nous arrivons à une nouvelle période de prise en compte de la candidature des Balkans occidentaux. C'est la raison pour laquelle nous parlons de 35 États membres, puisqu'il s'en trouve six dans cette catégorie. De leur côté, l'Ukraine et la Moldavie ont fait l'objet des conclusions historiques du 23 juin 2022, suivant la visite à Bucarest de quatre chefs d'État ou de gouvernement de pays de l'Union (France, Allemagne, Italie et Roumanie).

La Commission prépare désormais le cadre de négociation pour l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Ukraine. Vous l'avez rappelé également, c'est évidemment la conséquence de l'agression russe contre l'Ukraine. Alors que celle-ci se trouve en situation difficile sur le terrain et que des difficultés apparaissent aussi dans ses échanges économiques avec nos pays, notamment sur les produits agricoles, la promesse de cet arrimage à l'Union européenne, dans le contexte difficile que nous connaissons et que l'Ukraine connaît aussi, reste un élément extrêmement important. On se souvient des drapeaux de l'Union européenne que les Ukrainiens brandissaient. Contrairement aux Balkans occidentaux et dans des conditions historiques très différentes, avec l'invasion russe, l'Ukraine se trouve encore aujourd'hui devant une perspective d'adhésion à l'Union européenne qui lui est absolument essentielle. Comment faire ? Le défi démocratique aux citoyens et aux Parlements que vous évoquez est bien réel. Comment donner à nos populations, à nos concitoyens, l'idée que

ce processus est maîtrisé et que ces adhésions sont maîtrisées pour l'Union européenne elle-même et son fonctionnement, comme vous l'avez dit, M. le Premier Ministre, alors que nous avons déjà un fonctionnement compliqué ? Comment montrer à nos concitoyens que ce n'est pas une fuite en avant, que nous avons des perspectives claires, et que nous maîtrisons les risques et les dangers de cette adhésion, par exemple en matière agricole ? Et puis il y a aussi un défi démocratique. Comment l'Union européenne peut-elle rester ce projet démocratique d'union entre démocraties, alors que nous constatons au sein des actuels membres un certain nombre de défis, et alors que nos parlements nationaux ont à débattre de cette problématique – vous le savez mieux que personne, ici au Sénat –, pour guider les décisions de nos gouvernements, puis les décisions qui seront prises à Bruxelles ?

Pour terminer par quelques pistes, je pense que nous devons agir dans deux directions complémentaires. En premier lieu, nous restons guidés par les fameux critères de Copenhague que vous avez évoqués dans votre introduction, Monsieur le Président. Je n'y reviendrai pas. Ils constituent désormais l'article 49 du traité, qui doit être conservé et qu'il faut appliquer sérieusement. Comme vous l'avez dit, il ne faut pas se limiter aux trois critères appliqués aux États candidats, sur l'État de droit, l'économie de marché et la capacité à reprendre l'acquis communautaire. Il y en a un quatrième : la capacité de l'Union européenne à absorber ces nouveaux adhérents. Il convient toujours de rappeler que c'est aussi important, voire plus important que tout le reste. En effet, même pour les nouveaux membres, si l'Union européenne ne fonctionne pas ou éclate, comme le livre de Sylvie Goulard¹ en indique le danger, ce n'est pas non plus vraiment dans l'intérêt des nouveaux adhérents. Il faut donc garder ces critères, en les prenant au sérieux et en les appliquant sérieusement.

Par ailleurs, je pense qu'il faut aussi réfléchir aux conditions pour qu'un nouvel élargissement, aussi important et aussi stratégique par ses conséquences, notamment vis-à-vis de la Russie, comme vous l'avez dit Monsieur le Premier Ministre, n'empêche pas au minimum l'Union européenne de fonctionner.

Le sujet, et je parle devant l'ancien ministre des Affaires européennes² qui a eu non seulement une longue réflexion, mais aussi une expérience politique de cette question, est toujours celui du changement du traité. Il est évidemment très compliqué de changer le traité. La Commission européenne publie aujourd'hui même une communication sur ce sujet³, en rappelant qu'on peut généraliser la majorité qualifiée, notamment aux questions de fiscalité et de politique étrangère, sans changer le traité, car il existe dans le traité actuel ce que l'on appelle des clauses passerelles. Vous me direz que cela revient au même, car il faut l'unanimité des pays pour abandonner l'unanimité. Néanmoins, malgré tout, on n'a pas à passer par de nouveaux traités à ratifier partout. Est-ce que c'est possible politiquement ? Je ne sais pas. En tout cas, il faut essayer d'aller dans ce sens.

Je reviendrai ensuite à ce que vous disiez, Monsieur le Premier Ministre, et que vous avez toujours indiqué : il faut aussi considérer l'organisation générale de

¹ *L'Europe enfla si bien qu'elle creva, De 27 à 36 États ? Paris, Tallandier, 2024*

² M. Alain Lamassoure, cf. *infra*, p.

³ *Commission européenne, Communication sur les réformes et le réexamen des politiques préalables à l'élargissement, COM(2024)146 final, https://commission.europa.eu/publications/communication-pre-enlargement-reforms-and-policy-reviews_en*

l'Europe. Tout le monde ne fait pas tout en même temps, sans pour autant donner l'impression d'une Union européenne qui compte plusieurs catégories de membres, ce qui ne fonctionnerait pas. Vous avez cité plusieurs exemples, Monsieur le Premier Ministre. Nous avons déjà un certain nombre d'exemples au sein de politiques fondamentales. J'ai participé en novembre 2023 à un conclave au Portugal sur l'avenir de l'Union européenne¹. Le Premier Ministre portugais de l'époque, M. António Costa, nous disait qu'il faudrait construire une maison commune avec plusieurs objectifs. Il l'appelait en anglais « *multi-purpose house* ». Dans cette construction, l'essentiel est commun, notamment la démocratie, mais tous les membres ne peuvent pas tous faire la même chose. On peut s'appuyer sur des exemples comme la monnaie unique, bien sûr, ou Schengen, mais ce doit être une direction plus systématique.

Pour finir, deuxième orientation importante, il faut continuer à réformer le processus d'élargissement, la manière dont on accueille de nouveaux États membres. La première réforme a déjà été adoptée en mai 2021, à l'initiative de la France. Elle était liée aux Balkans occidentaux et à cette situation que j'ai rappelée, avec beaucoup de temps qui passe sans que les pays membres de l'Union ou les candidats voient des progrès. Nous avons donc adopté une nouvelle méthode un peu plus dynamique, avec une certaine idée que les choses ne vont pas forcément toujours de l'avant, qu'il peut y avoir des reculs et qu'il faut en prendre acte dans la réalité de la négociation. De plus, on donne désormais une claire priorité à la négociation des fameux chapitres 23 et 24, sur les 33 chapitres de négociation que compte un traité d'adhésion. Ces chapitres concernent l'État de droit et les affaires de sécurité, de liberté et de justice.

Peut-être qu'une autre réforme est utile. Comme le Premier Ministre l'a dit, maintenant que je suis retraité, les sources ouvertes sont pour moi aussi la principale source d'information. J'ai lu dans la presse l'idée suivante, plutôt liée à l'Ukraine et à la Moldavie : plutôt qu'un *big bang* où ces pays adhéreraient tout de suite, on pourrait imaginer certaines procédures, avec différentes politiques mises en œuvre à différents moments avec les pays candidats, pour ne pas subir cette pression des deux côtés. C'est juridiquement compliqué, car l'adhésion doit intervenir à un certain moment, mais aussi parce que des stratégies de pré-adhésion sont déjà en place. Il s'agirait d'aller un peu plus loin, car on ne peut pas accepter qu'un candidat ou un pays tiers puisse faire du *cherry picking*, c'est-à-dire choisisse seulement ce qui l'intéresse, sans prendre le reste. Tout cela est compliqué, mais il semble néanmoins possible d'organiser un tel processus d'adhésion. Par ailleurs, je rappelle que depuis peu de temps, nous disposons d'une autre organisation des pays européens, au-delà de l'Union européenne, la Communauté politique européenne (CPE). Ce n'est pas une façon de dire à certains pays candidats qu'ils n'entreront pas dans l'Union européenne, mais elle permet tout de même de disposer d'une autre enceinte, au niveau de tous les pays européens concernés, y compris le Royaume-Uni et la Turquie, dont le Premier Ministre a parlé. Je crois que cette Communauté politique européenne est assez précieuse. Elle va tenir sa quatrième réunion dans les mois qui viennent, au Royaume-Uni. Elle augmente encore la palette des instruments à notre disposition, pour traiter cette vaste question et répondre à ces défis, que j'ai essayé de traiter rapidement, mais encore trop longuement.

M. Jean-François Rapin, président. –J'ai en tout cas trouvé un grand intérêt à vos propos, qui me semblent complémentaires des précédents. Je vous en remercie. Je propose à présent de céder la parole à M. Joachim Bitterlich. Merci

¹ Cf. <https://europeanova.eu/conclave/>

beaucoup, Monsieur l'Ambassadeur, d'avoir accepté notre invitation à venir au Sénat aujourd'hui. Vous avez aussi exercé au début de votre carrière au sein de la Représentation permanente allemande auprès des Communautés européennes à Bruxelles, avant de devenir conseiller du chancelier Kohl de 1987 à 1998, puis ambassadeur d'Allemagne auprès de l'OTAN et ensuite en Espagne. Vous avez par la suite rejoint le monde des affaires, mais sans jamais cesser de publier abondamment sur des sujets clés de la politique européenne. Votre regard d'outre-Rhin est précieux pour nous ce matin et nous sommes curieux d'entendre votre analyse du défi que l'élargissement représente pour l'Union comme pour ses citoyens.

M. Joachim Bitterlich, ancien conseiller auprès du Chancelier Helmut Kohl et ancien Ambassadeur d'Allemagne. – Monsieur le Président, merci beaucoup pour votre invitation. J'avoue que j'ai été surpris de recevoir cette invitation à parler devant la commission des affaires européennes du Sénat, mais cette occasion m'a fait remarquer que cette même maison avait déjà entamé des réflexions, il y a quelques années, en particulier sur les Balkans. Vous aviez à l'époque organisé une audition sur la meilleure façon de considérer les six pays des Balkans, pour les arrimer puis, à long terme, les faire entrer dans l'Union européenne.

Monsieur le Président, je pense que le mot-clé a été donné. C'est un impératif stratégique. Je le dirai un peu autrement. Ce qui m'a préoccupé et me préoccupe jusqu'à présent, c'est la naïveté stratégique d'une large partie des acteurs européens, qui ne semblent pas comprendre le véritable enjeu qui se présente. Quand il est question du tandem classique européen (élargissement et approfondissement), je me rappelle avoir assisté dans ma vie professionnelle antérieure à quatre élargissements, quatre négociations et quatre blocages. Nous nous trouvons aujourd'hui, de nouveau, face à la même situation. Franchement, nous ne sommes pas mûrs pour ce nouvel élargissement, quand je considère les étapes vers la consolidation intérieure nécessaire de l'Union européenne. Nous ne sommes qu'au début d'un certain nombre de réflexions. J'y reviendrai brièvement. De l'autre côté, comment traiter ce que j'appelle les dix candidats ? Pardonnez-moi, je ne regarde pas seulement les six plus l'Ukraine et la Moldavie, je regarde les dix pays qui sont candidats. Comment passer de 27 à 37 et comment traiter ces pays le mieux possible ? À ce stade, j'appréhende ce nouvel élargissement comme les précédents, qui n'avaient pas été vraiment préparés et ont avancé avec beaucoup de difficultés, par des compromis et des échecs. Nous avons commencé par avancer, puis les réformes venaient ensuite, non pas en parallèle. Certains protagonistes préconisent plutôt de commencer par les réformes. Certes, mais cela risque de retarder encore les travaux de quelques années. Il convient donc d'essayer de trouver une voie maîtrisée et crédible, pour avancer de façon parallèle. Dès lors, comment organiser, de manière interne et externe, les années qui arrivent ?

Il faudrait d'abord nous orienter vers la consolidation et la préparation de l'Union européenne à l'élargissement, avec trois éléments en tête. Le premier est un véritable programme de consolidation, que j'ai tâché de décrire en décembre dernier dans un papier pour la Fondation Schuman, *Les dix urgences franco-allemandes pour l'Europe*¹. J'aurais tout à fait pu l'intituler *Les dix urgences franco-italiennes, Les dix*

¹ Schuman Papers n°731,

<https://www.robert-schuman.eu/questions-d-europe/731-les-dix-urgences-franco-allemandes-pour-l-europe>

urgences germano-italiennes ou Les dix urgences germano-franco-polonaises pour l'Europe.

Le point suivant porte sur les adaptations souhaitables, au-delà de ce qui est déjà prévu par le traité de Lisbonne et de ce qui n'est pas encore utilisé, avec des alternatives possibles pour rendre l'Union européenne gouvernable dans un élargissement. À ce titre, je pense que les rapports d'Enrico Letta et de Mario Draghi, qui doivent être présentés au Conseil européen avant l'été, traiteront également de ce sujet, ainsi que des outils à notre disposition. À cet égard, je juge nécessaire de préparer rapidement un mandat et d'y faire réfléchir un petit comité, un petit commando de choc qui pourrait être constitué de trois sages, pour vraiment préparer l'Europe. Il ne faut pas laisser ce sujet aux institutions classiques de l'Union européenne. Quand je vois travailler le duo à l'œuvre à Bruxelles, je peux déjà anticiper le résultat. Je préférerais y aller de manière différente.

Évidemment, nous avons beaucoup de sujets à traiter. Il faudra y réfléchir de façon interne, de façon un peu différente, de ce que les rapports parus ces dernières années ont prévu, par exemple la généralisation de la majorité qualifiée. Le Premier Ministre a fait état du sujet de fond de la pondération des voix. Comment l'organiser dans une Europe à 35 ou 37, alors qu'elle est déjà problématique à 27 ? J'ai longuement réfléchi à la pratique du compromis de Luxembourg, qui s'est pratiqué au Conseil pendant vingt ans de façon bien plus fréquente qu'on ne le pense. Il n'en a pourtant jamais été question. Il fallait une présidence habile, à cet égard. Je me souviens de certaines décisions graves de l'Union européenne qui ont en réalité été prises à une majorité simple. Le reste s'est abstenu. Nous avons toujours trouvé des solutions.

Monsieur le Président, dans ce contexte, je réfléchis toujours à un chapitre inachevé, celui de la non-intégration des parlements nationaux au niveau européen. Je nourris depuis longtemps une réflexion sur la création d'un Sénat européen, comme deuxième chambre composée des parlementaires des Parlements nationaux qui, à terme, pourraient peut-être remplacer les procédures de ratification. C'est une réflexion. Par nature, l'Europe est un cercle variable. Schengen ou l'euro le prouvent, tout comme le sujet de la défense. À mon sens, une défense européenne ne peut exister qu'en suivant la vieille recette que nous avons appliquée dans le cas de Schengen ou de l'euro, avec ceux qui sont prêts et disposés à créer une défense européenne, que je dirais séparable mais pas séparée de l'OTAN. D'après moi, c'est faisable. Je travaille actuellement sur ce sujet.

N'oubliez pas non plus un autre sujet, qui me préoccupe beaucoup, la révision des relations entre Bruxelles et les États membres, par exemple en matière de politique étrangère. À mon sens, la politique étrangère commune a été un échec jusqu'à aujourd'hui. Il faut la revoir d'urgence. Chacun de ces sujets doit être traité l'un après l'autre et j'aimerais qu'un petit groupe de choc vienne donner une impulsion qui obligerait les chefs d'État ou de gouvernement à se pencher sur le sujet. Cela ne retirerait pas pour autant la nécessité de mener une réflexion sur le calendrier des actions à mener (« *roadmap timetable* ») et d'entrer dans le détail concret de l'élargissement qui se profile avec les questions qu'il soulève. *Quid* par exemple de la Turquie ? Il faut évoquer ce sujet. Aujourd'hui, les négociations sont bloquées. Depuis 2007, je sou mets une alternative, qui consisterait à nous orienter vers une adhésion de la Turquie au marché intérieur européen, pour voir si nous pouvons familiariser la Turquie

à nos méthodes de travail et à notre style. En tout cas, nous avons un intérêt européen vital à arrimer davantage la Turquie à l'Europe.

S'agissant des Balkans, la réalité de ces six pays nécessite un traitement différencié. À mon avis, trois sujets hautement critiques nécessitent des pas politiques supplémentaires : la Serbie pour une question d'adhésion politique au projet européen, la Bosnie-Herzégovine concernant l'existence de l'État, voire une éventuelle renégociation des accords de Dayton, et enfin le Kosovo, qui n'est pas reconnu par tous les États membres. Je pourrais revenir sur cette question lors du débat, si vous le voulez, car j'ai discuté longuement hier avec le Haut-Représentant des Nations Unies à Sarajevo sur cette question. Il est très préoccupé, à l'approche du 30^e anniversaire des accords de Dayton, qui se profile. Il espère qu'on arrivera à discuter profondément entre nous, sur le sujet. S'agissant des trois autres pays des Balkans, je pense que le Monténégro pourrait adhérer rapidement et l'Albanie et la Macédoine du Nord pourraient l'accompagner, même si les négociations sont ouvertes depuis 2022. Ils pourraient former un avant-groupe. Je cherche une formule pratique permettant de concrétiser cette adhésion, sans l'alourdir de six processus de ratification.

En effet, la ratification est un risque, que nous avons connu en France ou aux Pays-Bas. Devoir mener 27 ratifications m'apparaît comme une affaire à haut risque. Je cherche donc une voie pratique pour faire adhérer les trois premiers pays, par un allègement des procédures qui restent lourdes, peut-être en les faisant adhérer à partir du paraphe, sous la signature du traité d'adhésion, de manière provisoire ou intérimaire, et en les faisant accompagner pendant trois ou quatre ans par des parrains ou des marraines. Cet État membre intégrerait alors son filleul dans sa représentation au sein de l'Union européenne et le filleul pourrait prendre la parole et défendre son point de vue et sa voix compterait. J'ai détaillé quelques idées dans un papier, en précisant quels pays pourraient ou devraient le faire, en avançant en parallèle par un mandat spécifique donné à un ministre des affaires étrangères et aux représentants de la Serbie, de la Bosnie et du Kosovo, afin de résoudre les problèmes politiques avant d'entamer des négociations d'adhésion définitive.

J'évoquerai ensuite l'Ukraine. Vous serez peut-être choqués de l'entendre, mais j'avais défendu encore deux semaines avant l'invasion russe l'idée d'une association avec l'Ukraine, sans perspective d'adhésion. Considérons en effet les défis d'une adhésion éventuelle de ce pays d'ici cinq à dix ans, notamment la nécessité d'une réforme de fond de la politique agricole commune. Comment la mener ? Comment moderniser ce pays dans un sens européen ? J'hésite pour ces raisons à m'orienter vers une adhésion directe ; je préférerais commencer par une association particulière, en réfléchissant à une adhésion à un stade ultérieur. La question du cadre à retenir est en effet loin d'être résolue.

Je propose d'arrêter mon propos ici. Les Européens font face à un impératif, mais ne soyons pas aveugles. Tâchons de faire ce qui est faisable, comme nous l'avons toujours fait, et soyons courageux à bien des égards.

M. Jean-François Rapin, président. – Je souhaite rebondir sur trois points, d'abord l'association possible de l'Ukraine avant son adhésion. Ce partenariat existe déjà : c'est le partenariat oriental, qui pourrait peut-être offrir l'agilité et la capacité d'adaptation recherchées, permettant une transition vers l'adhésion. Comme vous l'avez déclaré, ce sujet n'est pas encore mûr. Une réflexion doit donc être menée à son propos.

S'agissant de la majorité qualifiée, ce que le Premier Ministre et vous-même avez dit est très intéressant. La majorité qualifiée est certes entendable, mais à quel moment, à quel niveau, et surtout avec quelles capacités de représentativité des États membres ? Quand j'ai reçu les 27 ambassadeurs, nous leur avons donné un petit exercice à faire, assez inhabituel pour eux : exprimer en deux minutes la position de leur pays sur l'élargissement, un exercice auquel les parlementaires doivent fréquemment se plier ! Une idée simple et intéressante a été formulée à cette occasion : pour éviter une Commission pléthorique, une Commission tournante pourrait être envisagée. L'Allemagne pourrait même être disposée à laisser son siège pour une année ou deux...

M. Joachim Bitterlich. – Cette remarque me fait penser à un vieux débat, dont le Chancelier Kohl était l'arbitre, qui s'est ouvert entre le Président Chirac et moi-même. Nous échangeons sur la présence de dix ou douze commissaires, avec une rotation. L'échec de ce débat a été acté quand le Chancelier Kohl a demandé à M. Chirac s'il était disposé à ce que la France renonce à son commissaire pour une certaine période. Il y était fermement opposé. Le débat s'est alors terminé.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour cet exemple, qui illustre bien la difficulté devant laquelle nous sommes.

Je souhaite également évoquer un troisième point très important à mes yeux, celui des relations des Parlements nationaux avec les institutions européennes, que vous avez mentionné. Jusqu'où les institutions européennes pourraient-elles accepter que les Parlements nationaux se mêlent de leurs affaires ? J'en ai eu l'expérience pendant la présidence française. J'avais proposé de lancer un groupe de travail, au sein de la COSAC alors présidée au nom de la France par mon homologue de l'Assemblée nationale et moi-même, afin de lancer la réflexion sur le sujet. J'ai piloté ce groupe de travail qui a réuni des parlementaires de tous les États membres. Nous avons rendu un rapport, proposant des pistes pour consolider l'influence des parlements nationaux dans le jeu décisionnel européen. Or le Parlement européen n'y a pas souscrit – la Commission qui semblait mieux comprendre l'importance grandissante de l'enjeu –, estimant qu'il ne fallait pas confondre la légitimité des parlementaires européens et celle des parlementaires nationaux. Je précise qu'il ne s'agissait pas de les confondre, mais de mieux associer les parlements nationaux dans le processus législatif européen et de mieux les écouter, au-delà de la veille sur le respect du principe de subsidiarité ou du contrôle de leur gouvernement respectif. Une volonté en la matière s'est manifestée chez de nombreux parlementaires de chambres d'États membres. Je regrette que ces travaux que j'ai pilotés de près semblent si compliqués à intégrer dans la machine européenne.

Je propose de donner la parole à la salle.

M. André Reichardt. – Merci, Monsieur le Président. Je remercie les intervenants pour ces interventions de qualité, mais je leur reprocherais néanmoins de ne pas avoir parlé de l'éloignement que l'on constate entre les populations et le fonctionnement de l'Union européenne. Que proposeriez-vous pour réconcilier les Européens avec le fonctionnement de l'Union européenne ? Une piste me semble intéressante, concernant le mode de scrutin des élections européennes, qui se tiendront bientôt. On ne connaît personne sur les listes, ce qui entraîne un déficit de confiance dès l'origine.

M. Alain Lamassoure, ancien ministre délégué aux affaires européennes et au budget et ancien président de la commission des Budgets du Parlement européen – Cela ne tient qu'à nous !

M. André Reichardt. – C'est sans doute l'un des motifs de cet éloignement, mais il y en a beaucoup d'autres. J'aimerais vous entendre sur ce sujet, car il est certainement à l'origine du refus de la population, en particulier de celle que je connais le mieux, la population française, de voir arriver de nouveaux pays.

M. Joachim Bitterlich. – Monsieur le Sénateur, vous parlez d'une préoccupation profonde. Je la partage. Je suis quelque peu désespéré par la campagne ou pseudo-campagne électorale, que ce soit en France, en Allemagne ou ailleurs, qui se limite à des débats intérieurs. Au sein du Mouvement européen, je ne cesse de demander d'arrêter les débats technocratiques, qui n'ont pas de sens. En cette période d'élections, il faut trouver un narratif européen qui réconcilie les citoyens avec l'Europe. Il est parfaitement possible d'expliquer aux citoyens quels sont les aspects positifs, les aspects à régler et les chantiers éternels de l'Europe. J'ai évoqué ce sujet quand j'ai écrit *Les dix urgences franco-allemandes pour l'Europe* en décembre 2023. Il faut expliquer le marché intérieur, en nous concentrant en particulier sur la baisse de la bureaucratie qu'il a permise. De nombreux exemples des dernières semaines sont à citer, notamment sur le plan agricole, avec la réforme de la politique agricole commune, ou sur la politique de la recherche, qui tourne en rond. De même, la situation européenne en matière de télécommunications reste désespérante. Nos progrès dépendent entièrement des Chinois et des Américains. Que fait-on à cet égard ? De la même manière, prenez le sujet de l'immigration et de l'asile. En Allemagne, je suis celui qui a écrit tous les textes des années 90 pour lancer le sujet, mais nous sommes finalement allés d'un échec à l'autre, car les ministères de l'intérieur ne sont jamais sortis de leur cadre national et n'ont jamais essayé de comprendre la nécessité d'une coopération profonde à l'échelle européenne. Des progrès ont été faits, pas à pas, mais ils sont restés limités. Toutes les propositions nécessaires pour créer une politique d'immigration et d'asile et une coopération policière efficaces sont sur la table du Conseil depuis plus de six ans. Quelle a été la réaction ? Quel a été le débat ?

En matière de politique étrangère, Hubert Védrine et moi-même avons été critiqués quand nous avons lancé l'idée d'une politique étrangère commune, en fixant les premiers pas et certaines priorités, afin d'aller vers la prochaine étape, une fois ces priorités élaborées et travaillées. Nous avons proposé de bâtir une politique commune, mais celle-ci s'est en réalité limitée à une politique déclarative. Chaque jour, nous produisons une déclaration sur n'importe quel sujet, dans le monde entier, en pensant que le monde suivra l'Europe. Pourquoi n'est-on pas capable d'expliquer à la population ce que l'on veut avec l'Europe et ce que l'on est en train de faire, de manière positive ? Évidemment, le mode de scrutin est un point important, mais il relève d'abord de la responsabilité des partis politiques.

M. Olivier Henno. – Merci, Monsieur le Président, et merci à tous les orateurs, dont les interventions étaient de très haut niveau. J'ai une question sur l'élargissement, mais aussi sur l'Europe en général. De nombreux reproches lui sont régulièrement formulés, mais elle est toujours là au moment des grandes crises ou des grands changements (réconciliation allemande, chute du mur de Berlin, grande crise financière de 2008, Covid, etc.), comme si cette structure n'avancait ou ne fonctionnait qu'en période de grave crise, tel un bateau qui ne naviguerait bien que par gros temps

ou dans la tempête. Au fond, la question de l'élargissement est complexe, car elle exige, par nature, des réflexions sur le long terme et sur ses conséquences. Dès lors, comment faire en sorte de conserver cette réalité, ce mode de fonctionnement et cette protection en cas de crise, tout en renforçant notre capacité de faire progresser nos institutions sur le moyen et le long termes ?

M. Joachim Bitterlich. – Je suis entièrement d'accord. Pour autant, pourquoi les chefs d'État ou de gouvernement n'ont-ils pas été en mesure, au vu de la crise agricole, de demander, même trois ou six mois avant les élections, à la Commission européenne ou à un petit comité de revoir la PAC ? Elle est de toute façon à revoir. J'ai en outre été choqué par la désinformation totale dans les médias à son sujet. Prenez l'exemple du Mercosur, sur lequel on n'a pas dit la vérité, pendant plusieurs semaines. Il a été question d'un danger imminent pour la production de viande bovine en Europe, mais la réalité est toute autre. C'est le moment de l'examen de l'accord CETA au Sénat aujourd'hui. J'essaie de le défendre comme le traité du futur pour les Européens. Les Verts allemands l'ont refusé, heureusement avant de s'incliner *in fine*, lentement. À mon sens, l'Union européenne, dont la France et l'Allemagne, profitera énormément de ce traité. Nous avons besoin de ces accords. Revenons à la politique agricole commune : c'est l'une des bases fondamentales de l'Union européenne, dès le départ. Ce fut à l'époque un compromis historique entre Français et Allemands, autour de l'équilibre : « commerce contre agriculture ». J'en ai négocié plusieurs parties à plusieurs occasions dans ma vie professionnelle. Aujourd'hui, au vu des défis auxquels les Européens et les paysans font face, il est temps de revoir cette politique.

Mme Noëlle Lenoir, ancienne ministre chargée des affaires européennes
– Je vous félicite de cette initiative et de ce passionnant échange. Je souhaite formuler une réflexion relative à la société civile. L'Europe est un espace démocratique, mais les sociétés civiles ne suivent pas, surtout aujourd'hui. À cet égard, votre commission des affaires européennes a une grande responsabilité. Je regrette qu'elle n'ait pas le rang qu'elle détient dans les pays scandinaves. Ce serait un signal fort de la part de la France. D'ailleurs, ce n'est pas perdu. Lui donner une plus grande place valoriserait de surcroît la place de la France en Europe.

J'ai deux questions à poser, davantage pour la salle que pour M. Joachim Bitterlich, d'abord sur l'enseignement. Il est tout de même incroyable que l'enseignement scolaire ou universitaire soit aussi déficient en matière européenne ! Les juges sont complètement européanisés par rapport à l'époque de ma jeunesse, mais en revanche, on ne connaît rien des pays des Balkans. On connaît assez mal l'Allemagne. On connaît beaucoup mieux l'Italie, car on peut s'y rendre pour y passer des vacances, mais de façon générale, on connaît bien mieux les États-Unis. Je suggère donc que la commission des affaires européennes lance une enquête ou une réflexion sur l'enseignement de l'Europe, en se penchant sur les manuels scolaires. En France, les professeurs connaissent très mal le fonctionnement de l'Europe ou l'histoire des pays européens. Notre vision reste soit très franco-française, soit très globale, par exemple sur la faim dans le monde ou la fin du monde d'un point de vue environnemental. À cet égard, la France a fort à faire.

J'ai par ailleurs une suggestion sur le plan politique. Je précise que je n'étais pas au gouvernement lors de la campagne de 2005. J'avais néanmoins comme instruction explicite ou implicite de ne pas parler d'Europe, car parler d'Europe

entraînerait un effet électoral contre-productif, ce qui soulève deux interrogations, d'abord sur le choix des parlementaires européens, dont certains sont excellents. Sur ce point, il faut saluer et rendre hommage à Alain Lamassoure, pour ce qu'il a fait pour l'Europe et pour la place de la France en Europe, mais il faudrait aussi que les partis politiques valorisent leurs parlementaires européens, avec une certaine stabilité, comme c'est le cas du côté des Allemands.

Je propose donc d'abord que les commissions des affaires européennes prennent le pouvoir en France au Parlement, puis que les partis politiques jouent le jeu, si l'on veut que la France garde son influence, qui diminue en Europe. J'appartiens à la génération de l'après-guerre. Nous sortions de la fin de la civilisation pour la retrouver et cette civilisation s'appelait l'Europe et la réconciliation franco-allemande. C'est cette valeur qu'il faut retrouver, la valeur de l'universalisme qui a été portée par l'Europe et qui représente l'Europe. Les partis politiques français devraient être bien plus impliqués, à l'image des partis allemands.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour l'ambition que vous défendez pour la commission des affaires européennes du Sénat !

J'accorde un grand intérêt à ce que vous dites. Je cite souvent l'exemple des pays scandinaves. Dans ces démocraties parlementaires, la commission des affaires européennes a une importance particulière. Au Conseil européen, leur chef de gouvernement ne prend position que sur avis de cette commission. Il peut arriver que son président soit réveillé la nuit à cet effet !

Pour ma part, j'ai en tête une proposition : au-delà de nos échanges avec le Ministre des Affaires européennes préalablement au Conseil européen ainsi qu'après sa réunion, les présidents des commissions des affaires européennes de chacune de deux chambres du Parlement français pourraient accompagner le Président de la République au Conseil européen. Ils ne seraient bien sûr pas présents dans la salle, puisque son accès est réservé aux chefs d'État ou de gouvernement, mais participeraient aux échanges, aux bilatérales, etc. Je pense que ce serait bénéfique. J'en ai parlé à la vice-présidente du Sénat missionnée actuellement pour proposer des pistes d'amélioration du travail parlementaire, et je pense que nous pourrions soumettre cette proposition à l'Élysée.

En outre, la remarque que vous formulez sur l'enseignement de l'histoire m'apparaît très pertinente. Elle s'applique aussi à la géographie, à mon avis. Comme le montrent les échanges de ce matin, le retour à la géographie et à l'antériorité historique apparaît comme un élément très important de la construction européenne future. Je doute néanmoins que la commission des affaires européennes soit en mesure de faire changer les manuels scolaires ! Je ne pense pas qu'elle en ait le pouvoir ni l'ambition, mais il y a sans doute un travail à mener dans ce domaine. J'en ferai état à mon homologue de la commission des affaires culturelles.

M. Joachim Bitterlich. – Il ne faut pas seulement viser l'enseignement scolaire, mais aussi l'enseignement universitaire. J'enseigne depuis dix ans dans une école de commerce très connue et je constate que mes étudiants y arrivent, en général, sans connaissances particulières de l'histoire ou de la géographie. En revanche, ils sont enchantés d'aborder ces sujets. Pourtant, l'enseignement de l'Europe n'existe guère, même au niveau universitaire, et seulement dans des cours de spécialisation. C'est

dommage. Il n'est ensuite pas étonnant que ces jeunes, une fois lancés dans la vie active, aient souvent un manque de connaissances sur le reste de l'Europe, où ils sont pourtant amenés à travailler.

M. Alain Lamassoure, ancien ministre délégué aux affaires européennes et au budget et ancien président de la commission des Budgets du Parlement européen. – S'agissant de l'enseignement de l'histoire, j'ai justement été auditionné par la commission de la culture du Sénat, il y a quinze jours, car j'ai contribué à créer auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg un organisme dénommé l'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe. Je me suis demandé si l'une des causes de l'apparition des succès électoraux de mouvements extrémistes, xénophobes, racistes et parfois nationalistes dans certains pays, n'était pas la mauvaise qualité de l'enseignement de l'histoire à l'école. Nous avons donc créé cet Observatoire, dont je préside le Comité directeur, et nous avons publié notre premier rapport en décembre dernier. La situation est catastrophique. Sur les 48 pays composant la grande Europe, membres du Conseil de l'Europe¹, plus de 30 pays sont revenus à une histoire nationaliste. Dans toute l'Europe du Nord, on n'enseigne plus du tout l'histoire à l'école : il n'existe plus de discipline obligatoire qui s'appelle l'histoire. Il existe une matière générale, nommée « sciences humaines », au sein de laquelle on étudie de grands sujets du passé. Chaque professeur choisit ses sujets, sans lien les uns avec les autres et sans chronologie. Dès lors, comment comprendre ce qui se passe aujourd'hui en Ukraine ou à Gaza, sans rien connaître de l'histoire du XX^{ème} siècle ?

En outre, dans la moitié des pays membres de l'Union européenne, on n'enseigne pas du tout l'histoire de la construction européenne dans le chapitre dédié à l'histoire contemporaine. On enseigne la fin de la guerre froide et le 11 septembre, mais pas la construction européenne ! Dès lors, les jeunes générations ne savent pas qui était Jean Monnet.

J'enseigne les finances européennes à Sciences Po Paris. Je commence toujours ma première session par une vérification des connaissances de base sur les institutions européennes, avant de démarrer cet enseignement spécialisé sur les questions budgétaires. Mes étudiants sont originaires de sept ou huit pays européens différents, cette année. Aucun ne connaissait Jean Monnet ! Les Allemands avaient entendu parler de Konrad Adenauer (pas les Français), mais pas du tout du rôle que le chancelier a joué dans la construction européenne. C'est absolument effrayant.

Une remarque a été formulée sur le manque de compréhension ou d'intérêt du citoyen français vis-à-vis de l'Europe. Cela provient du mode de scrutin choisi en France. En effet il revient à chaque pays de choisir son mode de scrutin. Je suis donc profondément scandalisé par le fait qu'aucun homme ou aucune femme politique et aucun grand juriste ne dénonce le fait que l'élection du 9 juin ne sera pas une élection démocratique. C'est un déni de démocratie. Les députés européens ne sont pas choisis par les citoyens français. Ils sont nommés par les chefs des partis politiques, le scrutin lui-même ne servant qu'à vérifier ce que prédisent les sondages...

Je précise avoir moi-même bénéficié de ce système, mais je me suis aussi soumis à d'autres modes de scrutin au niveau local ou à l'Assemblée nationale. En tout cas, ce système reste proprement scandaleux. On sait que le chef de parti, compte tenu

¹ 47 depuis que la Russie en a été exclue le 16 mars 2022

des sondages, a dix sièges éligibles et peut donc désigner qui les occupe, comme les lords anglais sont désignés par le Premier Ministre britannique. Il serait pourtant très facile de changer de système, tout simplement en prenant les 18 régions comme circonscriptions électorales européennes et en invitant les partis politiques à présenter des listes dans ces régions. Comme dans les pays scandinaves, on pourrait aussi imaginer que les électeurs aient la possibilité de panacher entre les listes.

M. Jean-François Rapin, président. – On s’oriente pourtant dans une voie inverse, en envisageant la création de listes transnationales, un *Spitzenkandidat* étant désigné d’emblée. Si l’on persiste dans cette voie, on pourrait être amené à voter dans nos circonscriptions françaises pour un Italien ou un Allemand, sans les connaître...

M. Alain Lamassoure. – C’est totalement absurde. Comment voulez-vous que les pêcheurs ou les agriculteurs de nos régions se sentent représentés par un Lituanien ou un Roumain ?

Un sénateur a formulé une très bonne remarque à propos des crises. Il ne faut pas se tromper. Les citoyens français ne sont pas hostiles à l’Europe. La succession des crises et la manière dont elles ont été surmontées, certes dans des conditions compliquées, ont eu un effet pédagogique extrêmement important sur les Français, même dans l’électorat extrémiste. Face à diverses crises (la crise financière mondiale, l’exode syrien, la pandémie et ses conséquences sanitaires et économiques, la guerre en Ukraine, etc.), nous sommes tous impuissants si l’Union européenne n’est pas au premier rang.

La séance est suspendue de 10 h 40 à 11 h 05.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous abordons à présent la seconde séquence de notre matinée, intitulée « Le nouvel élargissement, renforcement ou affaiblissement de l’Union européenne ? ».

L’union fait la force, dit-on, mais jusqu’à quel point ? En effet, une Union trop large pourrait devenir trop lâche et, finalement, au lieu d’augmenter la puissance, la diminuer. Nous accueillons à la tribune pour tenter d’avancer dans la compréhension de ce dilemme deux intervenants de choix, M. Alain Lamassoure et Mme Noëlle Lenoir, tous deux anciens ministres. Alain Lamassoure, vous avez été ministre délégué aux affaires européennes, puis au budget de 1993 à 1997. Vous êtes ensuite devenu député européen pendant vingt ans, dont cinq ans passés à la tête de la commission des budgets du Parlement de Strasbourg. Vous êtes donc un fin connaisseur des arcanes européens. C’est pourquoi nous souhaitons vous interroger sur l’intérêt que peut trouver l’Union à s’élargir pour se renforcer. En un mot : faut-il élargir l’Union, « quoi qu’il en coûte » ? Finalement, quel serait le coût de l’élargissement face au coût du non-élargissement ?

M. Alain Lamassoure, ancien ministre délégué aux affaires européennes et au budget et président de la commission des Budgets du Parlement européen. – Monsieur le Président, Madame la Ministre Noëlle Lenoir, cher Joachim, Mesdames, Messieurs les Sénateurs et Mesdames, Messieurs les étudiants en affaires internationales et européennes de la Sorbonne, nous sommes très heureux de cette possibilité d’échange devant vous.

Monsieur le Président, énoncée ainsi, la question du coût de l'élargissement face au coût du non-élargissement n'a pas de réponse, parce que l'enjeu politique de première grandeur domine complètement la dimension financière. En effet, le fond du problème, c'est l'Ukraine. J'évoquerai rapidement les autres pays candidats, mais sur ce sujet, comme sur beaucoup d'autres, Joachim est beaucoup plus compétent que moi.

D'un côté, l'Ukraine pourrait entrer dans l'Union européenne et bénéficier de ce fait des politiques de l'Union, notamment des fonds de cohésion. Le choix pourrait aussi se porter sur une Ukraine restée hors de l'Union, mais dont l'Union continuerait de payer l'essentiel de la reconstruction et qui bénéficierait de la plupart des autres politiques communautaires. Entre ces deux choix, l'ordre de grandeur financier n'est pas fondamentalement différent.

Dès lors, le coût dont il faut parler est le coût politique. Quelles sont les conséquences politiques ? Il y en a sans doute de favorables et beaucoup de défavorables pour chacune de ces hypothèses, car il faut prendre conscience du fait que nous avons changé d'époque ! Il y a encore deux ans, j'aurais pu reprendre à deux ou trois formules près les propos du Président Balladur, à ma manière, c'est-à-dire de façon moins éloquente et moins remarquable. J'aurais plaidé contre l'entrée de l'Ukraine dans l'Union européenne et j'aurais plaidé avec force contre l'élaboration d'un nouveau traité européen, exercice impossible et inutile.

Toutefois, nous avons changé de siècle le 24 février 2022 et même changé de monde. La table s'est renversée et le sablier aussi, car l'urgence devient maintenant extrême. Le coup d'accélérateur de l'histoire est considérable. Un sénateur disait tout à l'heure qu'à l'occasion de chacune des crises que nous avons connues, l'Europe avait su trouver une solution, certes dans la douleur. Or ces crises avaient un point commun, que ce soit la crise financière mondiale ou la pandémie. On faisait en sorte de revenir le plus vite possible à l'état antérieur. Cette fois-ci, on ne reviendra pas à l'état antérieur. Le 24 février 2022 a fait entrer l'Europe dans une guerre totale à l'Est du continent, et dans ce que j'appellerais une drôle de non-guerre sur le reste du continent. Nous en parlons ici, à Paris, dans le confort du Palais du Luxembourg, de manière assez détachée. Or il faut réaliser que chaque jour meurt un bon millier de soldats ou de civils, comme vous le disiez, Monsieur le Président, à quelques centaines de kilomètres de nous. Il faut comprendre qu'en décidant froidement d'envahir l'Ukraine, le Président russe a déchiré tous les traités sur lesquels reposent l'ordre international et la sécurité de l'Europe, avec une première conséquence aggravante : lors d'un vote de l'Assemblée générale de l'ONU, des dizaines de pays membres de l'ONU ont refusé de condamner cette violation majeure de la charte commune, où sont pourtant inscrites les valeurs universelles qui ont fondé leur indépendance mondialement reconnue. À partir de là, en Azerbaïdjan, mais aussi avec les Houthis au Yémen, avec le Hamas à Gaza, on a vu se propager l'incendie ou d'autres incendies s'allumer ou se rallumer.

Nous avons donc été brutalement sortis de l'état de béatitude dans lequel nous étions entrés grâce à la construction européenne, qui a permis ce miracle historique, sans précédent : la réconciliation entre nos peuples. Comme on ne menaçait plus personne à l'extérieur et que nous étions réconciliés entre nous, nous avions le sentiment d'être entrés dans la paix perpétuelle dont rêvaient nos philosophes du XVIII^{ème} siècle. Nous étions devenus des agneaux. Nous nous réveillons dans un monde de loups où notre berger familial, américain, regarde ailleurs. Notre espérance de vie en

tant qu'États indépendants, libres de leur destin, est celle d'un troupeau de moutons dans un parc de loups, d'où l'urgence.

Il y a deux options possibles vis-à-vis de l'élargissement, c'est-à-dire vis-à-vis de l'Ukraine. La première option est une unité de principe et un chacun pour soi de fait. C'est malheureusement l'option la plus vraisemblable. Dans cette perspective, l'Union continue d'aider l'Ukraine en argent et en matériel. Elle parvient même à compenser une partie des promesses américaines non tenues, mais elle trouve facilement des prétextes à faire traîner les négociations d'élargissement avec l'Ukraine (la corruption, l'inorganisation de l'administration, etc.). Même si on a promis, on diffère. Chaque État membre n'hésite pas à jouer, plus ou moins discrètement, sa partition propre, tant à l'égard de Moscou qu'à l'égard de Washington. Un cessez-le-feu à la coréenne intervient, c'est-à-dire à l'emplacement de la ligne de front, ce qui revient à constater une victoire militaire de Moscou, en disant le contraire. Ainsi, Moscou aura de son côté une partie du territoire ukrainien. Dans le même temps, la réussite de l'opération russe, avec un maniement habile de la menace nucléaire, achève de convaincre les pays tiers dont parlait le Premier Ministre ce matin, qui sont à la limite de ce qu'on appelle le seuil nucléaire, de se doter de l'arme. Il a donné la liste de ces pays. Je n'y reviendrai pas. Si cette option prévaut, la France et l'Allemagne – je me tourne évidemment vers Joachim, qui ne partage peut-être pas cette analyse – devront réinventer leur rôle dans la famille européenne.

La France est le mauvais élève de la zone euro depuis longtemps. On est sûr qu'elle le restera pendant trois ans encore jusqu'aux prochaines élections, puisqu'elle n'a pas de majorité à l'Assemblée nationale pour rééquilibrer le budget. La France reste incapable de penser l'utilisation de ses atouts diplomatiques et militaires uniques dans un cadre européen. C'est très curieux. Les huit présidents qui se sont succédé dans l'Histoire de la V^{ème} République ont tous plaidé pour une autonomie européenne stratégique et une politique étrangère et de défense commune. Aucun n'a fait de propositions concrètes ou n'a pris d'initiatives pour donner l'exemple. Nous disposons pourtant d'un certain nombre d'atouts que n'ont pas les autres : un siège de membre permanent au Conseil de sécurité, la force nucléaire de dissuasion, la disponibilité de trois véritables armées (de terre, de mer et de l'air) et les moyens budgétaires organisés dans le cadre de lois de programmation militaire, tous les cinq ans. À aucun moment, aucun dirigeant français n'a envisagé que l'un de ces outils puisse être mis à la disposition ou contribuer à une politique européenne commune. Je citerai un seul exemple. Nos partenaires ont l'équivalent chez eux de lois de programmation sur plusieurs années, pour financer leur équipement militaire d'avenir. Personne en France n'a proposé ou n'a même pensé un seul instant que nous aurions intérêt, avant d'adopter notre loi, à savoir ce que faisaient les pays voisins. Dès lors, en lisant la loi de programmation adoptée à la quasi-unanimité par le Parlement français, on constatera qu'il est prévu davantage de moyens pour des opérations outre-mer que pour la défense du continent européen. Si la France veut conserver ou plutôt retrouver une capacité d'entraînement, il faut qu'elle s'en montre capable politiquement et qu'elle en exprime la volonté politique.

Quant à l'Allemagne, la guerre a complètement bouleversé ses relations avec la Russie. Elle a été contrainte de couper les ponts – et donc le gazoduc – avec la Russie. Elle a réorienté tout son approvisionnement énergétique, puis elle a découvert que la politique étrangère ne se limitait pas aux relations commerciales et économiques. Elle s'est rendu compte, tout comme nous, que la garantie de l'OTAN n'était pas

éternelle et dépendait de ce qui se passait à Washington, qui devient imprévisible. De plus, l'Allemagne va se retrouver à la tête de la plus forte armée continentale, ce qui n'était pas arrivé depuis 1945, pendant que son industrie a pris du retard dans la transition numérique.

J'ai donc le sentiment, mais Joachim aura évidemment le dernier mot là-dessus, que c'est presque l'identité allemande qui est à reconstituer ou à mettre à jour. C'est la première option. On voit que cette option, qui est une option de facilité relative, posera des problèmes gigantesques à l'Union européenne et aux pays qui font partie des acteurs principaux sur la scène internationale.

La deuxième option est une unité de fait, ancrée dans l'entrée de l'Ukraine au sein de l'Union. Personnellement, c'est évidemment l'option que je préfère. Pourquoi ? Nous aidons l'Ukraine, mais les Ukrainiens sont seuls à mourir pour nos valeurs communes. Si nous ne sommes même pas capables de manifester notre reconnaissance en les accueillant dans la famille, c'est toute l'aventure européenne qui perd son sens. Nous avons accueilli les pays méditerranéens lorsqu'ils se sont débarrassés de leurs tyrans domestiques, puis les pays d'Europe centrale et orientale libérés du communisme. Nous devons évidemment ouvrir les bras aux héros de la lutte contre la folle nostalgie impériale russe. Mais il faut en mesurer le coût politique et l'importance des choix à faire. Nous devons être gouvernés par des hommes ou des femmes d'État et de courage. Y a-t-il un Churchill autour de la table ou bien comptons-nous autour de la table 27 Chamberlain ? Je cite à dessein des hommes d'État de nationalité extérieure à l'Union européenne...

Quelques décisions héroïques sont à prendre et à prendre vite. Premièrement, on ne peut faire patienter dans la salle d'attente des gens qui meurent. L'entrée de l'Ukraine devra être aussi rapide que possible, autour de 2036, 2037 ou 2038, c'est-à-dire demain. C'est donc le Parlement européen que nous allons élire le 9 juin – d'où l'importance de cette échéance –, qui sera en charge non pas de la décision, mais du débat, puis la Commission européenne qui en émanera aura des propositions à préparer. Naturellement, il faudra bousculer quelque peu ou interpréter différemment les critères traditionnels de Copenhague. Nous étions à Copenhague, Joachim Bitterlich et moi-même, lorsque nous avons adopté ces critères. Nous les connaissons bien, y compris le critère que nous avons ajouté, relatif à la capacité d'absorption. Il faudra néanmoins agir, face à la guerre.

Une deuxième décision forte s'imposera à nous. Il sera impossible de continuer de faire patienter les pays qui se trouvent dans la salle d'attente depuis vingt ans. Dès lors que l'on fait entrer l'Ukraine, on ne peut pas dire à ceux qui attendent depuis vingt ans de revenir plus tard. Il faut le justifier. Je reprends ici ce qu'a dit Joachim, ce qui doit nous conduire à ajouter un critère d'appartenance à l'Union : avoir réconcilié auparavant sa mémoire et ses relations avec les pays voisins. Grâce à la construction européenne, nous avons réalisé ce miracle de la réconciliation entre nos peuples. Nous n'allons donc pas faire entrer dans l'Union des peuples voisins qui y entreront avec leur haine. Ce n'est pas possible. C'est donc une condition qu'il faudra prévoir.

J'ajouterai, sans revenir sur ce qu'a dit Philippe Etienne sur la Bosnie-Herzégovine, que ce pays n'a jamais existé dans le passé et n'existe pas non plus aujourd'hui. C'est une espèce de colonie de la communauté internationale. Le

système mis en place à Dayton, qui a eu le mérite d'arrêter la guerre, n'a pas enclenché de processus de réconciliation et a déresponsabilisé les élus locaux. Il va donc falloir repenser ce pays, peut-être en soumettant un référendum à sa population, pour savoir si ses habitants veulent former un, deux ou trois pays, ou s'ils veulent qu'une partie de celui-ci soit rattachée d'un côté ou de l'autre. C'est un problème gigantesque, que nous n'avons pas pu régler depuis vingt ans, sur lequel nous allons être obligés de faire des choix rapides.

Je vois une troisième considération à faire valoir. Avec l'Ukraine, l'Union européenne va admettre un grand pays. Avant la guerre, l'Ukraine comptait environ 40 millions d'habitants, c'est-à-dire environ la taille de la Pologne. Ce pays est engagé, malgré lui, dans un conflit grave avec la Russie. Tant que ce conflit ne sera pas gelé, on ne pourra pas faire entrer l'Ukraine dans l'UE. Quoi qu'il en soit, ces deux pays en guerre aujourd'hui sont partis pour au moins un demi-siècle d'une situation très conflictuelle. Dès lors, nous, la famille européenne qui aura accepté l'Ukraine, serons en situation non pas de co-belligérance, mais de co-conflictualité avec la Russie pour cinquante ou cent ans. On ne peut pas faire autrement. De ce fait, l'Union européenne prend automatiquement une dimension diplomatique et stratégique de défense militaire, que nous Français appelons de nos vœux depuis très longtemps, mais qu'elle n'a eue, jusqu'à ces derniers temps avec le Traité de Lisbonne que de manière tout à fait résiduelle, et qu'elle a – comme l'a dit Joachim – plutôt mal utilisée, mais qui va désormais revêtir une importance considérable.

Dans ce contexte, le nombre et la gravité des questions à traiter sont considérables pour doter l'Europe des moyens d'une politique étrangère et de défense commune, s'ajoutant aux politiques nationales, se coordonnant avec l'OTAN, etc. D'abord, il faudra, en quelque sorte, mettre la charrue avant les bœufs. En effet, parler d'Europe de la défense tant qu'il n'y a pas d'Europe de la politique étrangère, cela ne sert à rien. C'est repartir dans la logique de Communauté européenne de défense (CED), instituée par le fameux traité mort-né du 30 août 1954, qui ne pouvait pas fonctionner quand bien même on l'aurait ratifié, parce qu'il prévoyait une communauté de défense sans communauté de politique étrangère. La politique étrangère doit venir d'abord ! Or les décisions de politique étrangère ne se prennent pas à l'unanimité : c'est clair quand on est trop nombreux ! Mais elles ne se prennent pas non plus à la majorité. On ne fait pas voter l'Assemblée ou le Sénat avant de prendre une décision de politique étrangère. Il faut donc concevoir un système de décision, peut-être mettre en place un organe comparable à ce qu'est le directoire de la Banque centrale européenne ou le Conseil de sécurité de l'ONU. C'est à réfléchir, à imaginer et à négocier. En matière de défense, il y a un accord pratiquement général dans les pays de l'Union, sauf l'Irlande et l'Autriche, pour dépenser davantage, compte tenu de la menace russe. Mais si l'on veut travailler ensemble, il faut d'abord s'entendre sur l'ennemi – l'ennemi nous a déclaré la guerre, en un sens, c'est donc assez facile –, mais s'entendre aussi sur la planification, sur la nature des forces dont on a besoin, sur la répartition de ces forces et du matériel entre nous, ainsi que sur le commandement de temps de paix et le commandement de temps de guerre et, naturellement, sur la commande des matériels et leur interopérabilité, le tout en précisant le rôle de l'OTAN à chacune de ces phases et en

négociant avec les membres non-européens de l'OTAN, les États-Unis, mais aussi le Canada – on vote ici même sur le CETA¹ aujourd'hui – et le Royaume-Uni.

Quatrième difficulté, cette nouvelle dimension n'enlève rien aux priorités actuelles de l'Union, comme la compétitivité de son économie et notamment l'efficacité de sa recherche, l'industrie spatiale et la double transition numérique et écologique. Avec ou sans l'Ukraine, dans la première ou dans la deuxième option, l'heure de vérité est venue pour le budget européen. Jusqu'à présent, un aspect est passé presque inaperçu, aussi bien des europhiles que des europhobes, sur la contradiction invraisemblable entre le pouvoir législatif normatif de l'Union européenne et le caractère dérisoire de ses moyens financiers. Nous prétendons conduire des politiques mondiales avec l'argent de pourboires ou d'aumônes, puisque le budget européen a été plafonné à 1 % du produit intérieur brut, alors que nos budgets nationaux dépassent, dans le cas de la France, 50 % du produit intérieur brut. L'heure de vérité est venue. Pour faire face aux conséquences de la pandémie, il a fallu décider un emprunt européen. Ainsi, un emprunt important de près de 800 milliards d'euros a été lancé. La question va se poser de savoir si on poursuit dans ce mode de financement ou si on en trouve d'autres. En tout cas, nous ne pourrions pas continuer à fonctionner avec un budget européen misérable et financé, pour l'essentiel, par des contributions des budgets nationaux.

Enfin, dernier défi, l'entrée d'une demi-douzaine, voire d'une dizaine de pays nouveaux, à brève échéance, exigera un nouveau traité. Cette fois-ci, on ne peut plus y échapper. Hélas, comme à chaque fois, on élargira avant de remettre de l'ordre dans la maison et avant d'approfondir. En tout cas, il faudra un nouveau traité, de la même manière que le *Big Bang* de l'année 2004 qui a vu entrer les pays d'Europe centrale a enfanté le Traité de Lisbonne. Il faudra alors prévoir un préalable. Tel qu'on l'énonce, cela paraît totalement impossible mais pourtant, sans ce préalable, il n'y aura pas de nouveau traité. Il faudra accepter que ce nouveau traité entre en vigueur dans les pays qui l'auront ratifié, une fois que sera atteint la ratification dans x % (70 %, 75 % ou 80 %) des États représentant y % de la population de ces pays. Sinon, sur les 27, 30 ou 33 pays, il y aura de toute façon toujours un pays qui dira non. En effet, sur le CETA qui s'applique depuis sept ans, on court même le risque que le Sénat français dise non². Il faudra donc accepter d'engager une négociation de ce type, revenant au fond à l'image des cercles concentriques qu'évoquait le Premier Ministre. Parmi les sujets à traiter, il y aura la question du nombre de commissaires. C'est un sujet qui passionne beaucoup en France. Pour moi, cela n'a rigoureusement aucune importance, mais il est clairement idiot qu'il n'y ait qu'un seul commissaire par pays. Ce n'est pas le nombre des commissaires qui est gênant. Nous avons tous des gouvernements de quarante ministres. On ne comprend pas pourquoi une commission de quarante membres serait plus inefficace qu'un gouvernement de quarante membres ! Cette question semble assez facile à régler. En revanche, la question des droits de vote et de la répartition au sein du Parlement européen sera beaucoup plus difficile. Au sein du Parlement européen, depuis

¹ *Le Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) ou Accord économique et commercial global (AECG est un accord commercial bilatéral de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres d'une part et le Canada d'autre part.*

² *Le 21 mars 2024, en séance publique, le Sénat a supprimé (par 211 voix contre 44) l'article 1^{er} du projet de loi qui entendait autoriser la ratification de l'AECG/CETA, et a adopté l'article 2 qui autorise la ratification de l'accord de partenariat stratégique (APS).*

l'origine, les petits pays peu peuplés sont sur-représentés et les grands pays sous-représentés. En Allemagne, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe s'en est rendu compte et a allumé un signal orange. Quand on voudra modifier les traités, il est clair que l'on sera obligé de toucher à ce sujet, qui est tout à fait explosif.

En attendant, une fois dressée la liste de tous ces choix à faire et de toutes ces difficultés, et on a bien du mal à imaginer qu'en quelques années, nous soyons capables de les régler toutes : il faudra utiliser le traité de Lisbonne qui, malgré tous ses défauts, s'est révélé une boîte à outils assez riche. Ainsi, sa souplesse d'interprétation a permis de dépasser le Covid et la crise économique et pourra peut-être permettre aussi de résister à la Russie.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci beaucoup, Monsieur le Ministre. Nous allons à présent écouter Noëlle Lenoir. Madame la Ministre, vous avez débuté votre carrière comme haut fonctionnaire, dix ans d'abord au Sénat – vous êtes donc un peu chez vous ici –, puis à la commission nationale de l'informatique et des libertés. Vous êtes la première femme nommée au Conseil constitutionnel en 1992. Vous présidez parallèlement le Comité international de bioéthique et rejoignez le groupe européen d'éthique des sciences et des technologies nouvelles, qui conseille la Commission européenne pour légiférer en ces matières. Après ce premier contact avec la sphère européenne, vous devenez en 2002 ministre chargée des affaires européennes et le resterez deux ans, ce qui vous a amenée à créer un *think tank*, le Cercle des Européens, que vous présidez toujours, même si vous exercez dorénavant comme avocate. Votre action gouvernementale vous a conduite à participer à de nombreuses négociations avec les pays d'Europe centrale et orientale en voie d'accession à l'Union européenne, ainsi qu'au suivi du traité constitutionnel. À ce titre, nous vous proposons de nous présenter votre vision des craintes, espoirs et risques que représenterait un nouvel élargissement, au regard de l'élargissement advenu il y a vingt ans. À vous la parole.

Mme Noëlle Lenoir, ancienne ministre chargée des affaires européennes. – Monsieur le Président, Monsieur le Ministre, Madame la Sénatrice, cher Joachim, chers amis, tous les jeunes qui sont à l'écoute ont la chance de bénéficier de ces points de vue très divers. Je pense que votre génération a en héritage un bien précieux qui s'appelle l'Europe. C'est vous qui aurez à prendre des décisions politiques sur ce dont nous parlons aujourd'hui, par vos votes ou peut-être par vos participations plus étroites à la sphère politique nationale, européenne ou internationale. C'est donc à vous de jouer pour l'avenir, puisqu'en ce qui me concerne, comme je l'ai dit tout à l'heure, sans révéler mon état civil qui est couvert par le RGPD¹, je suis une enfant de la guerre ou plutôt de l'après-guerre. Vous, vous êtes des enfants ou des jeunes de la guerre présente et de l'évolution de cette guerre, ce qui est extrêmement important et qui doit vous faire penser encore plus au rôle que vous avez à jouer au sein de l'Europe et pas seulement en tant que Français ou résidents de France.

Le sujet posé porte sur les craintes qui s'expriment. Sont-elles justifiées ? Est-ce que cet élargissement ou plutôt la relance du processus d'élargissement est une bonne chose ou pas ? Enfin, quelles sont les propositions que l'on peut faire ?

¹ Règlement général sur la protection des données

Je m'exprime en mon nom tout à fait personnel, mais la solution est de toute façon dictée par l'Histoire. Entre le non-élargissement et l'élargissement, c'est l'élargissement qui est le destin de l'Europe. De toute façon, si la France s'y opposait, ce qui, je crois comprendre, n'est pas le cas, cela n'aurait aucun effet, d'abord parce que nous avons décidé au Conseil européen de Thessalonique, en 2003, il y a vingt ans – j'y étais –, que les pays des Balkans occidentaux seraient reconnus candidats et accéderaient à l'Europe et que c'était un processus irréversible. Il y a donc une parole donnée.

Enfin, la relance de l'Europe, c'est évidemment la réaction ayant consisté, en quatre mois, sous présidence française, à reconnaître d'abord la candidature de l'Ukraine et de la Moldavie, puis, un an plus tard, celle de la Géorgie. C'est l'une des réponses face à cette guerre européenne, comme vient de le souligner Alain Lamassoure, puisqu'en dehors de l'aspect humanitaire et en dehors de l'aspect moral, ou plutôt immoral, de la guerre lancée par Vladimir Poutine, on ne peut pas imaginer la partition de l'Ukraine ni la défaite de l'Ukraine.

Pour reprendre ce qui a été dit tout à l'heure, on se trouve face à une guerre qui ressemble un peu à la guerre de 14-18. Même les guerres du Moyen-Orient impliquent des hôpitaux, des hélicoptères et un soutien aux populations civiles. Dans la présente, se déroulent des bombardements contre les populations civiles, sans aucune installation hospitalière digne de ce nom. Il se trouve certes quelques hôpitaux de campagne, créés d'ailleurs par la France et je suppose aussi par l'Allemagne, mais en réalité, ce que l'on sait de cette guerre est absolument épouvantable. Les jeunes soldats qui partent à la guerre sont opérés comme l'étaient ceux de 1914, avec des amputations quotidiennes. Nous, Européens, ne pouvons accepter, y compris à l'égard de notre rôle international, la défaite de l'Ukraine, du double point de vue de l'Ukraine et de l'Europe.

Cela étant dit, de quel élargissement s'agit-il ? Quelles sont les craintes justifiées ? Comment le conduire au mieux, à la fois de nos valeurs et de nos intérêts ? Je dirais d'abord qu'il y a deux élargissements, qui posent des sujets différents, à commencer par celui des Balkans occidentaux, qui comptent 20 millions d'habitants. Je ne suis pas sûre que dans cette salle, tous, à commencer par moi, connaissent par cœur les noms des six pays concernés ni peut-être ceux de leurs capitales !

L'autre élargissement concerne l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie, soit des pays qui sont en guerre, ou occupés par des forces étrangères, c'est-à-dire la Russie. Pour ce qui est de la Géorgie, cela se passe en Ossétie du Sud et en Abkhazie, dont les soldats russes ne se sont jamais retirés, contrairement aux promesses, aux traités et aux accords internationaux signés par V. Poutine, du temps de Nicolas Sarkozy. Pour ce qui est de la Moldavie, le conflit dit gelé de la Transnistrie a repris, avec des russophones qui penchent plutôt du côté de V. Poutine, représentant un grave risque de déstabilisation de ce petit pays.

Vous avez donc d'un côté des pays en guerre ou quasiment en guerre, occupés par des forces étrangères et, de l'autre côté, les six pays des Balkans occidentaux et la Turquie. S'agissant de ces six pays, je suis assez critique de la démarche européenne, qui a été extrêmement chaotique. On a d'abord accueilli la Slovénie en 2004, qui s'était dégagée prématurément de la guerre de Yougoslavie. La France a ensuite beaucoup poussé, ce à quoi j'étais très favorable, pour accueillir la

Roumanie, qui ne faisait pas partie de l'ex-Yougoslavie, et la Bulgarie, ce qui a été une très bonne chose, même si ces pays, il faut l'avouer, n'étaient pas totalement prêts.

Nous Français ne l'étions peut-être pas non plus, au moment de l'accession, quand on regarde nos comptes. Nous avons ensuite accueilli la Croatie ce qui, à mon avis, a été quelque peu hypocrite. Pourquoi ? Parce que la Croatie avait rendu service au tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, qui avait essentiellement été formé pour juger Milošević. Ils ont livré un général, M. Gotovina, qui a été condamné par le tribunal à 24 ans de prison, puis les Américains ont sifflé la fin de la récréation, comme ils l'ont fait d'ailleurs après la dernière guerre mondiale. Un an plus tard, M. Gotovina a été acquitté, mais la Croatie était déjà entrée en Europe.

On a laissé la Serbie de côté. Je précise que je ne défends pas la Serbie d'aujourd'hui. J'ai assisté en 2003 à l'enterrement du Premier Ministre très europhile, qui a été assassiné. Certes, la Serbie est devenue un État ultranationaliste qui s'est fait totalement exclure du processus pour cette raison, mais le nationalisme est présent dans tous nos États, y compris démocratiques. On a ainsi transformé la Serbie en farouche partisan de V. Poutine. De la même manière que pour la Hongrie, d'où je reviens d'ailleurs, on ne peut pas ostraciser et donner des leçons à tous les pays, si l'on pense que ces pays sont européens. Il faut faire autrement. Pour l'instant, l'adhésion de la Serbie reste assez hypothétique, au moins pour le court terme.

J'en arrive à l'indépendance du Kosovo. Je ne serai pas seulement critique, parce que j'ai une vision très positive de l'élargissement, mais le Kosovo indépendant pose problème. M. George Bush nous a demandé de reconnaître l'indépendance du Kosovo, pour éviter soi-disant une guerre des Balkans. On a donc créé, sans justification, un État quasi-islamique, qui n'a aucun moyen de s'autogouverner et dont l'indépendance n'a pas été reconnue par cinq États membres de l'Union européenne. Je sais que Wilson a fait pire après la guerre de 1914, mais cela n'avait alors aucun sens, et cela n'a toujours aucun sens ; maintenant, le problème est entre les mains de l'Europe, qui est très divisée à cet égard.

On a parlé de la Bosnie-Herzégovine, qui a pendant très longtemps appartenu à l'empire austro-hongrois. C'est un pays où l'islamisme radical est assez présent et qui est composé d'un *patchwork* de populations, comme tous les autres pays de la région. De son côté, l'Albanie, qui est sortie du communisme, régime très autoritaire, est aussi un *patchwork* de populations, mais a quand même franchi des pas extrêmement importants.

Pour conclure, je considère que nous ne pouvons plus faire attendre les pays des Balkans occidentaux. En dehors du Kosovo et de la Serbie qui, pour des raisons différentes, ne sont sans doute pas prêts – ou en tout cas pas acceptables s'agissant du Kosovo, parce qu'on ne voit pas comment les cinq États membres qui ne reconnaissent pas cet État pourraient l'accueillir au sein de l'Europe –, cela suffit : ces pays ont attendu vingt ans. Il faut à présent relancer le processus et les accueillir, même s'ils ne sont pas totalement prêts, puisqu'aucun pays n'est totalement prêt. Soyons clairs : on n'est jamais sûr qu'un pays démocratique, même un pays fondateur, ne revienne jamais en arrière vers un régime autoritaire, voire davantage.

Je souhaite qu'il y ait beaucoup de relations entre les universités de ces pays et nous. Nous disposons de l'Office franco-allemand pour la jeunesse, qui est

remarquable, qui a été un grand espoir et qui a très bien fonctionné. Il a peu à peu été mis en sommeil et il serait très pertinent de ranimer cet office, en élargissant son champ de vision géographique, pour que les jeunes se rencontrent. Il s'agirait de constituer une sorte d'Erasmus entre l'Office franco-allemand pour la jeunesse et les pays accédants.

Je mets de côté la Turquie. Quand j'étais au Gouvernement, le Président Chirac poussait beaucoup à l'accession de la Turquie. Je m'y oppose, pour des raisons purement inavouables et que je dirai quand même. Je pense que ce pays est très fortement influencé par les Frères musulmans. Nous ne sommes pas prêts à accueillir le régime de M. Erdogan, qui est très autoritaire et certes pas théocratique, mais qui a tout de même renoncé complètement à la laïcité qui figurait dans sa constitution. De plus, nous voyons à l'OTAN, dont la Turquie est membre depuis 1949, qu'elle est extrêmement ambivalente, puisqu'elle vient d'acheter des armes à la Russie tout en restant membre de l'OTAN. Je crois que la Turquie, qui ne souhaite d'ailleurs plus rejoindre l'Europe, a totalement instrumentalisé l'Europe pour solder la laïcité et prendre le pouvoir. Dès lors, je pense qu'il faut oublier pour l'instant l'entrée de la Turquie dans l'UE. Telle est mon opinion. En revanche, je suis favorable à l'entrée de l'Ukraine, aux conditions qui ont été exposées, avec le préalable d'aider l'Ukraine. L'Allemagne est aujourd'hui le deuxième ou le troisième fournisseur d'armes en Ukraine. La Suisse devrait lever ses réserves et la France constituer des stocks, puisqu'elle dispose d'une industrie de la défense extrêmement forte. Ce serait une bonne chose pour notre commerce international et pour la sécurité européenne, donc la sécurité française.

J'en viens brièvement aux craintes actuelles à l'égard d'un autre élargissement, qui sont surmontables. J'évoquerai ensuite les enseignements globaux à tirer, pour la France, de l'élargissement qui vient d'être relancé l'an dernier.

Les principales craintes sont connues : l'agriculture et l'Ukraine. Ces sujets sont gérables. D'ailleurs, avec ou sans élargissement, des mesures sont prises au moment où la France vit une crise agricole très profonde. Il y a aussi la question des différences culturelles et religieuses. Nous sommes un État laïque, tandis que d'autres ne le sont pas. Or il faudra vivre une Europe avec une coexistence des religions. C'est pour cette raison que je suis très favorable à la laïcité. Je suis d'ailleurs une repentie en ce qui concerne le refus d'introduire dans la charte des droits fondamentaux les racines judéo-chrétiennes. Je suis aussi une repentie pour l'intégration de la charte dans les traités. J'étais enthousiaste au départ et je ne le suis plus du tout. Je pense que cela a aussi à voir avec l'élargissement et je vous dirai pourquoi.

Sur le plan institutionnel, l'Europe ne fonctionne certes pas parfaitement, mais elle ne fonctionne pas non plus trop mal. Sur ce point, j'exprimerai une petite nuance d'opinion par rapport à mon ami Alain Lamassoure, ce qui est normal dans une démocratie. Je pense qu'il faut oublier l'idée d'un traité. La France ne le ratifierait pas. Les référendums n'y sont pas obligatoires pour ratifier les traités européens, contrairement à l'Irlande, par exemple. En France, les référendums ne marchent pas. Nous avons initié la Communauté européenne de défense, avant de voter contre. De même, nous avons initié avec l'Allemagne le traité constitutionnel européen, avant de voter contre. Nous avons trahi notre parole.

Je souhaite ajouter deux autres éléments. Premièrement, je pense que le mécanisme d'adhésion, consistant à aider les pays à construire un État, fonctionne très

bien. C'est une formation extraordinaire pour les administrations concernées. Je ne me fais aucun souci sur la capacité, même de la Bosnie-Herzégovine, de s'adapter à ce nouveau cadre étatique, même si elle ne sera pas tout à fait prête. Elle continuera néanmoins sa préparation et son acculturation au sein de l'Europe.

Je salue l'arrivée de M. le Président du Sénat, qui nous fait le très grand honneur d'être parmi nous. J'en viens pour conclure aux changements. J'estime tout d'abord que la France doit se réapproprier le sujet européen. La classe politique française, dans le contexte de l'euroscpticisme, doit se réapproprier l'Europe qu'elle a construite, qu'elle a voulue. Sans la France, l'Europe n'existerait pas ! Or notre système politique est totalement antinomique. L'Europe est fédérale, nous ne le sommes pas. L'Europe est fondée sur un système quasi parlementaire. Nous en avons un, sans qu'il se compare toutefois aux systèmes des autres États européens. L'Europe, fonctionner sur le compromis, parfois un peu bancal, tandis que la France pratique le conflit permanent. L'Europe, c'est le libéralisme économique. On ne l'a toujours pas digéré, car nous sommes plus étatistes que véritablement libéraux. Enfin, l'Europe ne connaît pas la laïcité mais connaît, au contraire, le concept de minorité ethnique ou religieuse, qui est totalement étranger à notre culture.

Enfin, c'est en comprenant les pays qui vont devenir nos voisins ou qui le sont déjà, c'est en allant vers eux, en mettant de côté une certaine arrogance que nos gouvernants peuvent parfois manifester, en développant la diplomatie parlementaire qui est une façon de nouer des liens entre sociétés civiles en dehors de tout *imperium* français, que la France a une carte formidable à jouer. Elle a construit l'Europe et doit refuser un certain déclin de son influence au niveau de l'Europe, car celle-ci ne se fera pas sans elle. Il faut donc gagner cette guerre, afin que la France retrouve en Europe une place de *leader* et que le pilote franco-allemand, j'y crois encore, accompagne ce futur élargissement. Enfin, tout cela ne doit pas se faire au détriment de notre identité nationale. Nous sommes ici au cœur de notre identité nationale, que nous ne perdrons jamais.

M. Jean-François Rapin, président. – Je salue à mon tour Gérard Larcher, le Président du Sénat. Je propose à présent de passer la parole à Marta de Cidrac.

Mme Marta de Cidrac. – Merci, Monsieur le Président et merci à nos intervenants. C'était passionnant. J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt toutes les interventions de ce matin. Il manque toutefois une dimension : je souhaite vous interroger sur le volet démographique de l'élargissement. Mme Lenoir l'a rappelé, de nouveaux Européens viendraient nous rejoindre. En considérant les Balkans, cela représente environ 18 millions d'habitants, et au total 65 millions d'habitants en y ajoutant l'Ukraine et la Moldavie. Avec le Brexit, 67 millions d'Européens nous ont quittés. Il s'agit d'une masse démographique quasi équivalente mais elle représenterait 10 % de la puissance économique britannique du Royaume-Uni, lorsqu'il a quitté l'Union européenne.

Au-delà de cette question, il faut rappeler que nous sortons d'un moment qui n'est pas tout à fait neutre, celui de la réélection de Vladimir Poutine. En effet, on parle beaucoup de la Russie, mais c'est surtout V. Poutine qui nous fait peur, lui qui a entraîné la Russie dans la voie inacceptable et innommable de la guerre contre l'Ukraine. Il faut que nous soyons parfaitement solidaires là-dessus. Étudions la liste des États qui l'ont félicité, ceux qui se sont abstenus et ceux qui l'ont critiqué. En tenant

compte de la part démographique de ces pays sur notre planète, il apparaît que les États qui le critiquent ne représentent qu'environ 16 % de la population mondiale. Cela m'interroge. Mais ces 16 % de la population mondiale représentent 60 % du PIB mondial. J'aurais souhaité vous entendre également là-dessus, ainsi que sur le dépeuplement en cours dans les Balkans : ces dernières années ont vu beaucoup de départs des pays des Balkans vers d'autres pays, notamment de personnes jeunes, mais ces personnes revenaient ensuite, or dorénavant, ces jeunes s'implantent ailleurs mais ne reviennent plus, ce qui interroge beaucoup. Quelle est votre analyse à ce sujet ?

Mme Noëlle Lenoir. – Votre question est très intéressante. Je reconnais qu'une masse de 500 millions d'habitants apparaît certes limitée par rapport à la Chine ou l'Inde, mais elle reste tout de même une force démographique. C'est notamment le cas en comparaison avec les Américains, qui sont moins nombreux, et avec les Russes dont la capacité de nuisance est sans rapport avec le déclin démographique. Je vais à présent évoquer un sujet politiquement incorrect, mais le Sénat reste un lieu d'expression. Je pense que la désagrégation de l'Europe reposera davantage sur l'absence de maîtrise des flux migratoires, plus que sur une démographie insuffisante. L'Europe reste un ensemble démocratique, qui fonctionne selon des règles communes. Ces règles communes doivent transcender les différences nationales, religieuses et ethniques. L'élargissement peut être une aubaine ou se révéler au contraire défavorable, puisqu'il agrandira nos frontières avec la Russie, du fait de l'intégration de l'Ukraine. En tout cas, l'Europe ne peut pas être le continent où l'on vient s'installer pour chercher le bonheur, sans s'y intégrer. Pour moi, c'est un mirage d'estimer qu'on a besoin d'énormément d'apports extérieurs pour maintenir notre force dans le monde. À mon sens, la force, c'est d'abord l'armée et la capacité de la mobiliser, ainsi que le niveau technologique et une certaine forme d'indépendance technologique. Plus que la démographie, c'est là-dessus que reposera notre force.

M. Alain Lamassoure. – La question de la sénatrice est une excellente question. Je formulerai un double commentaire. En premier lieu, les valeurs que nous pratiquons et que nous avons inscrites dans la Charte européenne des droits fondamentaux sont les valeurs universelles. Elles figurent à la Charte de l'ONU. Les 193 États qui existent aujourd'hui sur la planète ont tous signé et ratifié cette Charte. Des pays tels que la Chine, la Russie ou la Turquie disent parfois ce que sont les valeurs occidentales, et non les leurs, mais ils ne proposent pas d'autre modèle. En dehors de la Turquie, personne ne rêve d'être Turc. En dehors de la Russie, personne ne rêve d'être Russe, alors que, pendant la Guerre froide, une forte proportion de Français rêvait d'être soumise à un régime aussi favorable que celui de l'Union soviétique. Soyons fiers de nos valeurs universelles ! Ce sont les seules qui peuvent être acceptées, pas forcément par les gouvernements de pays tyranniques, mais par les 8 milliards de personnes sur la planète.

J'en arrive à la démographie – et je m'adresse ici plus particulièrement aux jeunes, car ce sera votre grand défi. Sur le long terme, la Russie n'est pas du tout le principal problème. Démographiquement, ce pays est en voie de disparition, comme d'ailleurs la Chine un peu plus tard. Sur le long terme, c'est-à-dire sur la deuxième moitié du XXI^{ème} siècle, la croissance démographique sera en Inde et en Afrique. Quand mon père est né, un être humain sur cinq était Européen. De façon relative, l'Europe était extraordinairement peuplée. Un être humain sur vingt était Africain. Selon les mœurs de l'époque, l'Europe a colonisé l'Afrique, en trouvant cela tout à fait normal. Quand mon fils aîné aura l'âge que j'ai aujourd'hui – il a vingt-cinq ans de moins que

moi –, un être humain sur cinq sera Africain et un être humain sur vingt sera Européen. Dès lors, pour éviter le risque qu'a évoqué Noëlle Lenoir à juste titre, la responsabilité de votre génération sera de faire preuve d'autant d'imagination et d'autant de courage politique qu'en ont eu les Pères fondateurs pour réconcilier les pays européens au sein de l'Union européenne. La grande tâche de votre génération sera de concevoir avec les Africains un mode de coopération, une charte de vie en commun, un système politique dans lequel nous pourrions apporter la sagesse du Vieux Continent, notre art de défendre des valeurs universelles, notre système juridique, notre art de réconcilier des peuples qui étaient irréconciliables, tandis qu'ils apporteront leur jeunesse, leur créativité ou leur inventivité, en limitant, bien entendu, les inconvénients que ces relations comporteront.

M. Joachim Bitterlich. – Je formulerai deux remarques et poserai une question. Quand on examine de manière plus profonde les valeurs universelles, on constate que nous avons en réalité différentes valeurs et différentes compréhensions de ces valeurs en Europe. Noëlle Lenoir a mentionné la laïcité. Elle a évoqué les Frères musulmans en Turquie. Or nous connaissons un phénomène du même genre en France. Je trouve que cet aspect reste sous-estimé. Je me demande toujours quel est le bon régime pour nous tous. Est-ce le régime allemand des concordats ou le régime français de la laïcité ? Cela mérite débat, mais je pense que nos idées à cet égard ne sont pas exportables. « Les autres ne pensent pas comme nous », selon le titre qu'a donné Maurice Gourdault-Montagne à ses mémoires. Cela mérite réflexion.

L'autre question est celle du budget. Cher Alain, tu as mentionné l'emprunt de 800 milliards d'euros. J'ai constaté une grande réticence de ceux que l'on appelle les « frugaux » à son égard. Je n'envisage pas qu'un gouvernement allemand, qu'il soit de droite ou de gauche, ait le courage de retenter cet exercice face à la Cour constitutionnelle de Karlsruhe. Pour ma part, je suis touché par un double aspect. Chaque année, et 2023 en est un exemple très clair, environ 300 milliards à 400 milliards d'euros partent de notre épargne européenne en direction des Etats-Unis. Comment attirer ces capitaux pour qu'ils soient placés en Europe ? J'y vois une marque de la nécessité absolue d'accomplir ce que j'appelle le marché intérieur financier des capitaux. D'ailleurs, certains amis américains ne comprennent pas du tout pourquoi nous n'en avons pas créé un jusqu'à présent en Europe, comme ils l'ont fait avec la FED et les systèmes liés. C'est une piste à conserver à l'esprit, mais j'ai l'idée d'une voie plus simple encore : la Banque Européenne d'Investissement, qui d'ailleurs n'aime pas se mêler du financement de la défense mais qui devrait rapidement changer sa position à ce sujet, a investi en 2023 environ 90 milliards d'euros dans les États européens. 10 % de cet argent et 10 % des investissements de nos grandes banques étatiques en France, en Allemagne, en Italie ou en Espagne permettraient d'obtenir rapidement les 100 milliards que Thierry Breton demande pour des financements additifs européens. Réfléchissez aussi, s'il vous plaît, à d'autres ressources budgétaires que celles auxquelles on pense normalement.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ces réflexions. Avant d'entendre le Président Larcher, je propose qu'un ou deux étudiants posent une question.

Un auditeur – Monsieur le Ministre, Madame la Ministre, merci pour vos interventions. Je tâcherai de lier ce que Mme la Ministre a pu dire en première session avec ce que M. le Ministre a dit tout à l'heure, pour en faire ressortir une seule question. Madame la Ministre, vous aviez, lors de la première session de ce matin, évoqué

l'éloignement des citoyens européens et des institutions de l'Union européenne. La résurgence et le maintien des histoires nationales ont également été mentionnés, ainsi que la montée du populisme et des nationalismes. Par la suite, Monsieur le Ministre, vous avez fait part de votre point de vue en faveur d'un élargissement à l'Ukraine, et ce, dans un délai plus court que prévu pour les autres pays. N'y a-t-il pas un risque majeur à considérer une intégration accélérée de l'Ukraine qui, en ce moment, mobilise le nationalisme pour faire face à l'invasion russe et à l'agression russe ? N'est-ce pas précipité pour la consolidation de l'Union européenne, de faire place à ces nationalismes ? N'est-ce pas introduire un risque en germe dans l'Union européenne ?

Mme Noëlle Lenoir. – Vous avez raison de rappeler que « le nationalisme, c'est la guerre ». Je crois que c'est François Mitterrand qui a dit cela. C'est vrai que l'Europe s'est construite sur le rejet des nationalismes, qui avaient conduit à des guerres européennes fratricides, jusqu'à la dernière guerre mondiale. Cela dit, il faut comprendre le nationalisme dans des pays qui se débarrassent de certains régimes comme le communisme. L'éclatement de la Yougoslavie a été le retour du nationalisme, parce qu'il n'y avait pas d'alternative. Quand vous vivez sous un régime extrêmement autoritaire, où la société civile n'a absolument plus d'espace de liberté et de mouvement, on cherche une autre façon de cimenter la société. Il faut comprendre que c'est une période de transition pour ces États. Finalement, l'Ukraine est sauvée par son nationalisme. Sans lui, comment enverrait-elle ses enfants dans des conditions aussi périlleuses, avec une dissymétrie aussi forte avec les forces russes, pour lesquelles la vie ne compte pas ? Il ne faut pas oublier que Staline a mené une guerre épouvantable, la Seconde Guerre mondiale, qui a causé près de 30 millions de morts du côté russe. V. Poutine est prêt à faire la même chose. Il est prêt à envoyer à la mort une bonne partie de ses jeunes, sans absolument aucun état d'âme. Il ne faut pas craindre ce passage nationaliste dans ces pays. Il faut néanmoins éviter en effet que cela ait un retentissement chez nous. La lutte contre l'eurosepticisme, qui doit être une cause commune de tous les États européens, doit passer par les jeunes et par la connaissance que nous avons des uns et des autres. Les Hongrois sont très nationalistes. Nous-mêmes le sommes quelque peu : une certaine forme du gaullisme consiste aussi à retrouver son identité nationale. L'ultra-nationalisme en tant que besoin de faire des conquêtes à l'extérieur, d'imposer ses vues et d'avoir une politique d'expansion coloniale n'est pas du bon nationalisme, mais il faut quand même laisser place, y compris en Europe, à une forme de défense de son identité nationale. Être Texan ou être New Yorkais, ce n'est pas du tout la même chose. C'est cela aussi, l'Europe, et il faut l'accepter. À mon avis, c'est même une richesse et une protection pour le citoyen que d'avoir une forte identité nationale et d'avoir le sentiment qu'il ne va pas la perdre, même au sein de l'Europe.

M. Alain Lamassoure. – Je dirai la même chose, à ma manière. Je ne sais plus quel homme politique avait déclaré : « le patriotisme, c'est l'amour des siens, le nationalisme, c'est la haine des autres ». Or nous sommes tous des patriotes. En outre, s'il y a un peuple à qui on ne peut pas faire le reproche d'être nationaliste, c'est l'Ukraine. Ce n'est pas l'Ukraine qui a attaqué la Russie. C'est la Russie qui a attaqué l'Ukraine. En outre, pourquoi est-ce que la Russie a attaqué l'Ukraine ? Parce que les relations entre ces peuples, les relations historiques, culturelles et en partie religieuses sont telles, que si un système démocratique à l'européenne s'installait durablement à Kiev, le risque de contagion serait considérable. La contagion est vécue comme un risque par les dirigeants du Kremlin. Pour eux, c'est inacceptable. C'est pour cette raison que V. Poutine a eu recours à la force. Si nous ne sommes pas capables d'aider les Ukrainiens et de les accueillir dans la famille européenne, cela veut dire que nous ne

sommes pas capables de défendre nos valeurs et de nous battre pour elles. Le défi de l'entrée de l'Ukraine dans l'UE ne tient pas du tout au nationalisme ukrainien. La question est de savoir si nous considérons qu'il faut mettre un coup d'arrêt aux prétentions hégémoniques du pouvoir russe ou laisser faire, parce que ce sont des peuples vivant à l'Est, loin de nous et que cela nous serait égal ! Ce n'est pas possible. Je reprends ce que je disais tout à l'heure sur les agneaux et les loups. Nous sommes convaincus que nous vivons dans un monde d'agneaux, et qu'une espèce de fou s'agitait tout à coup, à Moscou. Ce n'est pas du tout cela. Mme la Sénatrice disait qu'il y a un problème V. Poutine en Russie. Ce n'est pas simplement V. Poutine. Qui le remplacera ? Je ne sais pas, mais le système demeurera. Je vous invite à relire le long télégramme – c'est sous ce nom qu'il est resté dans l'Histoire – que le diplomate américain George Kennan a envoyé aux États-Unis pour décrire en 1946 le système soviétique sous Staline. Il est disponible sur Google et compte 30 pages. Écrit en anglais, il est très facile à lire. Changez simplement deux mots, URSS et Staline, que vous remplacez par Russie et V. Poutine, le système est exactement le même. Bien entendu, nous souhaitons tous que la Russie, le plus tôt possible, reprenne sa marche vers la démocratie, qu'elle avait entreprise quelque peu dans les années 90. En attendant, c'est la lutte du totalitarisme militariste hégémonique contre les valeurs occidentales. Nous avons la chance de ne pas être obligés, pour le moment, d'aller nous faire tuer sur ce front-là où d'autres se font tuer pour nous. Oui, c'est une chance, en quelque sorte.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci beaucoup, Monsieur le Ministre et Madame la Ministre. Je vous propose maintenant que le Président Larcher, que je remercie d'être venu conclure cette table ronde de très haut niveau, prenne la parole.

M. Gérard Larcher, président du Sénat. – Madame la Ministre, chère Noëlle Lenoir, Monsieur le Ministre, cher Alain Lamassoure, Monsieur l'Ambassadeur, je vous ai entendu sur le budget et les transferts d'investissement et de capitaux avec beaucoup d'intérêt.

Monsieur le Président de la commission des affaires européennes, mes chers collègues, et vous tous, notamment étudiants, qui êtes ici présents, le Sénat n'a pas attendu l'approche des élections européennes pour se saisir d'un certain nombre d'enjeux parmi les plus sensibles. Je reviendrai sur la question de l'élargissement, indissociable de celle de la réforme. C'est, me semble-t-il, l'un des défis majeurs. La commission des affaires européennes du Sénat joue à cet égard tout son rôle, et je l'en remercie.

Vos débats ont fait suite à une série d'auditions organisées depuis le début de cette session parlementaire. Ils ont permis de poursuivre et d'approfondir méthodiquement ce travail de réflexion qui interroge le temps long de notre action publique, en ouvrant une sorte de réflexion prospective.

Nous vivons, assurément, une accélération de l'Histoire. L'agression russe contre l'Ukraine a marqué un basculement géopolitique majeur, même s'il se fait sur des constantes de la Russie et, précédemment, de l'Union soviétique. À la guerre froide et aux conflits dits « gelés » a succédé une attaque sans précédent contre les intérêts et les valeurs fondatrices de l'Union européenne. Je partage ce constat. C'est que j'ai

exprimé, et vous étiez présent, cher Jean-François Rapin, devant la Rada ukrainienne réunie en assemblée plénière.

Le Conseil européen des 14 et 15 décembre derniers a acté l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie, et octroyé à la Géorgie le statut de candidat. Sans présager de l'avenir, on peut constater que les défis concernant l'Ukraine, la Moldavie, et de façon quelque peu différente la Géorgie, ainsi que les problématiques qui y sont associées, sont considérables. Je vais y revenir. Le combat pour les valeurs, que l'on vient d'évoquer, est naturellement essentiel.

Le Conseil européen de décembre a parallèlement réaffirmé les perspectives d'adhésion des Balkans occidentaux, qui peuvent désormais être accélérées – nous constatons cependant combien ces procédures demeurent semées d'embûches et à quel point la question de leur synchronisation, au-delà des efforts restant à accomplir, est sensible.

Quelles que soient les différences d'approches qui ont pu être exprimées, l'élargissement apparaît incontestablement comme un investissement géostratégique dans la paix, dans la sécurité, dans la stabilité. Mais l'élargissement ne pourra porter ses fruits sans une réforme pressante, profonde, exigeante du fonctionnement de l'Union européenne, avec ou sans révision des traités. Ne présumons pas de nos forces dans les révisions des traités, Alain Lamassoure et moi-même en avons quelques souvenirs... Cette réforme déterminera à la fois les ambitions de l'UE et les moyens qu'elle se donne pour les atteindre.

L'Union européenne attend des pays candidats, de toute évidence, des réformes afin que puissent se concrétiser leurs perspectives d'adhésion : il s'agit pour ces pays de se mettre à niveau sur l'acquis communautaire, de consolider l'État de droit selon les valeurs universelles qui viennent d'être évoquées et d'ajuster leur régulation économique selon les critères dits de Copenhague.

Mais cette dynamique ne peut s'envisager sans un mouvement, concomitant et transversal, de réforme des politiques et des institutions de l'Union européenne. Nous ne pourrons faire l'économie d'une telle réforme, pour passer de 27 à plus de 30 voire 35 membres demain. C'est cette réforme qui déterminera le quatrième critère de Copenhague, trop souvent passé sous silence : la capacité d'absorption de l'Union européenne, comme vous l'avez dit cher Jean-François Rapin ; c'est un peu comme la capacité d'absorption des intercommunalités quand elles grandissent, et je n'évoque pas seulement le Pays Basque, cher Alain Lamassoure, mais c'est une réalité. La notion de capacité d'absorption me semble extrêmement importante. Le Sénat doit pouvoir apporter sa force de réflexion, de prospective et d'expérience à ce propos. Il faut d'ailleurs multiplier, à ce sujet notamment, les échanges avec les autres parlements nationaux - nous l'évoquions hier avec Jean-François Rapin. C'est la seule manière de procéder, parce que je crois aux identités, je crois aux peuples qui ne sont pas le contraire de ce que nous devons construire tous ensemble. Ce sont les peuples d'Europe et les parlements qui, le jour venu, ratifieront et décideront d'élargir ou non l'Union européenne, et jusqu'où.

Quel que soit le contexte géopolitique, ce sont nos peuples, nos parlements, qui devront faire le choix d'intégrer ces pays qui relevaient jusqu'à il y a peu de temps de la politique de voisinage. Ce n'est pas la même chose de relever de la politique de

voisinage ou du statut de candidat, puis de celui de membre plein de l'Union. Cette politique de voisinage fait de certains de ces pays des marches et autant d'espaces de transition entre l'Union européenne et ses puissants voisins. Ce choix doit être éclairé.

L'Europe, consciente de ses vulnérabilités et de ses dépendances, peut, une fois élargie, devenir plus grande, plus autonome et plus souveraine. À condition de réviser son fonctionnement institutionnel et ses politiques. Elle a déjà démontré sa capacité à évoluer, non seulement dans sa vision géopolitique mais aussi quant au contenu de ses politiques, comme le montre la toute récente proposition de révision de la politique agricole commune, par exemple : en effet, sous l'effet de la crise et de l'agression russe contre l'Ukraine, on a bouleversé un certain nombre de nos concepts majeurs. Je ne ferai qu'évoquer aussi, Monsieur l'Ambassadeur, le concept énergétique, mais c'est une réalité que la France et l'Allemagne doivent aborder de manière très claire.

L'Union européenne est donc à l'heure de choix décisifs. C'est même le sens de la construction européenne qui me paraît en jeu.

Comme l'a écrit Édouard Balladur, qui a ouvert votre matinée, après le précédent élargissement, il faut « penser l'Europe autrement », en conservant l'inspiration fondatrice de Robert Schuman, celle des « solidarités concrètes » et graduelles, deux mots qui trouvent pleinement leur sens, qui engagent chacun de nos peuples les uns envers les autres.

La progressivité de l'adhésion, par l'octroi successif du bénéfice des politiques européennes, est de mon point de vue une piste trop peu explorée.

Je vous invite également à méditer la contribution sans faux-semblants du même Édouard Balladur sur l'Europe et notre souveraineté, appelant à une réorganisation en profondeur de l'Europe.

L'axe franco-allemand, face à ces enjeux, demeure central. Il est malmené depuis trop longtemps. Malgré les vicissitudes, nous travaillons à le conforter, à travers nos contacts réguliers avec le Bundesrat, mais aussi au sein du triangle de Weimar avec les Polonais et les Allemands. Nous le dynamisons au plan parlementaire.

J'ai entendu l'appel de Noëlle Lenoir tout à l'heure. Il faut que la France s'engage plus pour l'Europe.

Voilà ce que je pouvais vous proposer comme réflexions, en arrivant en fin de matinée, un peu comme les carabiniers... J'ai néanmoins pu entendre quelques-uns des échanges. Face aux peurs, aux craintes et aux espérances, la question démographique sera effectivement une question majeure. Je le pense pour les temps qui viennent. J'ai bien entendu les chiffres que donnait Alain Lamassoure. Je me rendrai en Afrique la semaine prochaine, avec laquelle nous avons trop perdu de contacts et de relations, les uns et les autres. Nous ne les vivons parfois qu'au travers de difficultés. La question migratoire est majeure pour l'Europe. Il faut transformer ce sujet de préoccupation et de doute en quelque chose de différent. C'est ce que proposait Alain Lamassoure. Encore faut-il que nous ayons ces contacts et ces échanges.

Jean Monnet, qui repose à proximité de Rambouillet, dans mon département, disait : « Faire l'Europe, c'est faire la paix ». Je crois que cela reste vraiment l'un des enjeux d'aujourd'hui. Merci d'avoir contribué aux réflexions du Sénat et à l'échange avec une génération nouvelle qui aura à relever ce défi. Nous sommes les héritiers directs des Pères fondateurs, avec de vrais débats qui nous ont parfois divisés sur quelques traités. Au fond, après ce que nous avons construit, je crois qu'il y a une nouvelle étape à bâtir dans les temps qui viennent, qui vous appartient en premier lieu. Merci à tous !

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous propose de conclure cette matinée riche, mais finalement trop courte pour évoquer tous les enjeux de l'élargissement. Nous y reviendrons donc. Comme le Président Larcher l'a souligné, nous avons en effet engagé un travail de longue haleine sur l'élargissement. Comme je l'ai dit en préambule, je trouve que ce sujet n'est pas assez au cœur de nos réflexions et débats. Il n'est même pas au cœur de la campagne électorale européenne actuelle. C'est notre responsabilité d'être plus vigilants, notamment sur les modes de scrutin ou sur la façon de mieux intégrer nos populations et nos citoyens à cette réelle vie européenne, sans parler – j'insiste – de fédéralisme. Cela pourrait être l'un des enjeux et l'un des combats politiques de demain, sur la vision que l'on peut porter de l'Europe. Je crois que l'Europe, constituée de plusieurs nations, est vraiment le modèle dont on peut rêver. En tout cas, c'est ce pour quoi elle a été construite.

J'espère que ces échanges ont intéressé les étudiants. Les sénateurs étaient moins présents, du fait du débat et du vote concomitants en séance, mais il était difficile de revenir sur la date fixée pour notre rencontre, du fait du panel de personnalités de haut niveau constitué pour cette table ronde. Merci à tous. Merci encore, Monsieur le Président, d'être venu conclure cette matinée, ce qui marque l'importance que le Sénat accorde à la dimension européenne de ses travaux.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Jeudi 28 mars 2024

Présidence de Jean-François Rapin, président, et M. Charles Sitzenstuhl,
Vice-président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale

Institutions européennes

*Réunion commune avec la commission des affaires européennes de
l'Assemblée nationale : bilan de la législature européenne avec les présidents de
délégations françaises des groupes politiques du Parlement européen ou leurs
représentants*

M. Charles Sitzenstuhl, vice-président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – J'ai le plaisir d'ouvrir cette réunion commune avec la commission des affaires européennes du Sénat consacrée à un échange avec les représentants de délégations françaises au sein des groupes politiques du Parlement européen sur le bilan de la législature 2019-2024. Il nous a semblé important d'organiser cet échange alors que les citoyens des 27 États membres de l'Union seront appelés aux urnes le 9 juin pour désigner leurs représentants au Parlement européen.

Je me réjouis de coprésider cette réunion avec Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat, et j'excuse auparavant le président Pieyre-Alexandre Anglade qui a été empêché ce matin de participer à cette réunion et m'a demandé de le suppléer.

Mesdames et Messieurs les députés européens, nous allons d'abord vous entendre pour que vous nous présentiez votre analyse du bilan de la législature européenne en cours. Nous donnerons ensuite la parole aux représentants des groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat par alternance entre nos assemblées. Cette réunion est retransmise sur le portail vidéo et les réseaux sociaux des assemblées.

À titre personnel, je me réjouis de cette réunion qui montre que le Parlement européen – et l'Union européenne au sens plus large – est une institution qui fonctionne selon des principes démocratiques et en assurant une pluralité des points de vue dans les échanges.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat. – Merci Monsieur le président de nous accueillir à l'Assemblée nationale. Nous sommes à un moment charnière de la vie démocratique européenne qui voit s'achever la fin de la mandature du Parlement européen et celle de la Commission européenne. C'est donc l'heure des bilans, mais aussi des projets.

Pourtant, les événements intenses qui ont marqué la législature qui s'achève montrent combien il est difficile de se projeter. Qui, en 2019, aurait anticipé la pandémie de Covid-19, la levée d'un emprunt commun, puis l'agression russe en Ukraine ?

Bien sûr, les tendances de fond auxquelles tentait de répondre le programme stratégique 2019-2024 qui a été fixé par le Conseil européen et les priorités de la

Commission européenne déclinées dans son programme de travail annuel n'ont pas varié. Le réchauffement climatique, la révolution numérique, la pression migratoire, le défi démocratique, les menaces sur l'État de droit restent autant de défis pour l'Union européenne. Sur ces défis au long cours, il est important de faire le point, de saluer les avancées comme en matière de régulation du numérique, de déplorer la marche forcée avec laquelle certaines ont pu être menées, de regretter la lenteur d'autres réponses européennes – je pense au nouveau Pacte sur l'asile et la migration dont la négociation aura pris plus de quatre ans – et de dénoncer la trop grande inertie de l'Union sur certaines priorités comme l'amélioration du fonctionnement démocratique, la finalisation de nouvelles ressources propres pour le budget européen ou encore la lutte contre la corruption.

Nous ne pouvons cependant pas ignorer le cours de l'histoire qui a conduit à dévier de ces sujets de fond. Quatre sujets majeurs qui n'étaient pas considérés en 2019 comme prioritaires se sont ainsi imposés dans l'agenda européen, à savoir la santé, l'énergie, la souveraineté européenne et la défense. Il nous revient aussi ce matin d'apprécier dans quelle mesure l'Union européenne a su y faire face.

Faire le bilan du passé, c'est aussi se demander s'il a permis de préparer l'avenir. L'Union européenne a-t-elle mis à profit ces années pour se préparer aux nouveaux défis du prochain quinquennat ? La guerre est à nos portes. L'espace est devenu un enjeu de souveraineté majeure. L'intelligence artificielle bouleverse l'économie, le marché de l'emploi, mais aussi le fonctionnement démocratique.

Tous ces défis de demain se préparent aujourd'hui et nous ne pouvons les ignorer dans le bilan que nous dresserons ensemble ce matin.

Mes chers collègues députés, nous vous proposons de vous exprimer.

M. François-Xavier Bellamy, député européen. – Il est effectivement important que nous puissions nous réunir pour faire le bilan de cette législature européenne et dessiner aussi les perspectives d'action qui nous attendent.

Ces cinq années auront été marquées par une succession de crises qui étaient bien loin des perspectives de l'Union européenne lorsque nous avons commencé ce mandat en 2019.

Nous avons tous en mémoire la crise du Covid-19 qui nous aura empêché de vivre dans sa plénitude l'expérience parlementaire. Pourtant, le Parlement européen a réagi pour pouvoir continuer à travailler pendant cette période qui aura mis au jour les vulnérabilités de l'Europe. Il en va de même de la crise créée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine.

À chaque fois, l'Europe n'avait pas les moyens de faire face avec assez de solidité et de robustesse à ces crises. Nous avons constaté, pendant la crise du Covid-19, le manque de masques, de blouses et de produits de première nécessité pour nos personnels soignants. La guerre en Ukraine a révélé aussi nos vulnérabilités stratégiques, notamment en matière d'industrie de défense.

Face à ces crises, l'Europe a su réagir et mettre en œuvre des revirements qui sont vraiment historiques à l'échelle de l'Union européenne. Le mécanisme

d'ajustement carbone aux frontières me paraît à ce titre déterminant. Pour la première fois, l'Union européenne fait de son premier atout, son grand marché unique, un levier pour la décarbonation. Même si ce levier devra être complété, c'est un levier utile. Il permettra de donner un prix au carbone et d'inciter les grands producteurs mondiaux à progresser vers la décarbonation. Il s'agit de sortir de la vision d'une mondialisation dérégulée pour fixer des priorités politiques autour de notre politique commerciale. La bataille du climat est essentielle et je regrette pour ma part que cette prise de conscience ait été encore très imparfaite.

Par ailleurs, malgré les réveils que ces crises successives auront suscités, l'Union européenne a continué à compliquer la vie de ceux qui produisent sur son sol alors qu'elle aurait dû se déterminer d'une manière plus rapide pour investir dans des filières stratégiques.

Concernant l'agriculture, nous nous sommes opposés avec le groupe PPE de manière déterminée à un texte comme *Restauration de la nature* qui devait aboutir à une baisse de la production agricole en Europe.

Nous avons défendu la filière nucléaire, quand tant d'autres s'y opposaient parce que nous croyons à la nécessité de produire l'énergie dont nous avons besoin.

Nous avons dit la nécessité d'un moratoire législatif sur les sujets environnementaux, parce que là où les acteurs européens ont déjà effectué une transition extrêmement exigeante, le but est d'abord de les protéger et de leur permettre de continuer à produire plutôt que de contribuer à une politique de surenchère normative qui finit par leur rendre la tâche de plus en plus difficile.

En matière migratoire, il faut que l'Europe retrouve les moyens de maîtriser son destin par le contrôle de ses frontières extérieures.

Mme Aurore Lalucq, députée européenne. – La mandature a commencé par le *Green Deal*, c'est-à-dire par un compromis gauche-droite qui découle du constat qu'il faut absolument agir dans le domaine environnemental avant qu'il ne soit trop tard. Le signal envoyé a été extrêmement fort.

Puis, la crise du Covid-19 est survenue et cela a été un réveil douloureux pour l'Union européenne. Nous avons réalisé que nous ne savions plus produire de masques, de paracétamol et de certaines molécules. C'est la fin de la croyance dans la mondialisation heureuse où nous dépendons tous les uns des autres. Il est apparu que ce système supposément hyper-efficace ne l'était pas forcément. Cela a été un réveil douloureux, surtout que nous avons toujours regardé les autres pays, notamment les États-Unis, avec un peu de mépris s'agissant de leur modèle social, de production ou de santé.

L'*Inflation Reduction Act* aux États-Unis, est un autre réveil douloureux car, si avec le *Green Deal* nous sommes le premier continent à revendiquer une neutralité carbone en 2050, ce sont les États-Unis qui agissent pour réaliser cet objectif.

Les États-Unis ne mettent pas d'idéologie dans leurs moyens : quand ils font de la politique industrielle, ils utilisent tous les leviers à leur disposition. Nous avons finalement compris que nous devons agir comme eux, mais cela nous a pris du temps.

Enfin, l'invasion de l'Ukraine a été un réveil terrible pour certains. Nous avons compris qu'il fallait absolument revoir notre autonomie stratégique. Pour ma part, je fais partie d'une délégation qui a toujours été très claire sur les risques que représentait la Russie pour l'Union européenne et l'ensemble des démocraties occidentales.

Au cours de ce mandat, l'Europe a pris conscience qu'il lui fallait construire l'Europe de la défense et se doter d'une politique industrielle. De nombreux tabous sont tombés et c'est important. Maintenant, il faut que l'Union européenne devienne une entité politique et se dote des moyens pour y parvenir, à savoir, entre autres, des ressources financières et un *Buy European Act* afin que la commande publique puisse être activée pour restructurer nos filières de production.

Mme Marie-Pierre Vedrenne, députée européenne. – Comme cela a été rappelé, cette mandature a été celle de tous les défis et de tous les chocs. Quand nous sommes arrivés au Parlement européen, le *Brexit* était déjà un sujet extrêmement important. Un État membre qui quitte la famille de l'Union européenne, ce n'est pas anodin.

Un des premiers textes que nous avons adoptés, à une large majorité, portait sur le pacte climatique et la réduction des émissions de CO₂. Cette politique publique du changement climatique a irrigué toute notre action pendant ces cinq années.

Les ambitions que nous nous étions fixées ont cependant été confrontées à différents chocs. Le choc du Covid-19 a été un accélérateur pour bâtir une politique industrielle plus forte et réformer la gouvernance économique et la politique commerciale. Il y a eu un changement de logiciel qui s'est exercé au sein des institutions européennes et s'est matérialisé par la production de vaccins sur le territoire européen et par un endettement commun. Ce qui paraissait impensable est devenu possible et a permis d'irriguer l'ensemble de nos territoires. Lorsque l'Union européenne est au pied du mur, elle parvient souvent à débloquent les freins opposés par certains États membres.

Nous sommes parvenus à répondre au choc du Covid-19 sur les plans sanitaire, économique et social : tout l'enjeu consiste maintenant à bâtir une relance coordonnée qui soit juste socialement, innovatrice sur le plan économique et responsable sur le plan écologique.

Ce cap s'est malheureusement heurté au retour de la guerre sur le continent européen. Là aussi nous constatons les différences de réponses apportées à ce choc qui questionne la souveraineté de l'Europe. Alors que certains États membres veulent repartir sur des solutions du passé, nous pensons qu'il faut davantage investir et aller plus loin que le plan de relance.

Il nous reste encore beaucoup à bâtir. Les dépendances restent très fortes sur le plan énergétique, de l'alimentation, mais nous avançons ensemble quand nous trouvons une volonté et un chemin communs.

M. le Président, vous avez évoqué le Pacte sur l'asile et la migration et les blocages auxquels nous avons été confrontés. Le Parlement européen a la volonté d'avancer et d'apporter des solutions sur ce sujet car on risque sinon d'attiser le

populisme et des refus d'aller de l'avant. L'Union européenne est une partie prenante de la solution et n'est pas responsable de tous nos maux.

M. Philippe Olivier, député européen. – Pour établir un bilan de la mandature 2019-2024, il convient de remonter aux sources du « von der Leyisme ». Permettez-moi de rompre un peu le consensus.

Le « von der Leyisme », c'est le pacte des migrations ou la submersion, le pacte vert ou la décroissance, l'approfondissement ou la dépossession institutionnelle et l'élargissement ou l'extension sans limite.

Le pacte des migrations a été discuté en dehors de tout processus parlementaire et viendra au vote avant la fin de la mandature sans aucun débat ni aucune information. Il prévoit de transférer la compétence migratoire à l'Union européenne et met en œuvre trois principes : la sécurisation des cheminements, en pratique un pont maritime entre l'Afrique et l'Europe ; l'obligation d'accueil avec des relocalisations obligatoires de migrants dans les villes ou les villages ; l'entrave aux expulsions avec la mise sous tutelle des États par les ONG ou les prétendus experts.

Le pacte vert est d'inspiration allemande – il est inspiré par les *Grünen* – et repose sur une logique « décroissantiste ». L'homme est considéré comme un prédateur pour les autres espèces, un oppresseur de la nature et doit être réduit dans ses activités : décroissance énergétique avec l'entrave au nucléaire, décroissance industrielle avec la fin des moteurs thermiques, décroissance agricole avec la réduction des surfaces et des rendements et décroissance en matière d'élevage avec la réduction imposée des cheptels.

L'approfondissement, c'est la captation des pouvoirs des États par la Commission. C'est la méthode des petits pas. C'est l'utilisation des crises, la crise migratoire de 2015 pour aboutir au pacte des migrations, la crise du Covid-19 pour s'emparer de la compétence de santé, la crise en Ukraine pour acquérir de la compétence en matière de défense et de diplomatie. Les compétences prises ne sont jamais rendues.

Dernier pilier enfin, l'élargissement avec le projet d'étendre le grand marché soit par voie terrestre (il y a neuf projets d'adhésion), soit par voie juridique avec les traités de libre-échange.

L'Union européenne se vit comme un empire. Elle était au départ une organisation internationale entre nations. Elle se considère aujourd'hui comme un État et s'en donne les attributs : un hymne, un drapeau, des institutions, des tribunaux, une monnaie, une libre circulation intérieure, etc. Elle a dépassé le modèle fédéraliste pour tendre vers un État unitaire centralisé. C'est un empire *wokiste*. Elle en a toutes les caractéristiques : une autorité centrale qui doit devenir une incarnation avec le président de l'Union européenne ; des valeurs prétendument supérieures, les « valeurs de l'Union européenne » ; des populations administrées, c'est-à-dire déconsidérées ; la prétention d'être l'aboutissement de l'Histoire, et la promesse d'éternité. Mais ce qui est rassurant, c'est que les empires ne durent pas.

Vous l'aurez compris, le Rassemblement national souhaite réformer l'Union européenne pour cesser d'abîmer la belle idée européenne que nous estimons dévoyée.

M. Yunus Omarjee, député européen. – Lorsque nous avons commencé cette législature en 2019, nous étions très loin d’imaginer que nous serions rattrapés par trois événements historiques majeurs, la sortie d’un pays de l’Union européenne avec le Brexit, la pandémie du Covid-19 et le retour de la guerre en Europe avec la guerre en Ukraine.

Nous avons vu aussi que les crises sont devenues une donnée permanente, qu’elles sont multiples et qu’elles se combinent. La responsabilité politique est de naviguer dans cet océan d’imprévisibilité parfois et d’incertitude souvent, et de trouver des solutions.

S’agissant du *Brexit*, nous avons tenté au sein de la Commission du développement régional de trouver les solutions pour tempérer les impacts sur les régions françaises les plus concernées et nous avons doté l’Union européenne d’une réglementation très intéressante dont je regrette que la France n’ait pas pu tirer toute la substance.

La crise du Covid-19 a été un révélateur des fragilités de l’Union européenne mais aussi de sa capacité à trouver des solutions parfois innovantes. Nous avons effectivement mis en oeuvre des réponses très concrètes pour acheter des masques ou des respirateurs artificiels et permettre la prise en charge du chômage partiel. Nous avons vu que l’Union européenne est sortie un peu de son dogmatisme, puisqu’il a été possible d’assouplir les règles du pacte de stabilité budgétaire. Pourquoi au sortir de la crise, l’Union européenne renoue-t-elle avec ses vieilles habitudes idéologiques ?

Nous avons été également aux avant-postes de la guerre en Ukraine. Nous avons su faire face au plus grand mouvement de populations depuis la seconde guerre mondiale et grâce au règlement CARE (action de cohésion pour les réfugiés en Europe), nous avons pu venir en aide aux réfugiés ukrainiens. Cela me permet de faire un lien avec le pacte asile et migrations. Nous constatons que les facilités apportées aux réfugiés ukrainiens ne bénéficient pas aux réfugiés venus d’ailleurs et livrés aux violences de l’accueil dans les pays européens.

Je terminerai sur la question de la guerre à Gaza pour dire qu’il y a aujourd’hui une fracture entre l’Europe qui s’est effondrée moralement et le reste du monde. Cela doit être pour nous un sujet de préoccupation.

M. Charles Sitzenstuhl, vice-président de la commission des affaires européennes de l’Assemblée nationale. – Merci Mesdames et Messieurs les députés européens. Nous passons aux interventions des parlementaires nationaux.

M. Frédéric Petit, député. – Je crois que l’Union européenne, c’est le contraire de l’impérialisme. Dans l’Union européenne, nous débattons et nous n’avons aucune puissance qui nous impose quoi que ce soit de l’extérieur, y compris avec des chars ou des assassinats politiques.

Comment porter le bilan de cette législature européenne dans des territoires qui n’ont pas toujours pleinement conscience que l’Union européenne est un projet qui nous concerne tous, y compris dans notre quotidien ?

Mme Constance Le Grip, députée. – Ce mandat 2019-2024, ce sont cinq années de chocs, de crises et de défis relevés ensemble : la pandémie de Covid-19, l'agression à grande échelle par la Russie de l'Ukraine, la compétition économique et industrielle « de haute intensité » émanant par exemple de grandes puissances comme la République populaire de Chine, le retour de certaines formes de protectionnisme avec l'*Inflation Reduction Act* américain, l'accélération des dérèglements climatiques majeurs, l'évolution numérique avec l'émergence de l'intelligence artificielle et la place de plus en plus grande prise dans nos vies par des plateformes numériques qui ne sont pas européennes.

Face à beaucoup de ces défis et à l'occasion de beaucoup de ces crises, l'Union européenne a su réagir en accélérant ses ripostes, en s'adaptant et en allant au-delà de ses modes de fonctionnement et de ses processus décisionnels habituels. Ce sont autant de changements de paradigmes qui ont progressivement transformé le paysage européen.

S'agissant du pacte asile et migration, comment voyez-vous l'avenir de cette proposition législative ?

Mme Christine Lavarde. – Je souhaiterais vous interroger sur la dette climatique et la dette budgétaire, qui sont deux enjeux aussi bien nationaux qu'europeens.

Sur la dette climatique, le Parlement européen a décidé la fin de vente des véhicules thermiques en 2035. Comment avez-vous pu voter une telle mesure sans aucune étude d'impact ? N'avez-vous pas l'impression de vous donner bonne conscience en diminuant notre bilan carbone par l'importation du carbone chinois ? N'avez-vous pas le sentiment que la dérogation accordée à l'Allemagne en mars 2023 remet en cause le fonctionnement des institutions ?

Sur la dette budgétaire, la dette commune levée par l'Union européenne est un véritable projet politique mais cela ne doit pas devenir un projet budgétaire. L'Union européenne doit emprunter à la place des États pour mettre en place des politiques communes, mais ne doit pas emprunter pour les États. Pour autant, le stock de dette européenne augmente considérablement et avec la remontée des taux d'intérêt, la charge d'intérêts va s'alourdir. Comment la financer, alors que ce n'est pas prévu dans le budget européen ? Quelles sont les nouvelles ressources propres que vous préconisez ? Un rapport du Parlement européen très récent propose de taxer les inégalités salariales entre les hommes et les femmes ou encore de taxer le volume de déchets alimentaires. Sont-ce des réponses auxquelles vous croyez ?

M. Thibaut François, député. – A l'exception de Monsieur Philippe Olivier, tous les députés européens qui se sont exprimés appartiennent à une même majorité, celle qui a permis l'adoption de 80 % des textes avec le soutien des groupes politiques PPE, S&D, Renew, Verts et de l'extrême gauche.

Cette législature a été rythmée par de nombreux enjeux et problèmes qui demeurent sans réponse efficace. Le pacte asile et migration vise à uniformiser les politiques migratoires dans l'Union européenne et contribue à l'insécurité de notre continent, alors que celui-ci est touché par des vagues migratoires successives de plus en plus importantes. La submersion migratoire atteint l'ensemble du continent

européen : pour rappel, en 2023, les chiffres de Frontex ont recensé 380 000 franchissements irréguliers aux frontières extérieures de l'Union européenne. Cette pression migratoire est l'illustration même du manque de volonté de la Commission européenne d'Ursula von der Leyen. Les élus du Rassemblement national continueront de s'opposer à ce pacte qui veut imposer une répartition des clandestins dans l'Union européenne sous peine d'amende pour les États.

Ma question s'adressera à Monsieur Bellamy. Je souhaiterais connaître la position des Républicains en France sur le pacte asile et migration, car je crois savoir que le PPE le soutiendra au Parlement européen. Je souhaiterais également avoir des précisions quant au soutien ou non du PPE au renouvellement du mandat de Mme von der Leyen. Je crois savoir qu'il y a une différence entre la position des Républicains en France et le fait qu'Ursula von der Leyen est la candidate officielle du PPE.

Mme Karine Daniel. – Trente ans après la réforme Mac Sharry qui a contribué au découplage des aides directes en matière agricole, nous avons quand même atteint aujourd'hui des niveaux d'aides directes qui sont sensiblement importants par rapport à d'autres secteurs et des niveaux de prix qui sont bas.

Or lors de la transmission des exploitations agricoles, les aides directes contribuent à augmenter le coût des exploitations. Nous sommes donc peut-être arrivés au bout du système d'attribution de ces aides basé sur les facteurs car nous avons aujourd'hui un niveau des prix et surtout une variabilité des prix qui insécurisent les agriculteurs mais aussi les filières toutes entières. Je voulais donc savoir comment, durant ce mandat, vous avez appréhendé ces mécanismes qui ont produit des effets dévastateurs et comment ils peuvent être appréhendés pour calibrer les réformes à venir ?

Mme Nathalie Oziol, députée. – L'Union européenne se résume actuellement à un marché unique au sein duquel les peuples sont soumis à la domination des banques et de la finance.

Dans ce contexte, il y a, d'une part, les eurodéputés qui défendent les traités européens, le dumping social, fiscal, environnemental, l'austérité, ou qui s'accrochent au dogme de la concurrence de tous et contre tous ; et, d'autre part, il y a ceux qui défendent sans relâche la paix, le respect des peuples, qui mènent la bataille pour le progrès social et la protection des travailleurs, notamment avec l'adoption de la directive pour l'amélioration des conditions de travail des travailleurs « ubérisés ».

Les accords de libre-échange vont contre la volonté des peuples et sont à contresens des urgences climatiques. Outre l'accord de libre-échange entre l'UE et la Nouvelle-Zélande et celui entre l'Union et le Mercosur, au moins deux autres accords sont en cours de négociation avec le Chili et le Kenya. Au Parlement européen, seul le groupe de la Gauche présidé par Manon Aubry s'est opposé systématiquement à tous les accords de libre-échange.

Je voudrais demander à Yunus Omarjee, premier président ultramarin d'une commission au Parlement européen, celle du développement régional, quel est le bilan de l'action de sa commission, ce qui a été mis en place pour venir en aide aux plus vulnérables et les positions prises par les élus ultramarins en faveur des régions d'outre-mer.

M. François Bonneau. – L’invasion russe est venue mettre notre politique de défense au cœur de notre actualité européenne. D’ailleurs, la Russie ne se cache pas de faire la guerre à l’Occident et elle s’y emploie d’ores et déjà.

L’Union européenne est partagée entre deux visions : une vision plus atlantiste portée par ses membres les plus à l’est, notamment les pays baltes et la Pologne, qui fait prioritairement reposer la défense sur l’OTAN, et une vision plus européenne de l’Ouest, portée au premier chef par la France, plaidant pour une structure de sécurité commune répondant à une ambition d’autonomie stratégique.

Dans le même temps, l’OTAN a vu des pays comme la Suède et la Finlande la rejoindre très récemment. Compte tenu du poids de l’OTAN, pensez-vous que cela puisse ralentir nos progrès européens vers une politique de sécurité et de défense commune ?

M. Vincent Louault. – Il y a encore trop de règles purement européennes qui ne sont pas des règles reconnues en commerce international et qui portent atteinte à l’agriculture européenne. Nous voyons bien que nous traînons encore l’histoire des accords du GATT où les céréales étaient surtout l’apanage des Européens et les protéines celui du continent américain. Tout cela est dépassé.

Mme Marietta Karamanli, députée. – La lutte contre le réchauffement de la planète passe par la lutte contre l’injustice fiscale et donc *in fine* contre les inégalités sociales. Les États européens pourraient voir leurs recettes augmenter de 170 milliards d’euros par an en cas d’instauration d’une taxe mondiale de 25 % sur les bénéfices des multinationales. Il y a eu beaucoup d’espoir quand 140 pays se sont mis d’accord sur le principe d’une taxe minimale de 15 % sur les bénéfices des sociétés multinationales. Même si le taux proposé est nettement plus faible que ce que doivent payer les PME, c’est la première fois qu’un accord international fixe un taux minimum d’imposition. En l’état, le projet semble déjà mité par des niches ou pratiques qui en diminuent l’efficacité : le dernier rapport mondial sur l’évasion fiscale en 2024 en montre les enjeux et les limites. Aucune grande entreprise au monde ne devrait échapper à une taxation minimale capable de financer une partie de la transition écologique. Par ailleurs, la taxation des 499 milliardaires européens pourrait rapporter 40 milliards d’euros de recettes fiscales, de quoi donc financer une partie de la transition écologique.

Quelles initiatives ont été prises par vos groupes pour parvenir à une meilleure répartition de la richesse ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Mme Marie-Pierre Vedrenne a parlé de nos dépendances à l’énergie et à l’alimentation mais elle n’a jamais parlé de nos dépendances au numérique. Madame Constance Le Grip a bien rappelé l’existence des plateformes extra-européennes qui dominent tout l’écosystème.

Ces cinq dernières années, l’Europe a enfin légiféré et régulé. C’est bien, mais je note que l’ambition industrielle n’est pas encore au rendez-vous. Le document « Boussole numérique 2030 » est un document relativement flou qui énonce des objectifs louables, mais qui ne se traduit pas par des budgets dédiés, ni par une méthodologie, des objectifs à atteindre pour construire certaines filières.

Comment avez-vous réagi à ce document ? Pour ma part, je ne vois aucune stratégie de développement du marché de l'informatique en nuage. Quelle est la réelle ambition industrielle pour l'Europe ?

M. Jean-Pierre Pont, député. – S'agissant de la pêche, le plan d'accompagnement individuel a fait beaucoup de « casse » parmi nos bateaux. Il a été suivi de l'interdiction d'un mois de pêche dans le golfe de Gascogne. Il faut noter également l'instauration d'aires marines protégées qui interdisent la pêche à nos bateaux et les futures négociations en 2026 avec le Royaume-Uni ainsi que la perspective d'une interdiction du chalutage profond, qui va impacter significativement nos pêcheries.

Vous pouvez donc comprendre que nos pêcheurs soient très inquiets et qu'ils veuillent être entendus.

Mme Pascale Gruny. – Il ne vous a pas échappé que nous avons une crise agricole inédite. Au-delà du *Green Deal*, qui a mis le feu et dont vous nous avez fait l'apologie, je voudrais surtout vous interroger sur la renationalisation de la politique agricole commune (PAC). La renationalisation, c'est la concurrence à l'intérieur de l'Union européenne. Je voudrais donc vous demander s'il vous semble possible de continuer comme cela ou si vous allez décider d'en finir totalement avec la PAC.

M. Charles Sitzenstuhl, vice-président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Sur la question de l'agriculture, je me demande si nous ne sommes pas en train de faire peur inutilement aux Européens. La souveraineté alimentaire et la sécurité alimentaire du continent sont des acquis de la politique agricole commune depuis 60 ans. Au terme du travail que j'ai mené à ce sujet comme rapporteur, je peux conclure qu'il n'y a pas de problème de souveraineté alimentaire en Europe. Les taux d'auto-provisionnement approchent ou dépassent 100 % sur les principales productions. Tous les scientifiques et tous les chercheurs que nous avons auditionnés dans le cadre des travaux de la commission d'enquête sur la souveraineté alimentaire nous confirment la souveraineté et la sécurité alimentaire de la France et de l'Europe.

M. Alain Cadec. – Je voudrais quand même signaler que nous importons 75 % du poisson consommé en France.

Jean-Pierre Pont évoquait la fin de la période de transition avec le Royaume-Uni en 2026. Est-ce que vous y avez réfléchi ?

Par ailleurs, nous venons de rejeter le CETA (accord économique et commercial global euro-canadien) au Sénat. Cela ne servira à rien puisque le Gouvernement l'appliquera quand même... mais il y a aussi l'accord en négociation entre l'Union européenne et le Mercosur. Quelle est la position des parlementaires européens sur les accords de libre-échange et surtout sur les futurs accords de libre-échange ?

Mme Louise Morel, députée. – Pendant cinq ans, l'Union européenne a su garder le cap sur ses priorités. Les forces pro-européennes ont réussi à jeter les bases d'une nouvelle économie propre et circulaire et lancer le plan *Next Generation EU*. Nous pouvons être fiers de ce bilan et je voudrais saluer celles et ceux qui y ont contribué.

Je me demande dans quel monde le Rassemblement national vit. Les propos de M. Philippe Olivier ont le mérite de confirmer aux humanistes, aux démocrates et aux protecteurs de l'environnement qu'ils ont raison de s'engager. J'ai entendu dans vos propos un égoïsme sécuritaire et économique, un irréalisme populiste sur les sujets agricoles et une irresponsabilité environnementale majeure. Vous souhaitez réformer l'Union européenne mais je n'ai pas entendu une proposition de réforme.

Au-delà de dénoncer la fin des véhicules thermiques, je n'ai pas très bien compris comment vous entendez répondre au réchauffement climatique, aux décès provoqués par la pollution de l'air ou encore quelle réponse vous voulez apporter à la sixième extinction de masse que nous sommes en train de vivre sur le plan de la biodiversité.

M. Charles Sitzenstuhl, vice-président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Nous redonnons la parole aux eurodéputés dans l'ordre du début.

M. François-Xavier Bellamy, député européen. – Sur la question de la souveraineté alimentaire, je rappellerai que, depuis 2019, la balance commerciale française est déficitaire - hors vins et spiritueux qui ne contribuent pas nécessairement à la sécurité alimentaire. Nous sommes dans une situation de crise agricole majeure qui met en danger notre sécurité alimentaire.

M. le vice-président Sitzenstuhl, vous faites partie d'une majorité qui aura contribué à détruire la sécurité d'approvisionnement de notre pays sur le plan énergétique, avec la fermeture de Fessenheim et avec la PPE (Programmation pluriannuelle de l'énergie) actuelle qui prévoit la fermeture de 12 réacteurs nucléaires. Va-t-il falloir vivre une crise alimentaire mondiale pour découvrir que ce n'est pas en faisant venir des tonnes de lait en poudre de Nouvelle-Zélande que nous réussirons à sécuriser notre pays ? C'est la raison pour laquelle nous avons voté contre le texte dit de *Restauration de la nature* et contre la stratégie *De la ferme à la fourchette*.

Si nous voulons préserver nos démocraties, nous devons nous en donner les moyens concrets. Il faut donc renforcer nos filières stratégiques, et l'agriculture en est une.

Sur le sujet de notre industrie, nous avons, avec le PPE, voté contre le 100 % véhicules électriques, parce que je suis convaincu que nous devons défendre la neutralité technologique. Cela doit conduire à laisser les industriels libres de développer les moyens nécessaires pour atteindre l'objectif de décarbonation. Nous sommes législateurs, nous ne sommes pas les meilleurs pour dire quelle technologie doit être adoptée pour atteindre un objectif.

Concernant notre production énergétique, nous avons défendu l'énergie nucléaire parce que nous croyons là aussi à la neutralité technologique : le nucléaire est une énergie décarbonée qui permet de lutter contre le dérèglement climatique, sécuriser l'approvisionnement énergétique et maîtriser les prix de l'électricité.

Sur la pêche, j'ai été rapporteur sur la réserve d'ajustement Brexit et nous nous sommes battus pour obtenir des dizaines de millions d'euros supplémentaires pour les pêcheurs français touchés par le *Brexit*. Il est regrettable que ces millions d'euros

aient été consacrés à un plan de sortie de flotte. Alors qu'ils devaient servir à investir dans l'avenir, ils ont servi à casser des bateaux et nous sommes maintenant dans une situation de crise existentielle.

Je suis très heureux que vous parliez des outre-mer car nous avons obtenu très récemment le renouvellement de la flotte dans les outre-mer.

Plusieurs collègues ont posé des questions sur le pacte asile et migration. Certains des textes qui composent ce pacte vont dans la bonne direction et nous les voterons. D'autres poursuivent de bonnes intentions comme la procédure d'asile aux frontières mais ont été vidés de leur substance par la gauche qui a introduit des voies de recours qui en compliquent inutilement le fonctionnement. Nous marquerons notre opposition déterminée à des textes qui ne contribuent pas au renforcement de l'Europe sur les questions migratoires.

M. François, il n'y a pas de coalition au Parlement européen. Les majorités se font et se défont texte par texte, article par article, amendement par amendement. Nous n'appartenons pas avec les autres groupes politiques à une même majorité : la preuve en est que nous nous opposons à de très nombreux textes, notamment certains portant sur les questions migratoires.

Nous sommes la voix des Français à l'intérieur du groupe PPE. Nous cherchons à obtenir un changement de cap pour l'Europe. C'est parce que nous croyons à la nécessité de ce changement de cap que nous nous sommes opposés à la reconduction de Mme von der Leyen.

L'Europe est un combat. Il n'y a pas de majorité. Les clivages sont parfois politiques ou nationaux. Les Français doivent savoir que l'Europe, c'est d'abord un travail de fond qui doit être mené de l'intérieur, un combat de tous les jours pour faire en sorte que les sujets avancent.

Mme Aurore Lalucq, députée européenne. – J'accepte les critiques de ceux qui ont un bilan. En tant que négociatrice pour les socio-démocrates, j'ai eu à appeler les groupes politiques un par un. Je n'ai jamais réussi à joindre un représentant du groupe Identité et Démocratie (ID), je le dis très clairement.

Nous sommes un continent de 445 millions de consommateurs. Il n'est pas normal que, dans les débats sur la question du numérique ou l'intelligence artificielle, l'Europe ait totalement disparu et que cela ne choque personne. Nous devons absolument intégrer ces questions à notre politique industrielle.

Il faut nous doter des outils appropriés. Il nous faut adopter un acte qui impose d'« acheter européen » et utiliser la commande publique pour réorganiser nos filières industrielles. Aujourd'hui, 60 % de la chaîne de valeur sur les questions de technologies vertes est d'origine chinoise. Cela est aberrant. Nous devons absolument devenir autonomes sur le plan stratégique.

Sur la question de la dette climatique, du *Green Deal*, des véhicules thermiques, des taux d'intérêt et des ressources propres, nous ne devons pas renoncer car sinon, nous mettrons beaucoup d'entrepreneurs dans une situation difficile. Les entrepreneurs ont besoin de stabilité.

Je fais partie de ceux qui ont lutté pour que la Banque centrale européenne n'augmente pas trop vite les taux d'intérêt. Malheureusement, nous n'avons pas été écoutés.

Il nous faut de nouvelles ressources propres reposant sur la taxation des superprofits et des ultra-riches, ou sur une *Exit Tax* comme aux États-Unis. Nous avons besoin d'un budget européen suffisant pour être capables de nous défendre.

Sur la question fiscale, nous sommes le premier continent au monde à avoir mis en place la taxation minimale des multinationales.

Mme Marie-Pierre Vedrenne, députée européenne. – J'ai fait adopter en octobre 2020 un amendement qui s'oppose à l'approbation de l'accord avec le Mercosur. Grâce à cet amendement qui est devenu la position officielle du Parlement européen, cet accord n'a pas été ratifié. Cet amendement a forcé la Commission européenne à changer de logiciel. Nous avons mené un travail d'influence pour faire en sorte que la politique commerciale corresponde aux enjeux et aux priorités politiques qui sont les nôtres, à savoir faire de l'Union européenne une puissance souveraine.

Cela ne signifie pas pour autant que nous sommes opposés à tous les accords de commerce. Quand un accord nous permet de sortir de certaines dépendances et de renforcer la réciprocité, nous le soutenons. C'est le cas du CETA et de l'accord avec la Nouvelle-Zélande ou avec le Kenya. Il existe également d'autres leviers tels que la réciprocité sur les marchés publics qui nous permettent de défendre nos intérêts.

Par notre action et par notre travail, nous arrivons à obtenir des résultats et nous pouvons en être satisfaits collectivement.

Sur la question agricole, notre cap est très clair depuis le début du mandat. Nous sommes les artisans du Pacte vert et nous ne reviendrons pas sur ses objectifs. Le cap est fixé, c'est celui de la neutralité carbone à horizon 2050. Il s'agit maintenant de préciser les moyens d'y parvenir tout en soutenant des productions sur le territoire européen et en créant des conditions de protection. À ce titre, les mesures miroirs sont des éléments extrêmement importants. Il faut aller de l'avant et je pense que cela doit être un engagement collectif français.

Sur la question du numérique, nous avons effectivement des vulnérabilités. L'Union européenne est une puissance normative et un travail important a été réalisé pendant ce mandat, mais ce n'est pas suffisant. Si cette puissance normative ne s'accompagne pas d'un choc d'investissement, notamment par la commande publique, alors nous ne répondrons pas aux enjeux.

Par ailleurs, je vous rejoins sur la question des sanctions extraterritoriales. C'est un sujet sur lequel nous avançons.

Sur la question du pacte asile et migration, nous voterons l'ensemble des textes. Si nous voulons avancer, il nous faut des textes organisant la responsabilité mais aussi la solidarité.

Sur la question de l'OTAN et de la défense, nous avons avancé avec la création du Fonds européen de défense. Nous devons continuer à affirmer très clairement qu'il n'y a pas d'opposition entre l'OTAN et l'Union en matière de défense.

M. Philippe Olivier, député européen. – Je voudrais d’abord répondre à deux objections. La première concerne notre absence et notre incompétence. Si nous sommes si inopérants, pourquoi effrayons-nous autant nos adversaires ? Ils savent que nous avons un vrai jugement et que nous sommes une vraie opposition.

Au Parlement européen, certaines règles s’appliquent à géométrie variable. Une règle voudrait notamment que l’opposition ait accès à un certain nombre de postes et de rapports. Nous sommes exclus de cette règle.

Sur le réchauffement climatique, je dirais que nous vivons dans le vrai monde, le monde de ceux qui sont excédés par vos normes, celui des agriculteurs qui n’arrivent pas à vivre avec 800 euros, celui des Français qui ne peuvent pas acheter une voiture à 45 000 euros, et celui de ceux qui veulent produire et qui sont empêchés de travailler.

Nous vivons d’ailleurs tellement dans ce monde que nous avons mis en avant la France des oubliés que certains ont découverte ensuite avec les gilets jaunes. J’ai pour ma part, manifesté avec des *farmers* hollandais il y a deux ans et demi alors que vous ne découvrez la crise agricole que maintenant. Le Pacte vert va consumer les systèmes politiques, comme au Pays-Bas.

En fait, vous êtes des progressistes qui ne croyez pas en la science. Les textes du Parlement européen sont faits de restrictions, de limitations ou d’interdictions : il n’y a aucune perspective scientifique. Des produits sont interdits alors qu’aucun produit de substitution n’est recherché et surtout des agendas intenable sont fixés. Les normes s’ajoutent aux normes.

Vous nous dites qu’il faut interdire les moteurs thermiques pour sauver la planète. Mais cela est décidé sans études préalables et sans s’interroger sur la production, le recyclage, ni la dépendance envers la Chine. Ensuite, après avoir blâmé les moteurs thermiques, vous découvrez la pollution avec les fibres de pneus et vous décidez de vous attaquer aux voitures les plus lourdes qui sont les voitures électriques. C’est sans fin.

La France a fait sa transition écologique dans les années 1970 avec le plan Messmer et le nucléaire. Pourtant, vous nous expliquez qu’il faut entraver le nucléaire. C’est une logique de destruction de notre potentiel énergétique.

Il existe des pistes comme l’hydrogène, dont Marine Le Pen a parlé dès 2005. Il existe beaucoup d’autres pistes qui ne sont pas étudiées par l’Union européenne, parce qu’elle se situe dans une logique décroissantiste.

L’Union européenne intervient dans notre vie quotidienne, mais ce n’est pas forcément pour notre bien. Ainsi, le traitement de l’énergie aboutit à l’explosion des factures énergétiques pour les ménages et pour les entreprises.

La politique menée concernant l’agriculture ou l’élevage annonce une augmentation considérable du prix de la viande. Ce sont les catégories les plus modestes qui en feront les frais. L’Union européenne s’invite dans nos vies mais pas de manière positive. Elle est d’ailleurs assez impopulaire.

Sur les accords de libre-échange, même leurs partisans s'aperçoivent qu'ils ne fonctionnent pas.

Il faut sauver la planète mais des cargos hyperpolluants sillonnent les océans parce que nous ne savons pas rompre avec la logique mondialiste, alors même que les États-Unis deviennent protectionnistes. L'Union européenne est la seule à n'avoir pas compris que le cycle mondialiste était fini. Pour notre part, nous ne sommes pas pour le libre-échange mais pour le juste échange. C'est pourquoi, bien évidemment, il faut des clauses miroirs. Les agriculteurs français sont la variable d'ajustement des accords de libre-échange.

Concernant la PAC, nous nous félicitons qu'elle ait été plutôt nationalisée. L'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne constituerait cependant une menace parce que tous les crédits de la PAC bénéficieraient à ce pays.

Sur l'intelligence artificielle, l'Union européenne n'a une vision que normative. Elle n'a aucun projet industriel, ou technologique, ou scientifique. Par conséquent, nous sommes une colonie numérique américaine.

Enfin, de nouvelles ressources propres seraient des impôts européens. L'Union européenne échapperait à tout contrôle. 800 milliards de dettes ont déjà été créés. Quand les capacités nationales d'emprunt sont épuisées, on crée un fardeau supplémentaire de dettes européennes.

M. Yunus Omarjee, député européen. – Je sais que pendant les campagnes électorales, la vérité déserte parfois le débat. Il y a tout de même des limites dans la distorsion entre ce qui est énoncé et ce qui est fait.

Vous aurez remarqué que quasiment tout le monde critique la Politique agricole commune ce matin. Elle a pourtant été approuvée par quasiment tous les groupes politiques qui sont dans la cogestion avec la présidente von der Leyen.

Il est savoureux de noter que tout le monde découvre les effets négatifs des accords de libre-échange sur notre production et sur nos emplois alors que ce sont exactement les raisons pour lesquelles nous nous y opposons.

La Commission européenne doit repenser sa vision en matière de régime des aides d'État. Ce qu'il a été possible de faire pendant la pandémie du Covid-19 devrait pouvoir être pérennisé.

S'agissant du *Green Deal*, la question de l'adaptation au réchauffement climatique n'est jamais évoquée. C'est un trou noir dans la politique climatique de l'Union européenne. Pourtant, chaque été en Europe et en France, nous devons faire face à des inondations, à des feux de forêt, à une série de tempêtes, à une série de catastrophes qui fragilisent nos territoires. Ce *Green Deal* est un *Green Deal* unijambiste.

Le budget européen est un autre sujet qui a été évoqué. Nous avons commencé la législation avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, soit environ 50 milliards d'euros en moins. Puis, les crises sont arrivées et il a fallu trouver des solutions. Par ailleurs, nous savons que nous allons à nouveau vers un budget

contraint de l'Union européenne, avec des priorités qui sont toujours de plus en plus nombreuses.

Nous avons donc proposé d'instaurer de nouvelles ressources propres, et en particulier une taxe sur les transactions financières. Cette proposition n'a jamais été retenue. Nous n'avons pas non plus avancé sur la question de l'évasion fiscale.

Je voudrais enfin évoquer la question de l'élargissement car ce sera la question centrale de la future législature. S'il y a effectivement beaucoup d'inquiétudes concernant la PAC parce que l'Ukraine est un géant à nos portes, l'élargissement aura aussi un impact sur les dotations pour les régions françaises. Alors que les régions d'outre-mer sont considérées comme les moins développées d'Europe, elles seront remplacées par les régions ukrainiennes. Nous y perdrons énormément. Est-ce ce que nous voulons ? Notre délégation a défendu les intérêts de la France au cours de ces cinq années et c'est la ligne qui sera la nôtre pour les cinq années à venir.

- Présidence de Jean-François Rapin, président, et Mme Marietta Karamanli, vice-présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale -

M. Jean-François Rapin, président. – Nous proposons aux parlementaires nationaux de reprendre la parole pour un temps très court.

M. Arnaud Le Gall, député. – En 2021, la Commission européenne a lancé la phase d'étude pour la création de l'euro numérique. Cela implique notamment que les données de paiement soient ultra-centralisées. L'entreprise Amazon a été choisie comme entreprise pour les solutions de paiement dans la phase test. Comment est-ce possible ? Qu'en pensez-vous ?

M. Thibaut François, député. – Il me semble avoir été mis en cause par Madame Lalucq. Je l'invite à faire profil bas au regard du plus gros scandale qui a éclaboussé le Parlement européen. Le « *Qatargate* » a en effet incriminé plus de quatre des députés européens de votre groupe.

Par ailleurs, quelle est la position des orateurs sur l'intégration des Balkans à l'Union européenne et les possibilités de convergence ? Je rappellerai que le salaire moyen en 2024 s'établit à 472 euros en Macédoine du Nord et à 596 euros en Bosnie-Herzégovine.

Mme Constance Le Grip, députée. – Nos échanges ont illustré la diversité des positions et des conceptions au sein du Parlement européen, ce dont je me félicite. Les propos des uns et des autres ont également fait surgir assez clairement qu'il y a une opposition entre les familles politiques engagées de manière constructive dans la poursuite du projet européen et une famille politique qui est clairement dans la déconstruction de l'intérieur du projet européen et dont la vision pourrait faire resurgir les nationalismes.

J'ajoute que les manipulations d'information, les désinformations et ces poisons qui minent la sincérité et la clarté du débat démocratique sont un autre défi commun que nos pays européens doivent affronter.

Mme Christine Lavarde. – Certains nous ont expliqué qu'il était nécessaire de produire sur le territoire européen et qu'il fallait mettre en place des

mesures de protection. Dès lors, comment pouvez-vous expliquer que la taxe carbone aux frontières ne soit toujours pas mise en œuvre ? Cette taxe carbone devait être une des ressources propres de l'Union européenne et devait lui permettre de financer les nouvelles politiques. Qu'avez-vous fait chacun dans vos délégations respectives pour que ce sujet avance vraiment ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Pour revenir sur la stratégie *cloud*, qu'est-ce qui a été fait concrètement après l'échec du projet Gaia-X ? Pourquoi ne pas assumer une préférence communautaire ? J'aimerais bien que chaque groupe puisse répondre.

M. Jean-François Rapin. – Nous passons aux conclusions des parlementaires européens.

M. François-Xavier Bellamy, député européen. – Avec les Républicains, nous disons qu'il n'est pas possible de procéder à de nouveaux élargissements. L'Europe a d'abord besoin de se réformer. Nous proposons également de développer le statut d'État associé afin que certains pays puissent être européens sans être membres de l'Union.

S'agissant d'Amazon ou de Gaia-X, nous avons de grandes difficultés à faire admettre à nos amis européens qu'il est nécessaire de définir une stratégie commerciale plus offensive qui soit une stratégie de défense de nos intérêts.

Mais au-delà des instruments à mettre en œuvre au niveau européen et de la nécessité de compléter le MACF (mécanisme d'ajustement carbone aux frontières), il est urgent que la France redevienne crédible dans le débat européen.

Quand la France dit qu'il faut mieux protéger le marché et défendre les intérêts européens, son record de déficit commercial, à hauteur de -100 milliards d'euros l'an dernier, alors que l'Europe est excédentaire commercialement rend sa position difficilement défendable. Nos partenaires européens ont le sentiment que nous voulons moins protéger l'Europe que nous protéger contre nos propres fragilités et parfois nos propres paresse. De ce point de vue, l'irresponsabilité de la gestion des finances publiques françaises met la France en situation d'extrême faiblesse pour défendre une position pourtant nécessaire dans le débat européen.

Mme Aurore Lalucq, députée européenne. – Sur la question du *cloud* européen, je suis entièrement d'accord avec Mme Catherine Morin-Desailly. Le problème, c'est que nous n'avons pas encore de majorité en ce sens.

Sur la question de la guerre hybride, des *fake news* et des ingérences, je partage tout à fait l'inquiétude. Nous avons tenté d'alerter dès le début du mandat sur ces questions mais malheureusement nous avons été peu entendus.

Sur la question du signal prix qui est important, mon groupe parlementaire a fait partie des négociations pour l'établissement du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Cependant, un signal prix n'est pas suffisant. Il faut aussi créer des alternatives en investissant massivement. Je rappelle que 50 % des investissements dans la transition écologique ne sont pas rentables à court terme, nous devons donc compter

aussi sur l'argent public. Cela nous ramène à la question des ressources propres et du budget.

Sur la question de l'énergie, l'Union européenne n'interdit rien concernant le nucléaire. C'est un enjeu national. Nous avons besoin du nucléaire mais il ne faut pas l'opposer aux énergies renouvelables car le nucléaire ne peut être la solution à lui tout seul.

Mme Marie-Pierre Vedrenne, députée européenne. – Nos échanges montrent à quel point nous avons besoin d'Europe et à quel point il faudra envoyer des parlementaires au Parlement européen qui soient capables de bâtir des majorités crédibles, influentes et efficaces. Il ne s'agit pas seulement d'avoir raison entre Français, il s'agit d'embarquer nos collègues à l'échelle de l'Union européenne.

Nous avons gagné la bataille des idées, notamment sur la question de la souveraineté ou celle du Pacte vert. Nous continuerons à agir pour embarquer les autres États membres sur cet enjeu de souveraineté, avec un choc des investissements, parce que c'est un élément capital pour notre prospérité.

Sur les questions liées à la guerre en Ukraine, l'objectif est de créer des zones de stabilité aux frontières de l'Union européenne.

Sur l'élargissement, une réforme institutionnelle est nécessaire pour créer les conditions nécessaires à un bon accueil.

M. Philippe Olivier, député européen. – La grande question qui est posée par ces élections, et d'une manière générale par tous les débats européens, c'est la question de l'effacement de la France. Je maintiens que l'Union européenne se vit comme un empire qui veut écraser les nations et les diluer.

Pour y parvenir, il y a un enjeu institutionnel avec le rapport Verhofstadt qui veut supprimer la règle de l'unanimité. Des décisions contraires à nos intérêts vitaux pourraient dès lors nous être imposées. La prise de possession par l'Union européenne de l'arme nucléaire française ou du siège de la France au Conseil de sécurité de l'ONU constitueraient une dépossession des instruments de la puissance et du rayonnement de la France sur la scène internationale.

À propos du Pacte vert, nous sommes dans un nouveau clivage qui va opposer ceux qui sont pour la décroissance et ceux qui sont pour la puissance. Le rapport de force pourrait s'inverser dans la nouvelle assemblée qui verra le jour.

M. Yunus Omarjee, député européen. – La souveraineté européenne ne peut pas être et ne doit pas être un slogan. Elle doit être accompagnée d'actes concrets. Or ce que nous observons actuellement, c'est que cette souveraineté est malmenée par l'ensemble des politiques européennes. Par exemple, sur les questions internationales, il existe un atlantisme partagé par beaucoup de pays et par la présidente von der Leyen qui affaiblit la souveraineté européenne.

Sur les questions économiques, il y a une dérive d'Ursula von der Leyen, accompagnée par les groupes politiques au Parlement européen de la majorité, qui affaiblit l'industrie européenne.

Enfin, il n'y a rien qui définisse plus la souveraineté que la monnaie et pourtant, elle est confiée à Amazon. C'est un scandale absolu, révélateur de l'affaiblissement de la souveraineté.

Je conclurai en rappelant que 85 millions d'Européens sont concernés par la pauvreté ou l'exclusion sociale et qu'ils seront plus de 120 millions d'ici la fin de la prochaine législature si nous continuons avec les politiques actuelles.

M. Jean-François Rapin. – Merci à tous. C'était un débat très intéressant que nous devrions pouvoir renouveler, hors période électorale.

Mme Marietta Karamanli, députée. – Je vous remercie également. Je pense que nous manquons de moments de travail de ce type et qu'il serait utile qu'ils soient plus fréquents. Pour conclure, je voudrais excuser Mounir Satouri qui a été empêché de participer à nos travaux.

Mercredi 3 avril 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Conseil européen des jeudi 21 et vendredi 22 mars 2024 – Audition de M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de l'Europe

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui le ministre chargé de l'Europe, qui nous rendra compte de la dernière réunion du Conseil européen qui s'est tenue les 21 et 22 mars.

Cette réunion est intervenue à un moment stratégique, puisque l'Union doit répondre à l'agressivité de Vladimir Poutine, qui se manifeste à la fois en Russie, avec la mort d'Alexeï Navalny le mois dernier, en Ukraine, où la situation devient très difficile pour les militaires comme pour les civils, et dans l'Union européenne, qui subit une désinformation orchestrée depuis la Russie, un espionnage au profit de celle-ci au plus haut niveau de l'Eurocorps, et même une possible corruption par un réseau d'influence prorusse jusqu'au cœur du Parlement européen. À cet égard, je me réfère au travail que nous avons mené avec Claude Kern et Didier Marie sur la corruption dans l'Union européenne.

Dans ce contexte, le Conseil européen a apporté une réponse forte, confirmant son soutien à l'Ukraine, malgré les divergences franco-allemandes que j'avais soulignées avec inquiétude lors du débat préalable à cette réunion qui fut organisé dans l'hémicycle. Le Conseil européen a aussi confirmé son soutien à la Moldavie et à la Géorgie. Mais qu'en est-il de l'Arménie ? Lors de la réunion de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (Cosac), voilà dix jours, les parlementaires arméniens m'ont sollicité pour que la Cosac, dans sa contribution finale, affirme son soutien à l'intégrité territoriale de leur pays, et non pas seulement de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie. J'y suis parvenu. Toutefois, au Conseil européen, le sujet de l'Arménie a-t-il été abordé ?

Autre enjeu du Conseil européen : les capacités de défense autonomes de l'Union européenne. Les Vingt-Sept s'accordent sur la nécessité de renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne et le Conseil européen invite à cet effet à « étudier toutes les possibilités de mobilisation de fonds » d'ici au mois de juin : l'hypothèse d'une nouvelle levée d'emprunt commun semble faire son chemin ; pouvez-vous nous le confirmer ? Par ailleurs, le Président de la République a-t-il fait valoir que la stratégie pour l'industrie européenne de la défense et le programme qui l'accompagne doivent respecter les compétences de la France comme des États membres, conformément au principe de subsidiarité ?

J'avais, en amont du Conseil européen, porté mon attention sur un troisième sujet de son ordre du jour, à savoir l'agriculture. Le caractère stratégique de celle-ci a enfin été reconnu au plus haut niveau. En outre, l'hypothèse d'une extension du cadre temporaire pour les aides d'État est expressément envisagée dans les conclusions du

Conseil européen, ce dont je ne peux que me réjouir, moi qui plaide depuis longtemps, vous le savez, pour un relèvement des aides *de minimis*. Mais, permettez-moi de le noter, nulle part dans les conclusions du Conseil européen n'est mentionnée la pêche : est-ce à dire que les Vingt-Sept n'ont pas encore pris conscience de son caractère stratégique et de la nécessité de garantir aux pêcheurs, comme aux agriculteurs, un revenu équitable ?

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de l'Europe. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi pour commencer, à propos de cette réunion du Conseil européen, de relever deux points. D'une part, contrairement à l'habitude qui veut que le Conseil européen de mars soit consacré aux sujets économiques, celui-ci a largement porté sur les questions de sécurité et de défense. D'autre part, il a été inhabituellement court, ce qui témoigne d'une forme de convergence des Européens sur les questions qui ont été abordées.

Quels sont les points de satisfaction pour la France ? Au chapitre de la sécurité et de la défense, je voudrais d'abord souligner la prise en compte du principe de préférence européenne, ce qui n'était pas gagné d'avance. En effet, dans le cadre du renouvellement de la Facilité européenne pour la paix, un compartiment du mécanisme d'incitation financière au soutien militaire à l'Ukraine est désormais dédié aux achats conjoints, dès lors qu'ils sont orientés vers la base industrielle et technologique de défense.

Pour l'avenir, dans sa communication du 5 mars dernier, la Commission européenne propose un programme et une stratégie, qui consacrent le principe de la préférence européenne pour les outils de financement de l'industrie de défense.

Deuxième point de satisfaction : la question du financement, qu'il s'agisse du soutien militaire à l'Ukraine ou du développement de la base industrielle et technologique de défense européenne. Le Conseil européen a acté le principe selon lequel les revenus tirés des avoirs russes gelés permettront de soutenir militairement l'Ukraine.

En outre, le Conseil européen a fortement incité la Banque européenne d'investissement à revoir son mandat, qui lui interdit aujourd'hui de soutenir financièrement des activités de pure défense. À l'heure actuelle, la BEI ne peut investir que dans des activités duales, c'est-à-dire ayant aussi une dimension civile.

Les Vingt-Sept se sont accordés sur cet élargissement du mandat, ce qui représente, là encore, une étape significative.

Enfin, les Vingt-Sept ont mandaté la Commission européenne pour qu'elle leur présente au mois de juin un rapport explorant toutes les pistes de financement concernant notamment le soutien militaire à l'Ukraine.

Troisième élément : l'Union européenne soutiendra l'Ukraine aussi longtemps que nécessaire – nous avons déjà entendu ces mots –, et cela se fera – voilà qui est nouveau – « aussi intensément que nécessaire ». Cette expression, qui vient s'ajouter à la première, témoigne d'une forme d'ambiguïté stratégique. Telle est précisément la position que nous souhaitons voir l'Europe endosser.

Dernier point de satisfaction : la dénonciation des résultats des élections russes dans les territoires occupés de l'Ukraine, résultats que l'Union européenne ne reconnaît pas et qu'elle ne reconnaîtra jamais.

J'en viens à un deuxième chapitre, celui de l'élargissement. Il a été débattu de l'ouverture des négociations avec la Bosnie-Herzégovine, à la suite de la publication par la Commission d'un rapport préconisant cette ouverture. Nous étions pour notre part moins optimistes que la Commission, et nous avons obtenu, avec l'appui notamment des Pays-Bas, que la prochaine phase, c'est-à-dire l'ouverture effective des négociations, avec l'adoption du cadre des négociations, soit véritablement conditionnée à l'atteinte par la Bosnie-Herzégovine de tous les objectifs assignés. À nos yeux, cela est indispensable pour maintenir la crédibilité et l'exigence du processus d'adhésion.

Autre chapitre : celui de la situation au Proche-Orient. En la matière, nous sommes satisfaits puisque les Vingt-Sept ont appelé à une trêve humanitaire immédiate suivie d'un cessez-le-feu durable, à la libération inconditionnelle des otages, au renoncement à toute intervention sur Rafah ; ils ont de surcroît très clairement exprimé leur intention de prendre incessamment des sanctions contre les dirigeants du Hamas et les colons extrémistes et violents. Par ailleurs, le rôle de l'Unrwa, l'administration des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, est souligné.

J'en viens au dernier chapitre substantiel qui a été débattu pendant cette réunion du Conseil européen, à savoir celui de l'agriculture. Les dirigeants européens, notamment français, ont décerné un *satisfecit* à la Commission européenne concernant les mesures de simplification qu'elle a proposées.

Point nouveau et très satisfaisant à nos yeux, on voit apparaître dans ces conclusions du Conseil européen la question des aides d'État, ainsi qu'un principe très français, la protection du revenu des agriculteurs. Il y a là la première pierre de l'europanisation du principe des lois Égalim.

Le sujet de la pêche n'a pas été abordé en tant que tel. Toutefois, le Président de la République a profité de ce Conseil européen pour signaler à la présidente de la Commission européenne que nous ne pouvions plus attendre l'accord de la Commission pour autoriser le financement du renouvellement des flottes de pêche dans les départements d'outre-mer. Il a obtenu que cette autorisation soit accordée pour des flottes de pêche en Guyane, dans les Antilles et dans l'océan Indien.

Pour ce qui est de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE), la France est plutôt satisfaite de la proposition qui a été mise sur la table par la Commission européenne, mais elle restera très vigilante quant au respect du principe de subsidiarité, la défense nationale relevant de la souveraineté des États membres. Il importe surtout que nous développions cette base industrielle de défense en améliorant sa réactivité, c'est-à-dire sa capacité à monter en puissance lorsque c'est nécessaire, et que nous renforçons l'interopérabilité de nos armées. Dans la mesure où nous avons pris l'habitude d'acheter nos équipements et nos armements à droite et à gauche, nous ne pouvons pas mener des batailles ensemble, pour des raisons non pas de commandement ou d'organisation des armées, mais tout simplement d'interopérabilité de nos équipements.

Pour ce qui concerne l'Arménie, vous connaissez la solidité et la détermination de notre action bilatérale. Nous poursuivons le renforcement de notre coopération de défense dans un esprit de responsabilité, sans volonté d'escalade. Sur le plan civil, nous soutiendrons des projets d'infrastructures dans des domaines stratégiques tels que les transports, l'énergie et l'eau ; quant à notre engagement humanitaire, nous le poursuivrons.

À l'échelle européenne, nous continuerons également de nous mobiliser. Bien que le sujet n'ait pas été abordé lors de cette réunion du Conseil européen, le Président de la République a profité du Sommet sur l'énergie nucléaire qui se tenait juste avant pour rencontrer son homologue arménien et échanger avec lui.

M. Jean-François Rapin, président. – Je souhaite revenir sur le sujet de l'agriculture et des aides *de minimis*. Vous le savez, l'État comme les régions mettent de l'argent sur la table pour les exploitations agricoles sinistrées. Or la règle de *de minimis*, qui plafonne l'aide susceptible d'être reçue, fait que cet argent n'est pas utilisable. Parallèlement, chaque week-end, de nouveaux territoires, généralement ruraux, sont inondés.

En la matière, il y a vraiment un combat à mener. Certes, je le sais, tout le monde n'est pas d'accord. Monsieur le ministre, comme nous l'avons fait pour la pêche au moment de la crise du covid en relevant dix fois le seuil des aides *de minimis*, nous devons débloquer certaines situations. Il s'agit, c'est vrai, d'un problème surtout français, mais il concerne aussi un peu la Belgique et les Pays-Bas.

Mme Marta de Cidrac. – En matière d'élargissement, monsieur le ministre, n'oublions pas les pays des Balkans occidentaux, dont la perspective d'adhésion a été reconnue dès 2003 et qui attendent depuis plus de vingt ans de pouvoir adhérer à l'Union européenne !

Les conclusions du Conseil européen ne mentionnent pas le plan d'investissement et de croissance, doté de 6 milliards d'euros, annoncé en décembre dernier. Comment sera-t-il mis en œuvre et selon quel calendrier ?

Sur la base de la recommandation émise par la Commission européenne le 12 mars dernier, le Conseil a décidé d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la Bosnie-Herzégovine, en invitant la Commission européenne à préparer le « cadre de négociation en vue de son adoption par le Conseil dès que toutes les mesures pertinentes visées dans la recommandation de la Commission du 12 octobre 2022 auront été prises ».

La Bosnie-Herzégovine avait en effet obtenu le statut de candidat dès décembre 2022, après avis favorable de la Commission, laquelle avait identifié quatorze « priorités essentielles » pour des réformes – je citerai l'amélioration du fonctionnement des institutions centrales, le renforcement de l'État de droit et des droits fondamentaux, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

La Bosnie-Herzégovine a ouvert récemment des négociations en vue d'un accord de coopération avec Frontex. En outre, son parlement a adopté une loi contre le blanchiment exigée par Bruxelles, ainsi qu'une loi sur la prévention des conflits

d'intérêts dans les institutions. Sur la réforme des tribunaux et sur la loi électorale, en revanche, il n'y a toujours pas d'accord.

Compte tenu de la crise politique inquiétante à laquelle ce pays est confronté en raison des menaces sécessionnistes des Serbes de Bosnie-Herzégovine, quel calendrier de réforme envisagez-vous ?

M. Jacques Fernique. – Les conclusions du Conseil affirmant que l'Union soutiendra l'Ukraine aussi longtemps et intensément que nécessaire sont bienvenues. Je ne reviendrai pas sur le faux pas qu'a été la stratégie du cavalier solitaire adoptée par le président Macron.

Je veux relever que, si notre pays est classé, en Europe, au quinzième rang pour l'aide bilatérale à l'Ukraine, il est à la première place pour l'importation de gaz liquéfié russe. Total a annoncé honorer ses contrats tant que les États membres ne prendraient pas de sanctions interdisant le gaz russe. Pourtant, le Parlement européen avait bien voté en faveur d'un embargo total sur les importations de gaz naturel liquéfié russe ; ce sont les États qui ont stoppé cette ambition.

Je crois savoir que la France aurait presque triplé ses importations d'uranium enrichi en provenance de la Russie entre 2021 et 2022. Quelle position notre pays adoptera-t-il dans le cadre du Conseil européen pour mettre en cohérence nos importations européennes, notamment énergétiques, et notre soutien à l'Ukraine ?

Il est urgent par ailleurs de muscler l'industrie de défense européenne. À cet égard, les conclusions du Conseil européen sont à saluer. Profiterons-nous de l'échéance fixée en juin pour que toutes les options soient véritablement explorées en matière de ressources ? Pousserons-nous les États membres à avancer concrètement en faveur du déploiement des fameuses ressources propres, qui deviennent en quelque sorte l'Arlésienne de l'Union ?

Enfin, pour ce qui est de la situation à Gaza, les conclusions du Conseil européen ne sont pas tout à fait à la hauteur de la situation. Avons-nous vraiment changé de registre à l'endroit du gouvernement israélien ? Nous disposons pourtant de leviers concrets : embargo sur les ventes d'armes et sur l'ensemble des matériels et composants militaires, action auprès de nos partenaires pour que l'accord d'association avec Israël soit suspendu, entrée des enquêteurs de la Cour pénale internationale dans Gaza, reconnaissance de l'État palestinien. Quelle est la position du Gouvernement concernant ces différentes pistes ?

Vous avez évoqué, monsieur le ministre, un *satisfecit* presque général sur le sujet de l'agriculture. Vous avez eu raison de dire « presque », car mon groupe ne partage pas cette position. La simplification retenue s'apparente à un détricotage de trois ans d'efforts consentis pour « verdier » la politique agricole commune.

M. André Reichardt. – À mon tour, monsieur le ministre, je veux évoquer l'élargissement.

Certains pays attendent depuis longtemps de passer du statut de pays candidat à l'adhésion à celui de membre de l'Union. L'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie

sont dorénavant reconnus comme pays candidat. Ma question porte sur le partenariat oriental.

N'y aurait-il pas lieu de réfléchir, au niveau de l'Union européenne, à une redéfinition du partenariat oriental, dans le cadre duquel ces pays sont déjà associés de l'UE ? Cela aurait l'avantage de ne pas les décourager, tout en les aidant à travailler en faveur des réformes indispensables à mener dans leur pays.

Deuxième question, pour ce qui concerne la Moldavie et la Géorgie, *quid* du calendrier ? Ainsi, que signifie « rapidement » dans la phrase suivante, issue des conclusions du Conseil européen : « à la suite de la présentation des projets de cadres de négociation pour l'Ukraine et la République de la Moldavie, le Conseil européen invite le Conseil à adopter rapidement et à faire avancer les travaux sans tarder » ?

Autre phrase qui me semble sibylline, à propos cette fois de la Géorgie : le Conseil européen « prend note des efforts actuellement déployés par la Géorgie et encourage le pays à progresser sur la voie des réformes prioritaires qu'il reste à mener ».

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. – Mme de Cidrac a évoqué les deux dimensions principales du processus d'adhésion.

Il y a, d'une part, le rattrapage économique et social. Si les pays candidats ne bénéficient pas des politiques de cohésion, ils peuvent malgré tout bénéficier d'un soutien de l'Union européenne : c'est tout le sens du plan de croissance pour les Balkans occidentaux, qui fait l'objet de négociations entre le Parlement et le Conseil. Un trilogue devrait se tenir demain sur le sujet.

Il y a, d'autre part, l'adoption des règles de l'État de droit et le « rattrapage » du cœur institutionnel de l'Union européenne. Le Secrétaire général aux affaires européennes s'est rendu en Moldavie pour accompagner les autorités moldaves dans la mise en place d'un certain nombre de processus institutionnels, qui sont de nature à la faire progresser dans son chemin vers l'adhésion.

Pour ce qui est de la Bosnie-Herzégovine, la Commission a estimé que les quatorze points identifiés en octobre dernier avaient été atteints. Pour notre part, nous considérons qu'il reste du travail pour assurer un environnement favorable à la société civile, aux médias et à la liberté d'expression ; il convient en particulier d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire et de mieux lutter contre la corruption et la criminalité organisée. Nous serons particulièrement vigilants à ce que toutes ces étapes soient franchies avant la prochaine étape du processus d'adhésion, qui, comme vous le savez, est la convocation d'une conférence intergouvernementale, laquelle statuera à l'unanimité sur le cadre de négociation.

Cette conférence pourrait intervenir vers la fin de l'année ; mais toutes les étapes requises n'ont pas encore été franchies.

Monsieur Fernique, un quatorzième paquet de sanctions envers la Russie est en cours de préparation. La France insiste particulièrement sur la question du contournement de ces sanctions : elle souhaite cibler les entités, notamment les entités logistiques, qui contribuent à ce contournement.

Il est vrai que certains sujets n'ont pas été intégrés dans les paquets de sanctions. Ainsi, nous refusons d'utiliser l'alimentation comme une arme. Par ailleurs, nous veillons à ne pas compromettre la sécurité énergétique européenne par des sanctions qui viseraient directement le gaz naturel liquéfié ou l'uranium. Cela étant, nous réfléchissons à des actions dans le domaine énergétique sans fragiliser l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne.

Au mois de juin, la Commission présentera des propositions qui auront trait notamment au lancement d'un emprunt commun. Or qui dit emprunt commun dit ressources propres. Sur ce point, la position de la France est très claire. Que l'on parle de l'agenda stratégique de la future mandature ou de la feuille de route des réformes de l'Union européenne, trois points sont à l'ordre du jour : les politiques que nous voulons mener ; la manière dont nous voulons les financer ; les questions de gouvernance.

La transition verte, l'autonomie stratégique de l'Europe, les nouveaux États membres : tout cela a un coût ! Il serait hypocrite de ne pas prendre en compte cet aspect. Ce coût pourrait être supporté par de l'argent public, mais aussi par de l'argent privé. Or un nombre de plus en plus important de pays souhaitent avancer sur l'union du financement, c'est-à-dire l'union des marchés de capitaux.

Pour ce qui est de Gaza, la déclaration contient bien une injonction du Conseil européen au gouvernement israélien de ne pas entreprendre d'opération à Rafah.

Monsieur Reichardt, concernant le partenariat oriental, je n'ai pas de réponse toute faite à vous livrer aujourd'hui. Votre collègue député Jean-Louis Bourlanges a rédigé un rapport sur un possible séquençage dans le processus d'adhésion à l'Union européenne ; reste qu'une telle orientation soulève un certain nombre de questions d'équité et d'égalité.

Le fait que certains pays puissent devenir associés ou participer à l'activité de certaines agences européennes devra sans doute être envisagé. En effet, profitant parfois des délais très longs inhérents à ces processus d'adhésion, certaines forces étrangères s'invitent dans les débats nationaux de ces pays pour leur faire rebrousser chemin et les maintenir dans une forme d'emprise.

Au sujet de la Moldavie, vous m'interrogez sur le terme « rapidement ». Le Conseil européen invite le Conseil des ministres, et en particulier le Conseil des affaires générales, à adopter « rapidement » le cadre de négociation et à faire avancer le travail sans délai. Cette voie a été défendue par la France, car nous souhaitons que les choses avancent très rapidement, dans un contexte un peu contraint. Vous le savez, un État membre de l'Union européenne, qui prendra bientôt la présidence de l'Union, est très fortement opposé à la progression du processus d'adhésion de l'Ukraine et de la Moldavie. Par ailleurs, nous sommes en contexte électoral, en tout cas jusqu'au 9 juin. Tout cela crée des conditions peu propices à une décision à l'unanimité. Ainsi faut-il entendre, derrière le terme « rapidement », notre souhait que la décision puisse être prise avant l'été, c'est-à-dire avant la nouvelle présidence de l'Union européenne.

M. Dominique de Legge. – Je veux revenir sur le volet de la défense. Vous avez rappelé le principe de la préférence européenne en matière d'acquisition d'équipements, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir. Vous avez également rappelé

le principe du maintien de la compétence nationale en matière de défense, ce dont nous ne pouvons dire que nous réjouissons. La combinaison de ces deux principes ne nous conduit toutefois pas forcément à l'interopérabilité, qui est indispensable. Il faut avoir l'honnêteté intellectuelle de dire que, en réaffirmant ces principes, on ne fait pas pour autant avancer nécessairement le dossier.

Vous avez évoqué l'acquisition de munitions et les équipements. *Quid* de la BEI, que vous avez mentionnée rapidement, et des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) ? J'ai compris, à vous écouter, que les choses étaient possiblement en passe d'évoluer, mais l'expérience nous a appris que, d'un accord de principe à sa mise en œuvre effective en passant par l'accord formalisé, un certain temps peut s'écouler. Par conséquent, pouvez-vous nous en dire un peu plus sur cette évolution que nous appelons de nos vœux ?

M. Olivier Henno. – Ma question portera sur la notion d'« Europe puissance ». Je m'étonne d'ailleurs que l'on pinaille sur la question de l'ambiguïté stratégique. Selon moi, nous n'avons pas pris la mesure de la déclaration de Donald Trump, qui envisage la remise en cause de l'article 5 de l'OTAN, ce qui laisserait les pays européens seuls en cas d'attaque russe.

Parallèlement, voilà quelques heures, nous avons appris qu'Alexandre Loukachenko, le président de la Biélorussie, se préparerait à la guerre, envisageant d'intervenir jusqu'à Kaliningrad.

Avons-nous pris conscience de l'ampleur du risque ? Si Donald Trump était élu, il nous faudrait réagir dans un délai extrêmement bref, sachant en outre que l'on soupçonne une ingérence russe dans certains pays européens.

M. Didier Marie. – Vous avez évoqué un quatorzième paquet de sanctions contre la Russie. De nombreuses décisions ayant déjà été prises pour sanctionner ce pays, j'aimerais savoir si le Conseil a dressé un bilan de leur efficacité. Allons-nous toucher aux points les plus sensibles ? Je pense notamment au GNL.

Le Conseil a décidé de prendre des sanctions contre la Biélorussie, la Corée du Nord et l'Iran, aujourd'hui alliés de la Russie, qui lui fournissent armes et matériel. Pouvez-vous nous donner le détail de ces sanctions ? Quelle est leur portée réelle ?

Il a été décidé d'utiliser les intérêts des avoirs russes gelés. Quelle est la faisabilité juridique et technique d'une telle décision ? Des mesures de rétorsion russes sont-elles envisagées contre les avoirs des Vingt-Sept en Russie, qu'ils relèvent des États ou de partenaires privés ?

Ma deuxième salve de questions concerne les États candidats à l'adhésion. Plusieurs d'entre eux subissent aujourd'hui une forte pression de la Russie ; je pense en particulier à la Géorgie et à la Moldavie. Le Conseil a-t-il évoqué l'utilisation de la Facilité européenne pour la paix pour venir en aide à ces pays, notamment pour lutter contre la désinformation et la guerre cyber ? Dans quels domaines la France, le cas échéant, intervient-elle ?

Pour ce qui est des migrations, je souhaite connaître la position de la France – je la devine – sur l'externalisation de l'accueil des migrants et de l'instruction des

demandes d'asile décidée dans le cadre des accords qui ont été signés entre l'Italie et l'Albanie et entre l'Union européenne et l'Égypte, ce dernier s'agrémentant d'un soutien financier important.

Enfin, la Cour des comptes de l'Union européenne a alerté la Commission sur le bon usage de la Facilité pour la reprise et la résilience, qui est dotée de 723 milliards d'euros. Le Conseil a-t-il évoqué cette question ? Avez-vous un premier bilan à nous présenter, monsieur le ministre, concernant l'utilisation de cette facilité ?

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. – Pour ce qui concerne la BEI, la position était encore récemment très fermée à propos de l'extension de son mandat. Mais les choses ont évolué, et le Conseil européen a décidé de modifier la définition des activités duales et d'étendre le mandat de la BEI. Il existe des résistances à une telle extension, dans la mesure où la BEI sert à financer d'autres secteurs, notamment la transition écologique. Certains craignent d'assister à une sorte de cannibalisation des crédits ; d'autres redoutent que la banque, autorisée à investir dans des activités de défense, perde ainsi la confiance de certains de ses propres créanciers.

Il faut désormais veiller, vous avez raison, à ce que cette nouvelle orientation soit suivie d'effet ; la décision sera prise par le conseil d'administration de la Banque européenne d'investissement.

Je partage le diagnostic de M. Henno. Si nous insistons autant sur la préférence européenne, c'est parce que nous anticipons ce qu'il pourrait se passer dans le cas où Donald Trump serait élu. Deux scénarios sont devant nous : soit nous avons déjà engagé un mouvement vers la construction d'une base industrielle et technologique de défense européenne et d'une meilleure interopérabilité de nos armées, et les États membres de l'Union, constatant la moindre protection apportée par l'OTAN, pourraient prendre appui sur l'Europe ; soit, en réaction à la dévitalisation de l'article 5 que vous avez évoquée, les États membres de l'Union européenne négocieront de manière bilatérale leur sécurité avec les États-Unis de Donald Trump, s'engageant ainsi dans une course à l'acceptation du chantage le plus inacceptable.

La gravité de la situation mérite d'être soulignée ; les avancées vers une Europe industrielle de la défense doivent être amplifiées pour parer à ce risque d'une vente à la découpe de la sécurité européenne.

Sur les ingérences russes, j'ose croire qu'il y a une prise de conscience. Il semblerait en effet que la Russie ait pris la liberté de financer directement certains parlementaires européens pour tenir des propos favorables à la Russie ou défavorables à l'Ukraine.

Je constate aussi qu'un certain nombre de résolutions ont été prises récemment, en matière de publicité politique ou d'obligations déontologiques des parlementaires européens. Je le rappelle, nous sommes actuellement dans une période préélectorale. Songez à la façon dont les élections nationales slovaques ont été perturbées par la diffusion de contenus artificiels, et notamment d'hypertrucages, pendant la période de silence, c'est-à-dire pendant la période où il ne doit pas y avoir de communication politique.

À l'échelon national, nous avons mis en place un dispositif renforcé autour de Viginum, service technique et opérationnel de l'État chargé de la vigilance et de la protection contre les ingérences numériques étrangères – seuls les Suédois disposent d'un service équivalent. Sa mission est de détecter et d'identifier les auteurs des manœuvres informationnelles. Il est placé sous l'autorité du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et œuvre en lien étroit avec les autres services du Gouvernement.

À l'échelon européen, Stéphane Séjourné, avec ses homologues allemand et polonais, a créé un mécanisme d'alerte et de riposte contre les manœuvres qui auraient une dimension transfrontalière. Pour ma part, m'appuyant sur certains travaux du Sénat, j'ai demandé à la Commission européenne de se saisir de tous les pouvoirs que lui confère le règlement sur les services numériques.

Monsieur Marie, les sanctions prennent généralement la forme de désignations individuelles assorties d'un gel des actifs. L'objectif est de renforcer les sanctions existantes, en ciblant les acteurs qui aident au contournement.

Quant au risque juridique que vous avez évoqué, il est avéré pour ce qui concerne une éventuelle saisine des actifs eux-mêmes, piste que nous laissons de côté. Il est en revanche écarté pour ce qui concerne la saisine des revenus tirés de ces avoirs.

Sur l'aide à la Moldavie dans le cadre de la guerre cyber, des travaux sont en cours à plusieurs niveaux. Au niveau bilatéral, des échanges ont lieu entre les services moldaves et les services français de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi). Au niveau européen, la Communauté politique européenne a défendu le principe de la réserve citoyenne de cyberdéfense. Par ailleurs, dans le cadre du sommet international convoqué par le Président de la République le 26 février dernier, une liste de cinq champs de coopération a été actée par les vingt-sept chefs d'État ou de gouvernement participants, au nombre desquels la cyberdéfense.

Quoique nous ne soyons pas les plus fervents promoteurs de la « déconcentration » en matière de demande d'asile, l'accord entre l'Italie et l'Albanie appartient à ces deux pays. Dans le cadre du pacte sur la migration et l'asile, nous soutenons une disposition autorisant la prise en compte de la demande d'asile à la frontière pour les ressortissants de pays d'origine sûre, c'est-à-dire ceux pour lesquels, en général, la protection internationale de la France n'est pas accordée.

Les accords signés entre l'Union européenne, l'Égypte et la Tunisie s'inspirent du pacte sur la migration et l'asile. Si nous voulons que ces pays, par le développement économique, mais aussi par la simple mise à jour de leur système informatique de traitement de l'état civil, puissent eux-mêmes maîtriser les départs et les flux migratoires, il convient de coopérer avec eux. J'ai demandé à la Commission européenne, lors du Conseil des affaires générales, de rendre des comptes sur ces accords qu'elle négocie en notre nom.

Ce matin, en Conseil des ministres, le ministre de l'économie et des finances a communiqué sur le plan de relance européen de 750 milliards d'euros, dont 40 milliards d'euros pour notre pays, soit une partie importante des 100 milliards d'euros dédiés au plan France Relance. Une fois n'est pas coutume, notre pays n'étant pas toujours le meilleur pour solliciter ce genre de fonds, la France se classe en tête des

pays européens pour le décaissement de cette facilité. Nous sommes en attente du versement d'une tranche importante, d'un montant proche de 10 milliards d'euros, consécutive à notre présentation à la Commission européenne des investissements ainsi financés.

Mme Karine Daniel. – Concernant la politique agricole commune (PAC), je suis inquiète des renoncements auxquels on assiste sur le plan environnemental, étant entendu que les effets des politiques agricoles se mesurent à long terme. Ainsi les effets de la dérégulation des prix n'apparaissent-ils qu'aujourd'hui ; et, de même, nos renoncements environnementaux produiront tous leurs effets dans vingt ou trente ans. En tant que législateur, voilà qui doit nous préoccuper.

Pouvez-vous préciser les pistes de discussion ou de négociation qui s'inspirent de la loi Égalim à l'échelon européen ? S'orientent-elles vers de nouveaux prix garantis, ou vers un encadrement des discussions entre producteurs, transformateurs et distributeurs ? Si tel était le cas, cela pourrait entraîner des effets d'éviction, sachant que la singularité de la PAC consiste à s'intéresser autant à la production qu'aux enjeux environnementaux.

Mme Nadège Havet. – Sur le sujet de l'agriculture, des pistes concrètes liées notamment à la simplification ont-elles été évoquées lors de la réunion du Conseil européen ? Disposez-vous d'un calendrier des annonces ?

Par ailleurs, au regard des suites attendues du Brexit, le Conseil européen va-t-il prendre la défense de nos pêcheurs ?

Mme Silvana Silvani. – Je souhaite revenir sur la situation au Proche-Orient. Monsieur le ministre, vous avez évoqué la décision d'appeler à une trêve humanitaire et à un cessez-le-feu, ainsi que la volonté de sanctionner les extrêmes de part et d'autre. Vous avez également présenté la formulation d'une injonction comme un résultat satisfaisant, reflétant un accord parmi les États membres, mais cela n'est pas très concret.

Un embargo, même temporaire, a-t-il été envisagé par les États membres concernant la fourniture d'armes à Israël ? Quelles mesures projette-t-on de prendre pour soutenir l'action humanitaire au regard de la situation critique et du risque de famine mentionnés dans les conclusions du Conseil européen ? Enfin, comment la France compte-t-elle soutenir, conformément aux demandes du Conseil européen, les enquêtes indépendantes sur les allégations de violences sexuelles ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Ma question a trait à la nécessité pour l'Europe d'être le plus autonome possible d'un point de vue stratégique. La loi Fisa (*Foreign Intelligence Surveillance Act*) visant à lutter contre l'espionnage continue de s'appliquer, et l'accord d'adéquation relatif au transfert de données personnelles aussi au détriment des Européens. Monsieur le ministre, quels messages comptez-vous porter à Bruxelles sur ce sujet de l'autonomie stratégique ?

Mme Christine Lavarde. – Concernant la situation au Proche-Orient, le Conseil européen a évoqué la question de la stabilité de la zone, en particulier au Liban et en mer Rouge. Des sanctions avaient été prises par l'Union contre les dirigeants libanais s'opposant à la mise en place du processus démocratique, et notamment à

l'élection du président de la République. Cela fait plus de dix-huit mois désormais que la situation est gelée. Un bilan de l'efficacité de ces sanctions a-t-il été réalisé ? L'idée de les durcir a-t-elle été évoquée ?

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. – Sur le sujet agricole, les mesures de simplification proposées par la Commission européenne et récemment adoptées par le Conseil européen seront débattues en séance plénière par le Parlement européen à la fin du mois. Ces mesures, comme vous le savez, ont pour objet de réduire la charge administrative, afin de donner plus de flexibilité aux agriculteurs, et de permettre aux États membres d'envisager des exemptions spécifiques aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), dans le cadre d'une prise en compte plus pragmatique du contexte géopolitique.

Afin de parvenir à une meilleure intégration des agriculteurs dans la chaîne de valeur sur le modèle de la loi Égalim, la Commission européenne propose de créer un observatoire des coûts de production, des marges et des pratiques commerciales, impliquant l'ensemble des parties prenantes. Par ailleurs, il est prévu de revoir et d'adapter le règlement portant organisation commune des marchés des produits agricoles (OCM), ainsi que la directive relative aux pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire (UTP, *Unfair Trading Practices*). Ainsi retrouvons-nous un peu de l'esprit de la loi Égalim ; pour accompagner ce mouvement, la France défend l'idée d'une force européenne de contrôle agricole et sanitaire ou, à défaut, d'une coordination de forces nationales. L'analyse de l'effectivité de ces mesures et des possibilités de révision sera lancée dès le courant du mois qui s'ouvre.

Quant au Brexit, il continue de produire des effets ; je pense à cette décision prise par le Royaume-Uni de créer, officiellement pour des raisons écologiques, des aires marines protégées (AMP). Dans le détail, cette décision apparaît discriminatoire à l'égard des pêcheurs, en particulier des pêcheurs bouchonnais et de la Manche. Aux représentants de la filière, j'ai indiqué que nous allions chercher à construire une coalition des gouvernements dont les pêcheurs sont concernés par ces fermetures, de manière à ce que la Commission européenne se saisisse des moyens de rétorsion prévus dans le cadre de l'accord de commerce et de coopération ; ceux-ci incluent notamment, dans les cas les plus extrêmes, l'application de tarifs douaniers sur les importations britanniques.

Au sujet du Moyen-Orient, la communication de l'Union européenne peut sembler déclaratoire. Mais cette unité dans l'expression des Européens, par l'adoption d'une résolution parlementaire ou de conclusions du Conseil européen, est indispensable si l'on veut infléchir les positions des uns et des autres dans cette situation de catastrophe humanitaire.

J'en viens à l'aide humanitaire à Gaza : la France a été parmi les premiers pays à apporter de l'aide, par différents canaux. Dans les conclusions du Conseil européen apparaît un point important : le soutien à l'initiative prise par Chypre de créer un nouveau corridor maritime pour l'acheminement de l'aide humanitaire. Au total, la France a débloqué plusieurs dizaines de millions d'euros en faveur de cette aide ; et, si l'on agrège les aides consenties par les autres États membres de l'Union, on atteint des volumes significatifs.

Madame Silvani, vous avez évoqué des enquêtes en cours. Je ne suis pas certain de savoir de quelles enquêtes vous parlez ; je vous propose de revenir vers vous muni d'éléments détaillés lorsque nous aurons pu échanger sur le sujet.

Je réponds à Mme Morin-Desailly : l'accord d'adéquation fait l'objet d'un contentieux devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui sera traité en tenant compte du durcissement de la réglementation américaine. Le Parlement européen a considéré cet accord d'adéquation comme insuffisamment protecteur des données des citoyens de l'Union ; il revient désormais à la CJUE d'en juger.

Dans ce même esprit, avec le référentiel SecNumCloud, la France soutient la création d'une certification du *cloud* respectueuse des choix français de protection contre les législations extraterritoriales. Elle appuie également l'idée que la politique de concurrence doit s'appliquer dans tous les segments du numérique, et en particulier désormais dans celui de l'intelligence artificielle ; l'Autorité de la concurrence remettra au mois de juin un rapport d'analyse sur le risque de constitution de nouveaux monopoles dans le domaine de l'intelligence artificielle, risque qui, s'il se concrétisait, créerait des liens de dépendance pour l'Union et fermerait aux entreprises européennes l'accès à ces marchés.

La France continuera de soutenir une approche ambitieuse de l'intelligence artificielle. Ce sujet sera à l'ordre du jour des prochains conseils des ministres franco-allemands ; il requiert toute notre attention dans la mesure où nous préparons le sommet mondial sur l'intelligence artificielle, dont la prochaine édition se tiendra en France à la fin de l'année 2024 ou au début de l'année 2025.

Concernant l'effet des sanctions au Liban, je ne dispose pas d'informations ; je reviendrai vers vous prochainement à ce sujet.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir répondu précisément à toutes ces questions.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Jeudi 4 avril 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Questions sociales, travail, santé

Action de l'Union européenne contre les pénuries de médicaments – Examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de Mmes Cathy Apourceau-Poly, Pascale Gruny et M. Bernard Jomier

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous abordons ce matin une question vitale pour nos concitoyens : les pénuries de médicaments. Nous rencontrons depuis plusieurs années des difficultés d'approvisionnement en médicaments, qui se sont encore creusées dernièrement. Fin janvier 2024, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) a indiqué avoir enregistré près de 5 000 signalements de ruptures et de risques de rupture de stock au cours de l'année précédente, soit une hausse de 30,9 % par rapport à 2022, et de 128 % par rapport à 2021. Même le paracétamol a manqué l'hiver dernier.

Ces difficultés remontent à une dizaine d'années. De fait, les tensions sur les médicaments s'observaient déjà avant la pandémie : dès 2019, un collectif de médecins hospitaliers avait rédigé une tribune, dans *Le Journal du dimanche*, appelant à relocaliser la production en Europe. La pandémie de covid-19 a encore aggravé la situation. Celle-ci tient principalement à la concentration et à la mondialisation de la production, qui repose désormais sur un très petit nombre d'usines de matières premières, localisées en Asie. On déplore aussi fréquemment des défauts de qualité sur les médicaments produits. En outre, la demande mondiale est en forte croissance. Enfin, les bénéfices à la vente sont disparates selon les pays, le prix des médicaments étant, en France, imposé et relativement bas.

Cette situation exige de répondre à un défi immédiat – que fait-on en cas de pénurie ? –, mais aussi à un défi plus structurel – que fait-on pour éviter la pénurie ? Des initiatives législatives nationales ont été engagées pour tenter d'apporter une réponse, mais la solution a aussi une évidente dimension européenne, et c'est cet aspect que nos rapporteurs ont étudié. Je les remercie pour ce travail et leur laisse le soin de nous le présenter.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – La Commission européenne a présenté, en avril 2023, une proposition de directive et une proposition de règlement visant à réviser la législation pharmaceutique de l'Union. Cette révision a trois objectifs : fixer les normes relatives à la qualité, à la sécurité et à l'efficacité des médicaments ; promouvoir l'innovation et l'accès aux médicaments ; sécuriser l'approvisionnement.

En complément des mesures prévues dans ce paquet pharmaceutique, la Commission a présenté, en octobre 2023, une communication détaillant les dispositifs qu'elle entend mettre en œuvre pour lutter contre les pénuries de médicaments, sujet qui nous occupe aujourd'hui. Ainsi, la Commission propose différentes mesures,

notamment pour anticiper le risque de pénurie, établir une liste de médicaments critiques et engager le dialogue avec les représentants de l'industrie pharmaceutique.

Certes, l'approvisionnement en médicaments, de même que la détermination de leur prix et de leurs conditions de remboursement, relève de la compétence des États membres. Toutefois, depuis la pandémie de covid-19, l'intervention de l'Union a été plus marquée : ainsi a été créée l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA, *Health Emergency Response Authority*), chargée de garantir la disponibilité de contre-mesures médicales en cas de crise sanitaire ; le règlement (UE) 2022/123, qui établit le cadre d'intervention de l'Union pour lutter contre les pénuries de médicaments en cas d'urgence de santé publique a été adopté ; l'achat groupé de vaccins a été organisé par la Commission européenne.

Le Conseil européen est bien conscient qu'un nombre croissant de pénuries de médicaments affecte les États membres de l'Union. Il a plaidé, dans ses conclusions de juin 2023, pour des mesures urgentes visant à assurer une production et une disponibilité suffisantes des médicaments les plus critiques, appelant ainsi à développer l'action de l'Union en ce domaine.

Celle-ci devra s'effectuer dans le respect des compétences des États membres. Ainsi, dans la proposition de règlement, la Commission définit plusieurs notions à différents niveaux : médicament critique, pénurie, pénurie critique. Cette typologie permet d'identifier les cas où une intervention de l'Union est requise, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ainsi, la pénurie critique est définie comme une pénurie critique dans un État membre pour laquelle une action coordonnée au niveau de l'Union est jugée nécessaire en vue d'y remédier. Un médicament critique est défini comme un médicament pour lequel une insuffisance de l'approvisionnement entraîne un préjudice grave ou un risque de préjudice grave pour les patients et qui figure à ce titre sur la liste des médicaments critiques de l'Union européenne.

Il y a là un motif de satisfaction, et ce n'est pas le seul, il faut le reconnaître. En effet, la Commission reprend de nombreuses mesures préconisées par notre commission des affaires européennes dans son avis politique d'octobre 2022. Toutefois, les conditions de leur mise en œuvre appellent plusieurs remarques sur trois thèmes : le renforcement des obligations des titulaires d'autorisation de mise sur le marché (AMM), le recours à des mesures coordonnées pour sécuriser l'approvisionnement en médicaments et le développement des capacités de production de l'Union.

Pour faciliter la détection des pénuries, la Commission souhaite renforcer les obligations des titulaires d'AMM. Elle propose notamment d'allonger à douze mois, au lieu de deux actuellement, le délai de notification avant cessation définitive de mise sur le marché d'un médicament. Cela doit notamment permettre de faciliter le transfert de l'AMM vers un autre titulaire. L'Agence européenne des médicaments (EMA) devra aider à organiser ce transfert, en publiant sur son site internet la liste des entreprises souhaitant un tel transfert. De surcroît, nous souhaitons que les entreprises qui ne respecteraient pas leurs obligations de notification puissent faire l'objet de sanctions financières.

En outre, la proposition de règlement crée une obligation pour les titulaires d'AMM de fournir aux autorités compétentes des États membres et à l'EMA différentes

informations. Celles-ci sont détaillées dans l'annexe IV de la proposition de règlement. Ces informations sont indispensables pour permettre une réaction appropriée des pouvoirs publics. C'est pourquoi nous préconisons qu'en cas de pénurie critique, les informations directement collectées par l'EMA auprès des titulaires d'AMM puissent être partagées avec les autorités compétentes des États membres. De surcroît, nous recommandons d'utiliser les informations du système européen de vérification des médicaments, afin de ne pas imposer aux titulaires d'AMM de fournir plusieurs fois les mêmes informations. Enfin, les autorités compétentes des États membres et l'EMA devraient également assurer sur leurs sites internet respectifs la publicité des pénuries potentielles et fournir une information en temps réel sur la disponibilité des médicaments, afin de permettre notamment aux médecins d'adapter leurs prescriptions.

Par ailleurs, la proposition de règlement prévoit une obligation pour les titulaires d'AMM d'établir des plans de prévention des pénuries. Si cette obligation est utile, son efficacité doit être renforcée. En effet, à la lecture de la proposition de règlement, notre impression est que l'élaboration de ces plans sera exigée sans objectifs clairement définis. Pour remédier à cette lacune, nous jugeons nécessaire de restreindre le champ d'application de cette mesure aux seuls médicaments critiques. Ainsi la régularité et la qualité de ces plans pourront-ils faire l'objet d'une évaluation de la part de l'EMA. C'est là une nouvelle mission qui serait confiée à l'Agence ; une augmentation du financement public qui lui est alloué s'impose donc, mesure que nous soutenions déjà dans notre résolution européenne relative à la proposition de règlement relatif aux redevances et aux droits dus à l'EMA.

Nous demandons également que ces plans de prévention des pénuries puissent être communiqués à tout moment aux autorités compétentes des États membres, lesquels pourraient saisir l'EMA pour signaler tout manquement. En outre, des sanctions dissuasives doivent être prévues pour inciter au respect de cette obligation et ces plans devront être mis en œuvre en cas de besoin réel ou potentiel.

M. Bernard Jomier, rapporteur. – La Commission propose différentes mesures pour garantir l'approvisionnement en médicaments, parmi lesquelles figurent l'élaboration d'une liste de médicaments critiques, des obligations de stockage, un mécanisme de coopération volontaire pour permettre le transfert de médicaments d'un État membre à l'autre ou encore le recours aux achats publics conjoints.

En premier lieu, la proposition de règlement prévoit que l'autorité compétente de l'État membre identifie les médicaments critiques dans cet État membre, selon une méthode d'identification élaborée par l'EMA, la liste étant ensuite transmise à cette dernière. Sur cette base, le groupe de pilotage sur les pénuries de médicaments, prévu par le règlement (UE) 2022/123 et composé de représentants des États membres, propose l'établissement d'une liste de l'Union des médicaments critiques, que la Commission adopte par un acte d'exécution. La Commission a souhaité anticiper la mise en application de cette mesure en publiant une première liste de 268 substances actives critiques, élaborée sur la base de six listes fournies par des États membres, dont la France.

Nous soutenons l'élaboration d'une telle liste à l'échelon européen, mais celle-ci ne doit pas être une simple addition des listes nationales. Elle doit permettre de déterminer les substances actives sur lesquelles portera l'action de l'Union. Nous rappelons également que la sélection de ces substances actives doit être faite selon leur

intérêt clinique démontré en toute transparence ; les associations de patients devraient par conséquent être associées à ce travail.

Une fois la criticité thérapeutique ainsi établie, il sera nécessaire d'évaluer la criticité industrielle des médicaments contenant ces substances actives afin d'identifier les éventuelles vulnérabilités des chaînes d'approvisionnement. Ce travail sera principalement mené par l'HERA. Il est nécessaire, à cet effet, que les obligations d'information relatives aux processus de fabrication soient renforcées et que, en parallèle, la confidentialité de ces informations soit garantie.

Le second sujet est celui de la constitution de stocks. La proposition de règlement prévoit que la Commission pourra prendre des mesures pour lutter contre les pénuries critiques, sans que la nature de ces mesures soit précisée. Les services de la Commission nous ont toutefois indiqué qu'ils pourraient demander aux titulaires d'AMM de constituer des stocks. En outre, la proposition de règlement prévoit que la Commission pourra imposer aux titulaires d'AMM de constituer des stocks pour les médicaments critiques, *via* l'adoption d'un acte d'exécution.

À ce stade, les mesures relatives à la constitution de stocks ne sont donc pas précisées et demeurent optionnelles ; or il nous semble important que la Commission précise d'ores et déjà les cas où elle entend recourir à cette possibilité. En parallèle, il faut veiller à ce que ces obligations de stockage ne remettent pas en cause celles qui sont imposées par les États membres, dont la France.

La Commission indique par ailleurs vouloir élaborer avec les États membres une approche stratégique commune en matière de stockage de médicaments. Nous sommes bien sûr favorables à cette proposition, sous réserve que les États membres puissent adhérer aux mesures proposées sur une base volontaire.

En outre, la Commission propose la mise en place d'un mécanisme de solidarité volontaire en matière de médicaments, qui doit permettre aux États membres de signaler aux autres États membres leurs besoins concernant un médicament donné faisant l'objet d'une pénurie critique au niveau national, afin que ces derniers puissent indiquer s'ils disposent de stocks disponibles susceptibles d'être redistribués. L'EMA sera chargée de la mise en œuvre de ce mécanisme, qui présente un intérêt certain. Il est du reste soutenu par les États membres, mais nous en notons les nombreuses limites. En effet, il suppose des difficultés d'approvisionnement circonscrites à un nombre limité d'États membres ; il suppose la pleine transparence des États membres quant à l'état des stocks sur leur territoire – cette condition est loin d'être remplie aujourd'hui ; il suppose l'existence de tels stocks. Pour ce qui est de ce dernier point, nous estimons que les États membres devraient, à l'image de la France, imposer des obligations de stockage aux titulaires d'AMM sur certains médicaments qu'ils jugent essentiels. La participation d'un État membre au mécanisme de solidarité devrait selon nous être conditionnée à l'existence de cette obligation de stockage à l'échelle nationale.

Enfin, la mise en œuvre de ce mécanisme implique des flexibilités réglementaires pouvant notamment concerner la notice, les équipements utilisés pour la production ou l'emballage. Ces flexibilités devront être décidées sur la base d'une évaluation réalisée par l'autorité compétente de l'État membre concerné pour garantir la sécurité des patients.

Ainsi, lorsque les informations figurant sur le conditionnement secondaire du médicament et la notice ne sont pas dans la langue du patient, celles-ci devraient lui être fournies dans sa langue sous format papier ou format électronique, selon son souhait, par le pharmacien.

En outre, la proposition de directive du paquet pharmaceutique prévoit que les États membres puissent décider que la notice sera mise à disposition sous format papier ou électronique, voire les deux. Dans le cas où ils optent pour le format électronique, les États membres devront veiller à ce qu'une version papier de la notice soit mise à disposition sur demande et sans frais supplémentaires pour les patients. Cette proposition de la Commission pourrait, si elle s'appliquait, faciliter la circulation des médicaments au sein de l'Union européenne.

La proposition de directive prévoit également que la Commission serait habilitée à adopter des actes délégués afin de rendre obligatoire la version électronique de la notice. Nous estimons quant à nous qu'il appartient aux États membres, et à eux seuls, de décider de l'opportunité d'imposer les notices électroniques. Nous demandons donc la suppression de cette disposition.

Enfin, la Commission insiste sur l'intérêt des marchés publics conjoints, que nous vous proposons également de soutenir, à condition que la participation des États membres se fasse sur une base volontaire et que ces marchés publics soient conclus en toute transparence.

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – Il apparaît nécessaire de développer les capacités de production de l'Union afin de garantir l'approvisionnement en médicaments critiques, mais aussi, plus largement, d'assurer la souveraineté sanitaire de l'Union.

L'HERA a été créée en 2021 pour garantir la disponibilité en temps utile et en quantité suffisante de contre-mesures médicales nécessaires en cas de crise sanitaire. Il serait utile d'élargir son rôle au-delà des seuls cas d'urgence sanitaire, pour permettre la mise en œuvre d'achats groupés et soutenir la relocalisation de productions prioritaires de médicaments critiques. Ainsi l'HERA pourrait-elle être chargée d'effectuer une analyse de la criticité industrielle des médicaments et de cartographier les sources d'approvisionnement des principes actifs et des intrants de ces médicaments, en y associant une évaluation des risques d'approvisionnement induits. Le cas échéant, il sera nécessaire de renforcer les moyens de cette autorité et de bien définir ses missions, notamment pour éviter toute redondance avec celles de l'EMA.

L'HERA sera par ailleurs chargée de piloter l'Alliance pour les médicaments critiques, créée par la Commission en janvier 2024. Cette Alliance doit réunir les autorités nationales, l'industrie, les représentants de la société civile, la Commission et des agences de l'Union et traiter selon une approche industrielle le défi que représentent les pénuries de médicaments. Si nous saluons la création de cette alliance, nous soulignons qu'elle ne pourra véritablement fonctionner que si les titulaires d'AMM participent activement à ses travaux.

La diversification des chaînes d'approvisionnement est également indispensable pour assurer la disponibilité des médicaments. À cette fin, la Commission propose de créer un réseau de partenaires internationaux destiné à renforcer la résilience

des chaînes d'approvisionnement. Nous estimons que cela ne doit se faire qu'à la condition de favoriser la convergence réglementaire et le respect des normes européennes garantissant la qualité des médicaments. Les défauts de qualité sont en effet souvent source de pénurie ; nous vous proposons donc de soutenir la proposition de la Commission visant à développer des programmes d'audit communs aux autorités nationales compétentes pour l'inspection des unités de production.

Enfin, il est assurément nécessaire d'augmenter les capacités de production de l'Union européenne. Cela passe d'abord par la défense des sites industriels existants, mais peut aussi se faire par le biais de programmes de relocalisation ou par le développement d'une production publique. La France a d'ores et déjà mis en place un programme visant à relocaliser la production de médicaments qu'elle juge essentiels. Si l'on peut regretter que ce programme n'ait pas fait l'objet d'une concertation européenne, la direction générale des entreprises du Ministère de l'économie nous a assuré que l'action du gouvernement français s'était concentrée sur des produits très peu fabriqués dans l'Union européenne, ce qui limite fortement le risque de créer des surcapacités ou des redondances. Toutefois, pour éviter ces situations, la Commission devrait recenser les différents projets de relocalisation et organiser la concertation entre États membres autour de ces projets.

Ces politiques de relocalisation se heurtent à plusieurs difficultés, qui impliquent de choisir avec soin les projets à soutenir. D'abord, les relocalisations nécessitent une aide publique dont les montants sont importants. Ensuite, il importe de garantir la viabilité économique des entreprises relocalisées, dans un contexte où la régulation budgétaire et la concurrence avec les productions asiatiques tendent à diminuer le prix des médicaments matures. Pour y parvenir, il est nécessaire que la sécurité des approvisionnements devienne effectivement l'un des critères d'attribution des marchés publics. J'ajoute que l'écart en matière de normes environnementales entre l'Union et les autres régions du monde renchérit le coût des productions européennes. La Commission devrait donc s'engager à promouvoir des conditions de concurrence équitables avec les États tiers. Un tel effort implique notamment d'intégrer des critères environnementaux et sociaux dans les bonnes pratiques de fabrication que les entreprises situées dans les États tiers devront respecter.

Dès lors, tout projet de relocalisation devrait faire l'objet d'une étude attentive permettant d'évaluer son coût pour les pouvoirs publics, l'impact de cette dépense sur les autres dépenses de santé et les conditions nécessaires à la pérennité de la production envisagée, notamment le prix que les pouvoirs publics sont prêts à payer et le volume de la demande. Par ailleurs, les aides versées doivent, à notre sens, impliquer des contreparties, relatives notamment à la sécurité de l'approvisionnement et au maintien de l'activité.

Les projets de relocalisation nécessitent, pour se concrétiser, des aides publiques importantes, dont le montant est encadré par la législation de l'Union. Il existe un instrument permettant de bénéficier d'un surcroît d'aides publiques pour développer des projets industriels dans le domaine de la santé, à savoir le projet important d'intérêt européen commun (Piiec). Cet outil a pour objet de soutenir des projets industriels utilisant des technologies innovantes ; il n'est donc pas adapté pour favoriser la relocalisation de médicaments matures qui n'emportent aucune avancée technologique particulière. C'est pour cette raison que, comme la plupart des États membres, nous demandons à la Commission de proposer un texte législatif visant à

créer un instrument plus adéquat pour développer la relocalisation de la production de médicaments critiques sur le territoire de l'Union ou maintenir les sites industriels existants. L'usine Synthexim implantée à Calais, par exemple, a été fermée alors qu'elle aurait pu être utilisée pour produire notamment du méthylphénidate, substance active régulièrement en rupture et essentielle pour traiter les troubles du déficit de l'attention avec hyperactivité.

Nous soutenons en outre le développement d'une production publique de médicaments et la création d'un établissement pharmaceutique européen à but non lucratif capable de produire des médicaments critiques en cas de défaut de la production privée ou d'insuffisance de ses capacités. La Commission européenne a écarté cette possibilité ; pourtant, de nombreux projets de production publique se développent, au Canada ou aux États-Unis par exemple.

Voilà, mes chers collègues, les principales modifications que nous souhaitons apporter aux propositions faites par la Commission européenne en matière de lutte contre les pénuries de médicaments. Celles-ci vous sont présentées dans le projet de proposition de résolution que nous vous soumettons.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci encore de ce travail, qui s'inscrit dans la continuité de celui qui fut fourni en 2022 avec Laurence Harribey. Les choses ont avancé depuis lors, quoiqu'à une vitesse insuffisante.

Les circonstances internationales et européennes qui nous ont conduits à redéfinir les conditions de notre autonomie stratégique sont aussi valables concernant la production des médicaments les plus courants, qui sont souvent négligés par les laboratoires en raison de leur faible rentabilité.

M. André Reichardt. – Je veux rendre hommage au travail des trois rapporteurs, dont j'approuve les propositions.

Il convient de saluer la volonté de l'Union européenne de s'engager véritablement dans ce dossier ; les populations européennes n'attendent pas autre chose. À l'approche des élections, ce dossier peut être l'occasion de démontrer à nos concitoyens tout l'intérêt d'une Union européenne bien pensée et efficace, dans le respect – Dieu sait s'il reste du travail à cet égard – du principe de subsidiarité.

Cela étant dit, force est de constater que les propositions de l'Union européenne s'inscrivent dans le moyen, voire le long terme. Or les besoins sont immédiats – en témoigne la pénurie de Doliprane de l'an dernier – et ce sujet préoccupe fortement nos concitoyens.

Dans l'attente des relocalisations attendues et sachant que les principaux sites industriels sont situés en Asie, comment peut-on éviter que l'Union européenne ne soit le parent pauvre du marché des médicaments ? Est-il possible, par le biais d'une politique européenne concertée, d'orienter la vente des médicaments vers l'Union européenne plutôt qu'ailleurs ?

Il faut répondre au plus vite aux dysfonctionnements qui affectent la mise à disposition des médicaments sur le marché. Sans mésestimer les risques sanitaires liés à la diffusion plus massive dans l'Union européenne de ces médicaments produits en

Asie, on voit bien que les producteurs préfèrent d'autres débouchés. Peut-on donc envisager, dans le cadre de cette proposition de résolution, une position plus affirmée ?

M. Jacques Fernique. – Je remercie les trois rapporteurs de leur travail ; l'enjeu rend manifeste la plus-value européenne potentielle.

Pourriez-vous tout d'abord clarifier la répartition des tâches entre l'EMA et l'HERA ?

Ensuite, les difficultés dans l'identification des pénuries tiennent-elles simplement à un manque de mutualisation et à la complexité de la coordination ou des freins compromettent-ils la bonne réalisation de ce travail ? Vous avez évoqué l'hypothèse de sanctions dissuasives ; c'est donc bien que certains comportements ne facilitent pas les choses.

Si j'ai bien compris, la liste commune des 268 substances actives résulte de l'agrégation de six listes nationales.

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – Pour l'instant, oui.

M. Jacques Fernique. – Nombreux sont donc les pays qui n'avancent pas au même rythme et il semblerait que les freins ne soient pas à rechercher uniquement du côté des entreprises privées et des titulaires d'AMM.

En ce qui concerne les préconisations de la résolution, il me semble déterminant d'exiger que les aides publiques à l'augmentation des capacités de production soient assorties de contreparties claires. Il faut envisager des projets de production publique, et non s'en remettre aux seules productions privées. Et, bien sûr, il faut répondre au problème des distorsions de concurrence avec la production asiatique, qui n'est pas du tout soumise aux mêmes normes.

Quant aux notices, elles sont malheureusement le plus souvent jetées à la poubelle sans être lues. La quasi-totalité des patients les considèrent comme un obstacle à l'ouverture de la boîte.

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – C'est dommage.

M. Jean-François Rapin, président. – Dans la pratique, ce sont peut-être les personnes qui ont le moins accès au numérique qui regardent la notice papier, c'est-à-dire les personnes les plus âgées.

Je voudrais rebondir sur les propos d'André Reichardt et dire un mot de la perception du sujet dans l'Union européenne. Pendant la présidence française du Conseil de l'Union européenne s'est tenue la conférence sur l'avenir de l'Europe, qui a réuni citoyens et institutions. L'un des volets de cette conférence était consacré à la santé dans l'Union européenne. S'est exprimée clairement à cette occasion la volonté de prendre ce sujet à bras-le-corps et de demander à l'Union européenne de s'en saisir. La création de l'HERA découle directement de cette volonté et plusieurs évolutions ont vu le jour depuis lors ; il me semble donc que l'Union européenne a bel et bien pris en compte ce sujet.

La difficulté relève de la mise en œuvre de la subsidiarité. Comment, dans ce contexte, vont s'adapter les États membres notamment le fonctionnement des systèmes de remboursement et de prise en charge des frais de santé ?

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – Pour préparer cette proposition de résolution, nous avons auditionné de nombreuses personnes et structures et nous avons eu le sentiment d'avoir trop peu parlé de relocalisation.

Pour fabriquer un médicament, il faut des principes actifs. Il faudrait commencer par ne plus fermer les sites industriels qui en fabriquent, comme ce fut le cas à Calais. On nous opposera que les normes environnementales n'y étaient plus respectées, mais peut-être aurait-il fallu réfléchir à remettre ce site en état... En tout état de cause, il y avait là un savoir-faire.

Vous avez raison – nous l'avons vécu durant la pandémie de covid-19, puis à l'occasion de la pénurie de Doliprane : le manque de médicaments crée de l'angoisse chez nos concitoyens, qui sont préoccupés par les questions de santé.

Afin d'aller plus loin, il faudrait selon moi un acte législatif permettant d'accroître les aides publiques allouées aux projets de relocalisation de la production de médicaments critiques. Il nous faut également multiplier les sources d'approvisionnement – je pense à l'Amérique du Sud – et mettre en place des marchés publics conjoints afin de renforcer la force de frappe de l'Union européenne en ce domaine.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'EMA est l'agence européenne du médicament. Elle gère notamment les demandes d'autorisation de mise sur le marché, tandis que l'HERA a été constituée, à la suite de la pandémie de covid-19, dans le même esprit que la Barda (*Biomedical Advanced Research and Development Authority*) aux États-Unis, pour fournir des contre-mesures médicales en cas de crise sanitaire majeure. On sent bien qu'une telle structure est indispensable pour faire face à d'autres crises comme pour lutter contre les pénuries de médicaments.

Pendant la crise de covid-19 et en particulier dans les territoires frontaliers, la population ne comprenait pas que les réponses à la crise sanitaire divergent d'un État membre à l'autre. « Que fait l'Europe ? », pouvait-on entendre. Si une demande d'Europe s'est alors exprimée, les possibilités de réponse commune restent limitées, y compris en ce qui concerne la mobilité du personnel soignant. Ainsi, l'écart de rémunération entre professionnels de santé en France et au Luxembourg est tel qu'il vaut mieux travailler au Luxembourg. Grâce à l'HERA et à l'achat groupé, une réponse commune a toutefois pu être apportée à la demande des Français.

Le fait que la santé soit, aux termes du traité, non pas une compétence propre, mais une compétence d'appui de l'Union européenne pose une difficulté. Et il faut bien admettre en même temps qu'il existe de nombreux freins – prix, pratiques, formation – à ce que la santé devienne un jour une compétence propre de l'UE. En principe, le titulaire d'un diplôme européen devrait pouvoir travailler sans difficulté dans un pays voisin ; or, pour les professionnels de santé, force est de constater que tel n'est pas le cas.

En ce qui concerne les relocalisations, quelque 80 % des principes actifs sont produits en Chine et en Inde. L'Amérique du Sud a été évoquée ; encore faut-il nouer des partenariats, le marché sud-américain étant par ailleurs plutôt en autoconsommation.

M. Jean-François Rapin, président. – L'évolution a été très rapide de ce point de vue : il y a vingt ans, seuls 30 % des principes actifs étaient produits en Asie.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Le prix est un élément clef des pénuries. Quand on pense médicament, on pense souvent aux gros laboratoires industriels ; mais les PME ne sont pas en reste. Auditionnés, les responsables d'une PME qui venaient de reprendre une autre entreprise nous ont expliqué que pour atteindre l'équilibre financier ils préféreraient vendre leurs produits à l'étranger, le prix étant trop bas en France.

La relocalisation industrielle bute aussi sur les normes environnementales. Paradoxalement, nous acceptons que l'on produise et donc que l'on pollue ailleurs, ce qui n'est pas cohérent. Faites l'expérience, sur le terrain, d'évoquer le projet de création d'une entreprise chimique : vous verrez de nombreuses associations descendre dans la rue. La bonne réponse est donc difficile à trouver alors que les besoins sont criants.

Enfin, nous l'avons précisé dans le rapport, la liste de médicaments ne doit pas être une simple addition des listes des États membres.

M. Bernard Jomier, rapporteur. – On sent bien – c'est intéressant – que ces propositions de règlement et de directive font suite à l'épidémie de covid-19. La volonté de promouvoir une réponse coordonnée correspond, de plus, à une demande des États membres.

Personne en France ne connaît l'HERA. Or il s'agit ni plus ni moins de la réponse organisationnelle de l'Union à la crise sanitaire. Nous avons été incapables, je tiens à le dire, de faire l'équivalent en France. On peut réclamer de la subsidiarité, mais qu'avons-nous fait de notre côté ? Avons-nous fait le ménage dans nos agences ?

L'Union européenne a pris ses responsabilités en créant l'HERA. Pour le cas où une nouvelle pandémie nécessiterait un vaccin, les lignes de production des industriels sont réservées par contrat ; l'Union pourra donc produire en masse.

La question de la liste des substances actives est complexe. Vous vous souvenez que, pour la France, l'ancien ministre François Braun avait publié une liste ; immédiatement, des pharmacologues, infectiologues et autres médecins avaient publié une tribune pour la remettre en question. Qu'est-ce, en effet, qu'une liste de médicaments critiques ? Est-ce une liste de familles de produits ? Par exemple, les inhibiteurs de la pompe à protons (IPP), indiqués dans le traitement de l'ulcère, sont-ils tous des substances actives critiques comme l'indique la liste du Gouvernement ou faut-il ne considérer qu'une seule de ces substances actives comme critique ? Entrer dans le détail des molécules et des principes actifs revient à déclencher une bataille rangée entre industriels, sans parler des noms de marques. La liste que François Braun avait initialement publiée comporte quelque 400 substances actives. De son côté, l'ANSM explique qu'environ 6 000 médicaments sont considérés comme étant d'intérêt thérapeutique majeur, au sens de la législation française. L'Union européenne, quant à

elle, a annoncé que sa liste de 268 substances était provisoire. Il faut évidemment définir des principes : le critère d'inscription sur la liste doit être l'intérêt clinique démontré et les associations de patients doivent être associées à son élaboration.

Je conclurai en évoquant la question fondamentale du marché des médicaments. L'industrie pharmaceutique est entièrement financiarisée ; elle repose sur des objectifs de rendement, mais vend des produits qui, pour une part, sont pris en charge par notre système socialisé. Le prix correspond-il à la valeur réelle du produit, c'est-à-dire au coût du médicament ? C'est une question essentielle pour éviter les pénuries. Les médicaments matures n'intéressent plus les industriels en raison de rendements trop faibles : si nous devions demain relocaliser la production de paracétamol en France, la boîte serait seulement vendue 20 % plus cher ; en revanche, pour d'autres médicaments, la question se pose en des termes totalement différents.

L'écrasante majorité des pénuries porte sur ces médicaments dits matures, qui sont les plus courants. L'essentiel de la pharmacopée a perdu son intérêt pour un système complètement financiarisé : l'industriel s'intéresse davantage aux médicaments dont la vente dégagera une marge élevée car protégé par un brevet : le fait est que sur les médicaments récents et innovants – sauf exception, en oncologie notamment –, il n'y a globalement pas de rupture.

La question est donc celle du rapport de force entre les institutions publiques, d'une part, et, une industrie qui produit et fait de la recherche pour trouver de nouveaux médicaments, d'autre part. L'échelle européenne peut-elle permettre de rééquilibrer ce rapport de force ? Je pense que oui, sous certaines conditions. D'autres, comme Olivier Maguet, membre de Médecins sans frontière et auteur d'un livre sur le *Sovaldi*, traitement contre l'hépatite C dont le prix a déclenché un véritable scandale – nous l'avons auditionné hier –, ne sont pas de cet avis. Pour ma part, il me semble que l'Union européenne peut mener une politique volontariste de relocalisation de la production. Cette partie de la proposition de résolution relative à la création de l'Alliance sur les médicaments critiques – initiative inspirée de ce qui a été fait pour les batteries électriques – me semble d'ailleurs, à titre personnel, la plus intéressante.

Ce n'est pas le gouvernement français qui, en multipliant les effets de communication sur une usine de paracétamol opérationnelle dans deux ans et dont l'activité entraînera peut-être l'arrêt de la production d'Aspégic, fera avancer les choses dans son coin : c'est bien à l'échelle de l'Union européenne que les choses sont susceptibles d'avancer.

M. Jean-François Rapin, président. – La possibilité d'échanges transfrontaliers est également très intéressante : il s'agit d'une avancée considérable.

Une guerre commerciale se profile en effet sur les médicaments critiques. C'est la raison pour laquelle la longévité du médicament sur le marché est un critère à prendre en compte pour déterminer la liste des médicaments critiques. Nous parlions des IPP ; le premier médicament à avoir fait ses preuves dans le traitement des ulcères, c'est le Mopral, dont la substance active est l'oméprazole : c'est le cas type du médicament universel toujours prescrit. Sa formule a ensuite été affinée *via* la commercialisation d'autres médicaments ; était-ce vraiment nécessaire s'agissant d'un traitement que l'on pourrait considérer comme un traitement d'urgence ? Je suis en tout

état de cause assez confiant à la suite de la création de l'HERA, qui va prendre son envol, forte de ses 6 milliards d'euros de budget.

Reste à nous prémunir également contre les pénuries que nous créons nous-mêmes. Cette réalité de terrain touche beaucoup plus vite les territoires ruraux que les autres et les petits pharmaciens plutôt que les grands. J'ai constaté ce comportement chez certains pharmaciens : dès lors qu'une éventuelle pénurie d'amoxicilline et de Doliprane a été évoquée pour l'hiver, ils ont commencé à accumuler des stocks dès l'été. Lorsqu'est publié l'arrêté d'interdiction d'accumulation de stocks, il est déjà trop tard. Cet aspect de la régulation du marché et de l'approvisionnement est donc important.

Pour avoir pratiqué une ou deux pharmacies parisiennes, j'ai pu apprécier la qualité de leur travail en réseau : elles savent accepter la concurrence des pharmacies voisines pour répondre à la demande.

M. André Reichardt. – Comment expliquer la pénurie d'oméprazole ? Est-elle le fait d'une production moindre de la part de producteurs de principes actifs situés en Asie ? La demande a-t-elle augmenté dans d'autres pays, hors Union européenne ?

M. Bernard Jomier, rapporteur. – Je ne saurais répondre à cette question, car j'ignorais qu'il existât une telle pénurie. La gamme des IPP est si étendue qu'en la matière, il est possible de substituer un produit à un autre.

M. Jean-François Rapin, président. – La création, voilà vingt à vingt-cinq ans, de ces médicaments extraordinaires a créé une véritable dépendance.

La commission adopte à l'unanimité la proposition de résolution européenne, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

**PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE
SUR L'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE CONTRE LES PÉNURIES DE
MÉDICAMENTS**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

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

Vu les conclusions du Conseil européen des 29 et 30 juin 2023,

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 : « Stratégie pharmaceutique pour l'Europe », COM(2020) 761 final,

Vu le règlement (UE) 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 le règlement (UE) 2022/2372 du Conseil du 24 octobre 2022 relatif à un cadre de mesures visant à garantir la fourniture des contre-mesures médicales nécessaires en cas de crise dans l'éventualité d'une urgence de santé publique au niveau de l'Union,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 26 avril 2023 : « Réforme de la législation pharmaceutique et mesures de lutte contre la résistance aux antimicrobiens », COM(2023) 190 final,

Vu la proposition de recommandation du Conseil relative au renforcement des actions de l'Union visant à lutter contre la résistance aux antimicrobiens dans le cadre d'une approche « Une seule santé », COM(2023) 191 final,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil instituant un code de l'Union relatif aux médicaments à usage humain et abrogeant la directive 2001/83/CE et la directive 2009/35/CE, COM(2023) 192 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des procédures de l'Union pour l'autorisation et la surveillance des médicaments à usage humain et établissant des règles régissant l'Agence européenne des médicaments, modifiant le règlement (CE) n° 1394/2007 et le règlement (UE) n° 536/2014 et abrogeant le règlement (CE) n° 726/2004, le règlement (CE) n° 141/2000 et le règlement (CE) n° 1901/2006, COM(2023) 193 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 24 octobre 2023 : « Remédier aux pénuries de médicaments dans l'Union européenne », COM(2023) 672 final,

Vu l'avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat du 20 octobre 2022 sur la stratégie pharmaceutique pour l'Europe de la Commission européenne,

Vu le rapport d'information du Sénat « Pénurie de médicaments : trouver d'urgence le bon remède », (n° 828 tome I, 2022-2023) – 4 juillet 2023 – de Mme Laurence Cohen, fait au nom de la commission d'enquête sur les pénuries de médicaments,

Une action nécessaire de l'Union européenne dans le respect des traités

Considérant la multiplication des pénuries de médicaments dans les États membres de l'Union ;

Considérant que la fourniture de médicaments relève de la compétence des États membres ;

Considérant l'action de l'Union durant la pandémie de COVID-19 pour organiser l'achat commun de vaccins et ainsi éviter une concurrence entre États membres ;

Considérant la typologie des pénuries retenue par la Commission qui distingue parmi elles celles nécessitant une action coordonnée au niveau de l'Union pour y remédier ;

Considérant que le groupe de travail sur les pénuries de médicaments, institué par le règlement (UE) 2022/123 et composé de représentants des États membres, sera chargé d'adopter et de mettre à jour une liste des pénuries critiques de médicaments, sur la base des notifications réalisées par les autorités compétentes des États membres ;

Est favorable à une action de l'Union contre les pénuries de médicaments dans le respect des compétences des États membres ;

Appuie la proposition de typologie des pénuries proposée par la Commission dans la mesure où elle respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

Soutient l'adoption d'une liste des pénuries critiques de médicaments par le groupe de pilotage institué par le règlement (UE) 2022/123 ;

Des obligations de notification et d'information renforcées pour les titulaires d'autorisation de mise sur le marché (AMM)

Considérant que la Commission européenne propose que les titulaires d'autorisation de mise sur le marché (AMM) notifient avec davantage d'anticipation à l'autorité compétente de l'État membre concerné, et à l'Agence européenne des médicaments (EMA) lorsqu'il s'agit d'un médicament couvert par une autorisation centralisée de mise sur le marché, leur décision de retirer, définitivement ou temporairement, un produit du marché ou une perturbation temporaire de la fourniture d'un médicament dans un État donné ;

Considérant les mesures proposées par la Commission dans ce cas pour faciliter le transfert de l'AMM ;

Considérant que la Commission propose également de renforcer les obligations des titulaires d'AMM en ce qui concerne la fourniture d'informations aux autorités compétentes des États membres ainsi qu'à l'EMA, leur permettant d'apprécier le risque de pénurie et d'y répondre ;

Considérant la nécessité d'améliorer les prévisions relatives à l'offre et à la demande de médicaments ;

Soutient les mesures proposées par la Commission en vue de renforcer les obligations de notification et d'information des titulaires d'autorisation de mise sur le marché ;

Souligne qu'elles doivent s'accompagner de mesures visant à faciliter le transfert de l'autorisation de mise sur le marché vers un autre titulaire en cas de retrait d'un médicament du marché ;

Recommande que l'EMA puisse faciliter ce transfert en publiant sur son site Internet la liste des entreprises souhaitant organiser un tel transfert ;

Demande que soit modifiée l'annexe II de la proposition de règlement COM(2023) 193 final, ci-dessous « la proposition de règlement », qui précise la liste des obligations dont le non-respect peut faire l'objet de sanctions financières sous forme d'amendes, pour y inclure les obligations de notification et d'information ;

Souhaite que les informations collectées directement par l'EMA auprès des titulaires d'AMM en cas de pénurie critique soient partagées avec les autorités compétentes des États membres ;

Recommande d'utiliser les informations des systèmes actuellement en vigueur au sein de l'Union, notamment le système européen de vérification des médicaments afin

d'éviter aux titulaires d'autorisation de mise sur le marché d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations ;

Estime que les autorités compétentes des États membres et l'EMA devraient également assurer sur leur site Internet la publicité des pénuries potentielles et fournir une information en temps réel sur la disponibilité des médicaments, afin de permettre notamment aux médecins d'adapter leurs prescriptions ;

Demande un renforcement des liens entre le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, d'une part, et les autorités compétentes des États membres, d'autre part, pour mieux anticiper la demande de médicaments ;

Une obligation utile d'établir des plans de prévention des pénuries dont l'efficacité doit être renforcée

Considérant que la proposition de règlement prévoit que les titulaires d'autorisation de mise sur le marché devront établir un plan de prévention des pénuries pour tous les médicaments de leur portefeuille ;

Juge que ces plans constituent un outil utile d'évaluation des risques et d'anticipation des tensions d'approvisionnement ;

Estime nécessaire de restreindre le champ d'application de cette mesure aux seuls médicaments critiques ;

Demande que la régularité et la qualité de ces plans fassent l'objet d'une évaluation par l'EMA ;

Appelle à une augmentation du budget de l'EMA pour lui permettre d'assurer convenablement cette mission ;

Souhaite que ces plans puissent être communiqués à tout moment aux autorités compétentes des États membres qui pourraient ainsi saisir l'EMA pour signaler tout manquement en ce qui concerne leur régularité ou leur qualité ;

Rappelle que les données communiquées par les titulaires d'autorisation de mise sur le marché dans ce cadre peuvent faire l'objet d'une demande légitime de confidentialité ;

Soutient la mise en place de sanctions dissuasives pour inciter au respect de l'obligation d'établir des plans de prévention des pénuries et donc que soit modifiée l'annexe II de la proposition de règlement en conséquence ;

Demande que la proposition de règlement précise que les titulaires d'autorisation de mise sur le marché sont tenus de mettre en œuvre le plan de prévention des pénuries en cas de besoin réel ou potentiel ;

Une liste de médicaments critiques reposant à la fois sur la criticité thérapeutique et sur la criticité industrielle

Considérant que la proposition de règlement prévoit que la Commission adopte, sur proposition du groupe de pilotage prévu par le règlement (UE) 2022/123, une liste de médicaments critiques de l'Union ;

Considérant que la Commission a anticipé cette mesure en publiant une première liste de substances actives critiques ;

Considérant que cette liste est établie sur le fondement de la criticité thérapeutique des substances actives, évaluée selon une méthode identifiant trois niveaux de risque

relatifs à deux critères : l'indication thérapeutique et la disponibilité d'alternative adéquate ;

Considérant que six États membres, dont la France, ont élaboré une liste de substances actives essentielles qui ont été transmises à la Commission ;

Soutient l'élaboration d'une liste de médicaments critiques de l'Union ;

Rappelle que celle-ci ne doit pas être une simple addition des listes nationales mais doit contenir les substances actives critiques à l'échelle de l'Union ;

Demande que la sélection des substances actives critiques soit faite de manière transparente par une équipe indépendante qui devra sélectionner les substances dont l'intérêt clinique pour les patients a été démontré ;

Demande que les associations de patients soient impliquées dans l'élaboration de la liste de l'Union de médicaments critiques ;

Rappelle la nécessité d'évaluer également la criticité industrielle des médicaments, substances actives et produits finis, en réalisant une cartographie de la chaîne de valeur et en identifiant les vulnérabilités ;

Demande que les titulaires d'autorisation de mise sur le marché répondent aux demandes d'information de la Commission concernant leurs opérations industrielles afin de lui permettre d'évaluer la vulnérabilité des chaînes de valeur ;

Appelle à garantir la confidentialité des informations transmises par les titulaires d'autorisation de mise sur le marché dans ce cadre ;

La disponibilité des stocks qui conditionne l'efficacité d'un mécanisme de coopération volontaire entre États membres

Considérant que, dans la proposition de règlement, la Commission ne précise pas les mesures qu'elle est susceptible de prendre en cas de pénurie critique de médicaments ;

Considérant que la Commission indique qu'elle pourra, par le biais d'un acte d'exécution, demander aux titulaires de l'autorisation de mise sur le marché d'un médicament critique de constituer des stocks ;

Considérant que certains États membres ont imposé aux titulaires d'autorisation de mise sur le marché une obligation de stockage correspondant à leurs besoins ;

Considérant que la Commission a mis en place un mécanisme de solidarité en matière de médicaments qui doit permettre, sur une base volontaire, le transfert de médicaments d'un État membre à l'autre en cas de besoin ;

Considérant que ce transfert sera organisé avec le concours de l'EMA qui recensera les besoins ;

Considérant que ce transfert ne pourra se faire qu'à condition que les médicaments soient disponibles dans un autre État membre mais qu'il est actuellement difficile d'évaluer les stocks de médicaments disponibles dans un État membre donné ;

Considérant que le transfert de médicaments d'un État membre à l'autre nécessite la mise en œuvre de flexibilités réglementaires qui peuvent concerner l'étiquetage ou la notice ;

Considérant que la proposition de directive COM(2023) 192 final prévoit que les États membres pourront décider que la notice sera mise à disposition sous forme papier ou électronique, voire les deux ;

Considérant que la proposition de directive prévoit également que la Commission pourra être habilitée à adopter des actes délégués afin de rendre obligatoire la version électronique de la notice ;

Demande que la Commission précise, dans la proposition de règlement, les mesures qu'elle serait habilitée à prendre dans le cadre de la gestion des pénuries critiques de médicaments ;

Recommande que chaque État membre puisse fixer des obligations de constitution de stocks aux titulaires d'autorisation de mise sur le marché selon ses propres besoins et que la Commission propose des mesures pour promouvoir une approche stratégique commune en matière de stockage de médicaments, sous réserve que les États membres restent libres d'y participer ;

Soutient la création d'un mécanisme de solidarité volontaire en matière de médicaments ;

Souligne qu'un tel mécanisme suppose que les difficultés d'approvisionnement soient circonscrites à un nombre limité d'États membres ;

Estime que la participation d'un État membre à ce mécanisme de solidarité doit être conditionnée à la mise en œuvre d'une obligation de stockage à l'échelle nationale ;

Appelle à favoriser une plus grande transparence des États membres sur les stocks dont disposent les titulaires d'AMM sur leur territoire ;

Approuve la possibilité de mettre en œuvre des flexibilités réglementaires lorsque celles-ci peuvent permettre de remédier à la pénurie critique de médicaments, à condition qu'elles aient été évaluées par l'autorité nationale compétente de l'État membre concerné et qu'elles ne présentent pas de danger pour la sécurité des patients ;

Demande que ceux-ci puissent, dans tous les cas, bénéficier d'une notice dans leur langue au format électronique ou papier, selon leur souhait ;

S'oppose à toute suppression de la possibilité pour les patients d'obtenir une notice au format papier ;

Demande la suppression, dans la proposition de directive COM(2023) 192 final, de la disposition permettant à la Commission d'adopter des actes délégués afin de rendre obligatoire le recours aux notices électroniques ;

L'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA) et les marchés publics, deux instruments à promouvoir dans la lutte contre les pénuries de médicaments

Considérant que le règlement (UE) 2022/2372 prévoit une révision des missions de l'HERA en 2024 ;

Considérant que le budget du programme *EU4Health* a été récemment réduit d'un milliard d'euros ;

Considérant la nécessité d'une analyse de la criticité industrielle des chaînes de valeur de la production de médicaments ;

Considérant que le règlement (UE) 2022/123 consacre le rôle de l'EMA et du groupe de pilotage sur les pénuries de médicaments dans la lutte contre ces pénuries ;

Considérant la nécessité de disposer d'informations fiables sur la demande et l'offre de médicaments critiques ;

Considérant que la Commission estime nécessaire de prendre en compte les garanties offertes par les candidats en matière de sécurité de l'approvisionnement lors des procédures de passation de marchés publics ;

Considérant que l'HERA organise dès à présent la passation de marchés publics conjoints pour l'achat de vaccins ;

Considérant l'opacité regrettable qui a entouré les contrats d'achat anticipé de vaccins contre la COVID-19 ;

Demande que les missions de l'HERA soient élargies au-delà des seuls cas d'urgence sanitaire pour participer à la gestion des pénuries critiques de médicaments et évaluer la vulnérabilité industrielle des médicaments critiques ;

Souhaite que l'HERA effectue une analyse de la criticité industrielle des médicaments critiques et qu'elle cartographie les sources d'approvisionnement des principes actifs et des intrants de ces médicaments, en y associant une évaluation des risques d'approvisionnement induits ;

Estime nécessaire de bien définir les missions de l'EMA et de l'HERA afin de s'assurer que leurs actions soient complémentaires ;

Souhaite, que, dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel, le budget de l'HERA soit augmenté ;

Recommande de restreindre le commerce parallèle de médicaments en cas de pénurie critique ;

Soutient la passation de marchés publics conjoints pilotés par l'HERA et la possibilité, pour les États membres, d'y participer sur une base volontaire ;

Estime que ces marchés publics conjoints doivent être passés en toute transparence ;

Demande que le critère lié aux garanties en matière de sécurité de l'approvisionnement soit pris en compte pour l'attribution des marchés publics ;

Le nécessaire développement des capacités de production de l'Union

Considérant que la Commission a institué une Alliance pour les médicaments critiques permettant aux autorités nationales, à l'industrie, aux représentants de la société civile, à la Commission et aux agences de l'Union de mettre en place une action coordonnée au niveau de l'Union contre les pénuries de médicaments ;

Considérant que la concentration de la production de certains intrants ou principes actifs renforce la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement ;

Considérant que la Commission entend créer un réseau de partenaires internationaux afin de renforcer la résilience des chaînes d'approvisionnement tout en favorisant la convergence réglementaire avec les partenaires de ce réseau ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit le développement de programmes d'audit commun supervisés par l'EMA pour harmoniser les pratiques des autorités compétentes des États membres en charge du contrôle des unités de production ;

Considérant que la Commission soutient le renforcement des capacités de l'Union à produire des médicaments ;

Considérant que la Commission promeut la mise en œuvre de projets importants d'intérêt européen commun pour soutenir le développement de l'industrie du médicament sur le territoire de l'Union et lutter contre les pénuries de médicaments ;

Considérant que ces projets permettent de bénéficier d'aides publiques plus importantes mais doivent être porteurs d'innovation ;

Considérant que ce critère d'innovation est difficile à satisfaire dans le cadre de médicaments matures et que ces médicaments sont pourtant les plus concernés par les risques de pénurie ;

Considérant que plusieurs États membres dont la France ont initié un projet important d'intérêt européen commun pour développer des procédés de fabrication plus écologiques ;

Considérant que la France a lancé un programme de relocalisation de certains médicaments ou principes actifs ;

Considérant l'absence de concertation sur les programmes de relocalisation au sein de l'Union ;

Considérant que les programmes de relocalisation nécessitent une aide publique importante qui reste néanmoins encadrée par la législation de l'Union ;

Considérant la nécessité d'assurer la viabilité économique à long terme des opérations de relocalisation ;

Considérant que les médicaments produits sur le territoire de l'Union subissent la concurrence des productions asiatiques qui ne répondent pas nécessairement aux mêmes normes de production, notamment environnementales ;

Considérant que la production des médicaments sur le territoire de l'Union risque d'entraîner une hausse de leur prix ;

Considérant que les politiques de relocalisation peuvent ne pas suffire à garantir un approvisionnement approprié en médicaments critiques ;

Considérant que l'Union dispose d'unités de production mobilisables à tout moment pour permettre de produire jusqu'à 325 millions de doses de vaccins dans le cadre du dispositif *EU Fab* ;

Considérant que ce dispositif a un coût annuel de 160 millions d'euros ;

Soutient la création de l'Alliance pour les médicaments critiques ;

Souhaite que la Commission encourage les titulaires d'autorisation de mise sur le marché à participer activement aux travaux de cette Alliance ;

Soutient les mesures visant à diversifier les chaînes d'approvisionnement et la création d'un réseau de partenaires internationaux pour renforcer la résilience des chaînes d'approvisionnement et favoriser la convergence réglementaire et le respect des normes européennes garantissant la qualité des médicaments ;

Encourage le développement de programmes d'audit commun pour l'inspection des unités de production afin de limiter les défauts de qualité des médicaments qui sont souvent sources de pénurie ;

Indique que les projets importants d'intérêt européen commun ne sont pas nécessairement un instrument adapté pour favoriser la relocalisation de médicaments

matures dans la mesure où ceux-ci ne présentent pas nécessairement une composante d'innovation ;

Souhaite que la Commission présente un texte législatif visant à proposer un instrument plus adéquat pour développer la relocalisation de médicaments critiques sur le territoire de l'Union ;

Rappelle que toute subvention versée pour soutenir un projet de relocalisation implique des contreparties, notamment en termes de sécurité d'approvisionnement et de maintien de l'activité ;

Estime nécessaire d'examiner en amont de tout projet de relocalisation les conditions nécessaires à la viabilité économique de la production envisagée, notamment en termes de prix et de volume de la demande ;

Demande que soit également évalué le coût d'opportunité des opérations de relocalisation, dans la mesure où les subventions accordées ne serviront pas à financer d'autres besoins du système de santé ;

Plaide pour la promotion de conditions de concurrence équitables entre les entreprises produisant sur le territoire de l'Union et celles implantées dans d'autres régions du monde, notamment en intégrant des critères environnementaux et sociaux dans les bonnes pratiques de fabrication que les entreprises situées dans les États tiers devront respecter ;

Regrette l'absence de coordination entre États membres dans la mise en œuvre des projets de relocalisation ;

Souhaite que les projets de relocalisation nationaux puissent faire l'objet d'une information et d'une concertation entre États membres organisées par la Commission européenne ;

Recommande que cette concertation permette d'éviter les redondances afin de garantir la demande suffisante nécessaire à la viabilité économique d'une production relocalisée ;

Soutient la production publique de médicaments et la création d'un établissement pharmaceutique européen à but non lucratif capable de produire des médicaments critiques, en cas de défaut de la production privée ou d'insuffisance de ses capacités ;

Invite le Gouvernement à faire valoir ces positions dans les négociations au Conseil.

Institutions européennes

LXXI^e réunion de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (Cosac) à Bruxelles du 24 au 26 mars – Communication de M. Jean-François Rapin

M. Jean-François Rapin, président. – Je souhaite maintenant vous rendre compte de la soixante et onzième réunion de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (Cosac), qui s'est tenue du 24 au 26 mars à Bruxelles. Celle-ci constitue le volet parlementaire de la présidence belge de l'Union européenne. La quasi-totalité des parlements nationaux des États membres et des pays candidats – notamment la Turquie – y étaient représentés, ainsi que le Parlement européen. J'y ai représenté seul le Sénat, Didier Marie et Claude Kern ayant été malheureusement empêchés de m'accompagner comme prévu. Louise Morel, députée du Bas-Rhin, siégeait au nom de l'Assemblée nationale.

La réunion plénière de la Cosac se tient habituellement en mai et permet de tirer un bilan de la présidence en exercice, mais, cette fois, le calendrier électoral a conduit à l'avancer à la fin du mois de mars : en effet, le 9 juin se dérouleront à la fois les élections législatives fédérales et les élections régionales belges, ainsi que les élections européennes.

La réunion était présidée par nos collègues coprésidents du comité d'avis fédéral belge chargé des questions européennes : Éliane Tillieux, qui est aussi présidente de la Chambre des représentants de Belgique, et Gaëtan Van Goidsenhoven, qui est membre du Sénat belge.

Elle s'est déroulée en quatre séquences respectivement consacrées au bilan de la législature européenne 2019-2024 et aux perspectives de l'agenda stratégique du Conseil pour les années 2024-2029 ; à la politique du genre et à la représentation des femmes au Parlement, sujet qui tient au cœur de la présidente Éliane Tillieux ; à l'autonomie stratégique ouverte, à la compétitivité et à la résilience ; à la démocratie et à l'État de droit.

La première séquence a été ouverte par M. Georges Gilkinet, vice-premier ministre et ministre de la mobilité de Belgique. Il a rappelé les avancées obtenues durant la présidence belge du Conseil de l'Union européenne, notamment en matière sociale ou en ce qui concerne l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie.

Mme Ivanna Klympouch-Tsintsadzé, présidente de la commission pour l'intégration à l'Union européenne de la Rada d'Ukraine, est ensuite intervenue. Elle a remercié l'Union européenne pour son soutien face à la guerre meurtrière menée par la Russie et aux bombardements incessants visant les populations civiles et les infrastructures. Elle a appelé les États membres à intensifier leur aide politique et financière ainsi que les livraisons d'armes et de munitions à l'Ukraine. En ce qui concerne l'attentat terroriste de Moscou, elle a mis en garde contre l'instrumentalisation de cet attentat par Vladimir Poutine pour mettre en cause l'Ukraine.

La plupart des intervenants ont confirmé la nécessité de renforcer l'appui européen à l'Ukraine. Pour ma part, j'ai rappelé le soutien apporté par la France et par le Sénat. Compte tenu de la politique agressive de la Russie, des incertitudes relatives à la politique étrangère américaine et de l'émergence de la puissance de la Chine, j'ai insisté sur la nécessité de renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne et d'avancer vers une défense européenne crédible et autonome.

En marge de la réunion, j'ai eu l'occasion d'avoir plusieurs entretiens bilatéraux, formels ou non, notamment avec les représentants du Bundestag et du Bundesrat allemands, du Sénat polonais et du Parlement moldave.

Au cours de la rencontre bilatérale avec la délégation allemande, qui a duré une heure et demie, de nombreux sujets ont été évoqués. Malgré quelques différences d'approche, nous avons constaté la convergence fondamentale entre la France et l'Allemagne sur l'Ukraine et sur l'autonomie stratégique de l'Union européenne ; nous sommes convenus de l'importance du couple franco-allemand et du triangle de Weimar. Nous avons aussi abordé des sujets plus sensibles : le *Green Deal* et son articulation avec la politique agricole commune ; la place de l'énergie nucléaire dans la politique européenne de l'énergie ; les enjeux budgétaires et la question de la dette – nous n'avons pas encore connaissance de la dérive du déficit budgétaire français, que l'Insee a annoncée le lendemain... Avec mon homologue du Bundestag, M. Hofreiter, qui appartient au parti *Die Grünen*, nous sommes convenus de multiplier nos échanges, car nous avons de nombreuses convergences sur plusieurs points.

Trois commissaires européens sont intervenus devant la Cosac ; tous trois ont déjà été auditionnés par notre commission.

Nicolas Schmit et Thierry Breton se sont exprimés lors de la séquence relative à l'autonomie stratégique ouverte, à laquelle j'ai participé : j'ai insisté sur la nécessité de sécuriser notre approvisionnement en matières premières, de poursuivre le « *de-risking* » de certaines activités économiques et d'utiliser l'atout du marché unique pour affirmer notre modèle sur la scène mondiale, y compris en matière agricole.

Didier Reynders, pour sa part, est intervenu lors de la séquence relative à la démocratie et à l'État de droit. Au cours de cette réunion sont aussi intervenus notamment Koen Lenaerts, le président de la Cour de justice de l'Union européenne, qui nous a fortement impressionnés, et Françoise Tulkens, qui fut juge et vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'intervention de cette dernière a été particulièrement éclairante : elle a tenté de définir les termes du débat en rappelant que le modèle européen de l'État de droit recouvrait à la fois le droit au droit et le droit au juge. Le droit au droit comprend toutes les dispositions juridiques qui limitent la puissance de l'État et assurent le respect des droits et libertés par les organes étatiques et les autorités publiques. Le droit au juge désigne la nécessité de garantir la possibilité d'un recours juridictionnel devant un tribunal. À propos de la démocratie, Mme Tulkens a cité Paul Ricoeur : « est démocratique une société qui se reconnaît divisée ».

Ces valeurs fondatrices européennes, l'État de droit et la démocratie, lui paraissent faire l'objet d'attaques de trois ordres : d'abord, la non-exécution des décisions de justice, à la fois nationales et européennes ; ensuite, les atteintes à la liberté

d'expression du fait des menaces pesant sur les journalistes, de la désinformation croissante et des progrès de la censure ; enfin, les atteintes à l'intégrité des gouvernants. Elle a insisté sur la nécessité de lutter contre la corruption, qu'elle estime être à la source de « crimes sans victimes ». Ces propos confirment l'importance du travail effectué par notre commission sur ce sujet sensible, d'autant que nous avons appris, dans l'intervalle, qu'un possible « *Russiagate* » était en passe d'être révélé au Parlement européen...

La réunion s'est conclue par l'adoption de conclusions qui ont prêté à débat : le texte proposé par la présidence belge faisait référence à un projet de charte du parlementarisme, que défend le Parlement européen. Ce dernier espère qu'il sera adopté lors de la prochaine conférence des présidents des parlements de l'Union européenne, qui aura lieu en Espagne dans trois semaines – j'y représenterai le président Larcher. Le Parlement européen plaidait pour que la Cosac mentionne dans ses conclusions que ce projet de charte serait adopté à cette occasion.

Je me suis élevé contre cette proposition, car la Cosac n'a aucune légitimité pour anticiper sur l'issue de cette réunion des présidents des parlements. C'est une manœuvre assez grossière à laquelle s'est prêté Othmar Karas, vice-président du Parlement européen... Ma collègue députée et moi-même avons obtenu – grâce au soutien de nos collègues allemands, du Bundestag comme du Bundesrat, et de nombreux autres collègues, qui sont très réservés à l'égard de cette charte, car elle n'a pas fait l'objet d'une concertation suffisante et son contenu est loin de faire consensus – que la Cosac prenne simplement acte du fait que l'examen de ce projet de charte figurera à l'ordre du jour de la prochaine conférence des présidents des parlements de l'Union européenne.

Par ailleurs, la Cosac a produit une contribution finale adressée à l'ensemble des institutions européennes. Ce document assez étoffé reprend les grandes lignes des quatre séquences ; nous avons pu l'enrichir de diverses manières : nous avons insisté sur le fait que l'autonomie alimentaire constituait un objectif à atteindre pour l'agriculture européenne ; nous avons fait valoir que la sobriété énergétique était un outil au service des ambitions de l'Union européenne en matière climatique ; nous avons souligné l'importance de la lutte contre la corruption ; enfin, nous avons ajouté l'Arménie à la liste des pays dont la Cosac confirme qu'elle soutient l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale, liste qui comprend déjà l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie.

Nous avons également obtenu de tempérer la rédaction d'un amendement italien qui visait à ce que la Cosac plaide pour un nouvel emprunt européen, destiné à investir dans la défense. J'ai expliqué à nos collègues que je ne saurais soutenir un tel texte : nous avons déjà voté en faveur d'un premier emprunt européen et je peux difficilement défendre l'idée d'un second emprunt. Nous sommes convenus qu'il était préférable, à ce stade, que la Cosac se limite à appeler à un débat sur l'opportunité de créer de telles obligations européennes de défense, sans aller jusqu'à en soutenir d'emblée le principe. Nous avons été entendus, puisque le texte de compromis de la présidence a repris notre ligne plus prudente. Je tiens d'ailleurs à souligner l'excellence de notre relation de travail avec nos homologues italiens : ils ont tenu compte de notre avis.

La contribution finale de la Cosac comprend aussi un développement sur la situation au Proche-Orient, qui a suscité de nombreux débats et que la délégation

allemande a souhaité ne pas endosser : dans une note de bas de page, elle explique que le texte ne reconnaît pas suffisamment à ses yeux, parallèlement à la reconnaissance des souffrances de la population civile dans la bande de Gaza, le droit inaliénable d'Israël à exister et son droit à l'autodéfense.

La délégation allemande a aussi fait mentionner expressément que, si le texte ne reflétait pas suffisamment son point de vue sur ce sujet sensible, c'était en partie à cause de la difficulté de recueillir la majorité qualifiée élevée prévue par le règlement intérieur de la Cosac pour l'adoption des amendements.

Voilà en effet deux ans que j'alerte sur ce sujet. De fait, pour faire adopter un amendement à la Cosac, il faut obtenir les trois quarts des votes exprimés, ce qui est souvent hors d'atteinte. La Cosac a été créée pour que les parlements nationaux puissent se faire entendre au niveau européen ; mais le Parlement européen qui en fait aussi partie y a pris un poids croissant. Il s'appuie à cet effet sur sa nombreuse administration et le vice-président Othmar Karas n'hésite pas à donner des consignes de vote aux parlementaires nationaux. Voilà qui est préoccupant.

Nous nous sommes nous-mêmes heurtés à cette difficulté : avec les représentants de l'Assemblée nationale, nous n'avons pas réussi à obtenir que le texte de la contribution finale mentionne les groupes de travail que nous avons créés durant la présidence française, alors que deux passages de la contribution, sur l'État de droit et sur le renforcement du rôle des parlements dans l'Union, sont clairement inspirés de leurs travaux.

Ces règles de vote très exigeantes m'ont empêché de faire adopter deux autres amendements.

Par le premier, je souhaitais insister sur la condamnation du terrorisme et en particulier de l'attentat commis en Russie et revendiqué par Daech à l'encontre de civils innocents le 22 mars 2024 : il s'agissait ainsi de souligner l'implication de Daech, que Poutine ne reconnaît pas.

Mon second amendement avait pour objet de supprimer de la contribution finale une mention indiquant, au titre de la politique d'égalité des genres, que la Cosac se réjouissait que des parlements nationaux adoptent des directives pour un langage « sensible au genre et neutre du point de vue du genre » – le Sénat, je le rappelle, avait voté une proposition de loi sur ce sujet. Je regrette que cette mention n'ait pu être effacée, un quart des membres de la Cosac suffisant à bloquer toute modification du texte soumis au vote...

En ma qualité de président de la commission des affaires européennes, je participe à la Cosac depuis trois ans. Il me semble que son fonctionnement par consensus est de moins en moins opérant. Le principe, en effet, est de soumettre au vote des participants un projet de contribution élaboré par la présidence du Conseil de l'Union en exercice, en concertation avec la précédente et avec la suivante, c'est-à-dire par ce que l'on désigne comme une « troïka ». Mais le Parlement européen est aussi partie prenante de cette troïka ; il exerce ainsi son influence à tous les stades de la discussion, ce qui n'est pas normal.

Comme j'ai pu l'indiquer au président Larcher, il me semble qu'il faudrait revoir les règles de fonctionnement de la Cosac – des représentants de nombreux pays me soutiennent à cet égard. De plus, le temps de parole – une minute ou une minute trente – y est très bref ; il faut laisser les parlementaires s'exprimer. Il conviendrait donc de revoir le règlement de la Cosac pour mieux la laisser respirer.

Mme Pascale Gruny. – Cette situation est peut-être l'héritage d'une période où le Parlement européen avait peu de pouvoir : sa mainmise sur la Cosac est une manière pour lui d'exercer son influence.

M. Jean-François Rapin, président. – Il existe en effet une concurrence entre les différentes instances européennes.

M. André Reichardt. – Les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, notamment la Turquie, participent à la Cosac. Ont-ils le droit de voter ?

M. Jean-François Rapin, président. – Non : ils peuvent s'exprimer, mais ils ne peuvent pas voter. Seuls les représentants des parlements des États membres de l'Union européenne votent. La « petite Cosac » réunit uniquement les présidents des commissions des affaires européennes de chaque chambre. La réunion plénière, dite « grande Cosac », réunit des délégations composées de trois membres de chaque chambre de chaque parlement ; le vote s'y exprime par chambre.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – J'ai assisté à l'assemblée générale de l'Union interparlementaire qui s'est tenue à Genève – les pays européens y font partie du groupe des « Douze Plus », qui comprend aussi Israël, le Canada ou encore l'Australie. L'Union européenne, en tant que telle, n'y a pas vraiment d'impact : chaque parlement joue sa partition et s'efforce de faire adopter ses motions. Les États européens tentent des actions collectives, mais ils doivent s'allier à des États tiers, car, pour l'heure, leur influence est diluée. Comment l'Europe pourrait-elle exprimer sa force ? Il faudrait sans doute revoir les statuts de cette organisation.

M. Jean-François Rapin, président. – Je crois beaucoup à la relation interparlementaire permanente. Ainsi, lors de la réunion de la Cosac, j'ai discuté pendant une heure et demie avec les membres de la délégation allemande. Pourtant, M. Hofreiter appartient au parti *Die Grünen* ; nous n'avons donc pas, *a priori*, beaucoup d'affinités politiques. Mais cela ne nous a pas empêchés de trouver des convergences.

La France perd en influence sur la scène internationale, certes, mais notre voix continue de porter. Pendant la réunion de la Cosac, les représentants de plusieurs pays, notamment des pays baltes, sont ainsi venus nous consulter pour connaître notre position. Nous travaillons aussi très bien avec les Italiens. La plupart ont compris que, sans la voix de la France, ils pourront difficilement faire adopter un texte, et qu'en revanche, s'ils obtiennent l'appui de la France et de l'Allemagne, ils obtiendront la majorité requise.

J'irai à Chypre dans quelques semaines pour faire le point sur la situation migratoire. Les Espagnols et les Italiens ont demandé à me rencontrer pour étudier comment nous pouvons agir pour réveiller la Cosac, cette belle endormie qui a pu faire figure de chambre d'enregistrement du Parlement européen. Mais la situation évolue : à

Bruxelles, plus de 90 amendements ont été déposés sur le projet de contribution finale de la Cosac – c'est inédit.

Mme Pascale Gruny. – L'influence de la France est-elle liée à la francophonie ? Au Parlement européen, j'ai observé une différence entre les générations : les députés plus âgés parlent souvent le français, mais les plus jeunes parlent anglais et nous perdons de l'influence.

M. Jean-François Rapin, président. – En effet, la langue joue un rôle. À la réunion de la Cosac, nos réunions bilatérales ont eu lieu en anglais, même s'il reste des diplomates qui connaissent le français.

Questions diverses

Désignation d'un rapporteur

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, je suis l'auteur, avec Bruno Retailleau, d'une proposition de résolution européenne (PPRE) visant à appuyer l'ouverture à l'Arménie d'une assistance au titre de la Facilité européenne pour la paix (FEP). Nous devons nommer un rapporteur ; la PPRE sera examinée par notre commission le 11 avril prochain, avant d'être renvoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Je vous propose de désigner Valérie Boyer, au vu de son expertise et du travail qu'elle a déjà réalisé sur l'Arménie.

Il en est ainsi décidé.

Mardi 9 avril 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Questions diverses

La commission désigne M. Daniel Gremillet rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 524 (2023-2024) en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2021-2115 et (UE) 2021-2116 en ce qui concerne les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, les programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal, la modification des plans stratégiques relevant de la PAC, le réexamen des plans stratégiques relevant de la PAC et les exemptions des contrôles et des sanctions, présentée par MM. Jean-François Rapin, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Laurent Duplomb, Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, MM. Vincent Louault, Franck Menonville, Olivier Rietmann et Mme Sophie Primas.

Économie, finances, fiscalisé

Lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales - Examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique sur la proposition de règlement COM(2023) 533 final de Mme Amel Gacquerre et M. Michaël Weber

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, invité par M. le Président du Sénat à assister à son entretien avec son homologue autrichien, je vous informe que je devrai céder la présidence au cours de notre réunion.

L'ordre du jour appelle l'examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique sur la proposition de règlement relative à la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales.

Il s'agit d'un texte controversé. La commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, voilà un mois, une proposition de résolution européenne déposée par M. Fabien Di Filippo et plusieurs de ses collègues visant à abandonner ce texte.

Près de 12 milliards de factures sont éditées chaque année au sein de l'Union européenne ; or 50 % d'entre elles sont réglées tardivement. Ce règlement au-delà du délai légal pèse sur la trésorerie des entreprises.

Toutefois, sous couvert de lutter contre les retards de paiement, le texte proposé par la Commission en septembre dernier réduirait les délais de paiement pour les commerçants, ce qui n'est pas sans soulever d'autres difficultés.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – En effet, quoique technique, ce texte revêt des enjeux économiques importants ; il pourrait modifier le mode de fonctionnement quotidien de l'ensemble des entreprises en bouleversant les conditions de paiement entre clients et fournisseurs.

Il revêt également des enjeux politiques et institutionnels très forts, car il nous conduit à nous interroger sur le rôle des parlements nationaux s'agissant d'une proposition de norme européenne visant à approfondir le marché intérieur. La Commission européenne préfère clairement recourir aux règlements, mais un tel recours systématique amoindrirait considérablement le rôle des parlements nationaux.

Cette proposition de règlement a été présentée par la Commission européenne le 12 septembre 2023, dans le cadre sa communication intitulée « Train de mesures de soutien aux PME ». Elle s'appuie sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en application duquel le Parlement européen et le Conseil « *arrêtent les 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* ».

Par le passé, l'Union européenne a déjà adopté plusieurs textes pour lutter contre les retards de paiement, notamment des directives concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, en 2000 puis en 2011, ainsi que

plusieurs règlements facilitant les recours en justice relatifs aux retards de paiement. La directive de 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales impose, dans le silence du contrat, un délai de paiement maximal de trente jours après réception de la facture pour les transactions entre opérateurs privés. Elle prévoit toutefois que ce délai peut être porté à soixante jours par voie conventionnelle, voire davantage, « *pourvu que cela ne constitue pas un abus manifeste à l'égard du créancier* ». Les délais de paiement maximaux lors de la fourniture de produits agricoles et alimentaires non périssables sont fixés à soixante jours par la directive visant à lutter contre les pratiques déloyales dans le secteur agroalimentaire. S'agissant des transactions entre entreprises et pouvoirs publics, la directive de 2011 exige des États membres qu'ils fixent un délai de paiement maximal de trente jours. Les États membres ont toutefois la faculté de prolonger les délais de paiement jusqu'à un maximum de soixante jours civils pour deux catégories d'entités : les pouvoirs publics exerçant des activités économiques à caractère industriel ou commercial et les entités publiques dispensant des soins de santé.

Cette directive a été transposée de manière plus ou moins souple par les États membres, dont les approches diffèrent de manière évidente. La France a elle-même pleinement utilisé les flexibilités offertes par la directive de 2011. Le texte de référence, même s'il a été actualisé, est la loi de modernisation de l'économie de 2008, qui prévoit des délais de paiement adaptés aux réalités économiques des secteurs considérés, en fonction notamment de la saisonnalité des ventes ou de la rotation des stocks. Je ne détaille pas ici les différents délais, mais l'exposé des motifs apporte des précisions sur ce sujet.

La France est plutôt un bon élève en matière de retards de paiement. D'après les données de l'Observatoire des délais de paiement, les retards de paiement atteignaient 11,7 jours en moyenne à la fin de l'année 2022, contre 12,4 jours un an auparavant. La proportion des « grands retards », de plus de trente jours, s'élève à 6 %. La France se situe ainsi en dessous de la moyenne européenne, qui est de treize jours. La Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas demeurent les États les plus vertueux.

S'agissant de la sphère publique, les délais globaux de paiement se situent à quatorze jours, en baisse entre 2021 et 2022, ce qui est un résultat satisfaisant. En revanche, après plusieurs années d'amélioration régulière, les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière ont vu en 2022 leurs délais globaux moyens de paiement s'accroître, pour s'établir à 28,9 jours. Le système de sanctions mis en place par la France en cas de retard apparaît crédible, notamment grâce à l'action de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'Économie. En 2023, 346 entreprises ont ainsi écopé d'amendes administratives à hauteur de 58 millions d'euros, sur les 766 contrôlées par la DGCCRF.

- Présidence de M. Claude Kern, vice-président -

M. Michaël Weber, rapporteur. – Naturellement, la lutte contre les retards de paiement peut toujours être renforcée. Le Gouvernement évalue à 15 milliards d'euros le montant de trésorerie correspondant aux retards de paiement. Il a récemment annoncé de nouvelles mesures, tant pour le secteur privé que pour le secteur public.

Il a ainsi fait part de son intention de doubler le montant de l'amende administrative et de recourir davantage au « *name and shame* », mais aussi de mettre en place, conformément à ce qui était prévu par la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), une base de données sur les délais des paiements des collectivités publiques. Celle-ci devrait permettre aux entreprises de s'informer avant de répondre à un appel d'offres public. En outre, je signale qu'un rapport dont notre collègue Nadège Havet est cosignataire prévoit, d'une part, de rehausser le taux des intérêts moratoires en cas de retard de paiement des acheteurs publics, pour le porter au moins au niveau de celui qui est en vigueur entre les entreprises, et d'autre part, de faire courir les délais de paiement dès la réception de la facture. Ces deux mesures seraient d'ordre réglementaire.

Enfin, la question des retards de paiement représente un enjeu important pour nos outre-mer, comme la délégation sénatoriale aux outre-mer l'a souligné au cours des dernières années.

Jugeant le cadre européen insuffisant, la Commission européenne propose de réviser la directive de 2011 et de la transformer en un règlement comprenant vingt articles. On reviendra sur ce passage d'une directive à un règlement, car il fait l'objet de débats importants. La Commission européenne, dont nous avons auditionné les services à deux reprises, indique que la proposition de règlement vise à accroître la liquidité et la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME) et des très petites entreprises (TPE), en les protégeant contre des comportements abusifs. Elle viserait également à réduire la charge administrative.

Si les résultats de la directive de 2011 semblent positifs dans le secteur public, la Commission européenne estime que l'absence de délai maximal de paiement entre entreprises conduit à des retards très élevés en raison de l'abus de position de certains acteurs, en l'absence de définition européenne des clauses abusives. Les PME seraient les premières victimes de ces retards de paiement.

Pour cette raison, la Commission européenne propose de limiter strictement à trente jours les délais de paiement, en supprimant toute référence à la notion de pratiques et de clauses manifestement abusives, de même que les exceptions prévues pour les pouvoirs publics. Il n'y aurait donc plus aucune exception à ce schéma des trente jours.

Parmi les autres mesures importantes, la proposition de règlement prévoit des intérêts de retard automatiques en cas de retard de paiement et en harmonise les taux. Elle prévoit également l'établissement d'une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement, automatiquement due par le débiteur au créancier. Elle vise par ailleurs à favoriser le transfert des paiements en aval de la chaîne d'approvisionnement dans les contrats de travaux publics, en exigeant du contractant principal qu'il prouve que ses sous-traitants directs ont été payés. Cette disposition nous paraît toutefois moins efficace que le droit actuel français, qui prévoit un mécanisme de paiement direct des sous-traitants.

La proposition de règlement prévoit également la mise en place d'autorités nationales de contrôle de l'application du cadre européen de lutte contre les retards de paiement, ce qui vise à le rendre beaucoup plus efficace. Elle encourage en outre le recours volontaire à des mécanismes de règlement extrajudiciaires des litiges, favorise

l'utilisation d'outils numériques et promeut des outils de gestion de crédit ainsi que la formation à la culture financière pour les petites et moyennes entreprises.

Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et la DGCCRF nous ont déclaré partager les critiques formulées à l'encontre de la mise en œuvre de la directive de 2011, tout en relevant que la France était certainement l'un des États membres les plus ouverts à la réforme proposée par la Commission européenne.

De fait, les négociations ont débuté au Conseil de manière laborieuse, la proposition de la Commission faisant l'objet de nombreuses critiques de la part des États membres, qui n'en étaient pas demandeurs. Au regard des divergences d'approche, l'adoption d'une orientation générale sous la présidence belge du Conseil paraît ainsi peu probable.

De son côté, le Parlement européen examinera la proposition de règlement en séance plénière à l'occasion de la dernière session d'avril, à partir de la position arrêtée par sa commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs le 20 mars 2024. Celle-ci propose d'introduire certaines flexibilités dans le texte proposé par la Commission européenne.

En tout état de cause, même si le Parlement européen adoptait sa position fin avril, aucun texte définitif ne pourrait, de fait, être adopté sous l'actuelle législature.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Au regard des auditions que nous avons menées et des interpellations que nous avons reçues, nous avons souhaité mettre en évidence quatre points dans la proposition de résolution européenne que nous vous proposons.

Premièrement, nous nous montrons critiques sur la méthodologie retenue par la Commission européenne pour élaborer ce texte.

La Commission européenne se targue d'avoir mené plusieurs activités de consultation des parties prenantes. Pourtant, elle fait face depuis la présentation du texte à de nombreuses critiques, qui émanent à la fois des États membres et des parties prenantes.

Les personnes que nous avons auditionnées lors d'un déplacement à Bruxelles se sont accordées sur un point : la Commission n'aurait pas eu de remontées faisant état de difficultés sectorielles dans le cadre de sa consultation publique. Ainsi, *SMEunited*, la fédération qui représente les PME à Bruxelles, nous a indiqué que cette situation tenait probablement au fait que les parties prenantes n'avaient pas compris les intentions de la Commission. En outre, de nombreux acteurs au niveau national nous ont fait observer qu'ils n'avaient pas été consultés.

Au minimum, cette incompréhension des parties prenantes à l'égard des intentions de la Commission témoigne d'un défaut de communication et, probablement, d'une faille méthodologique dont la Commission doit tenir compte à l'avenir, afin de permettre la mise en œuvre correcte de l'accord interinstitutionnel intitulé « Mieux légiférer » du 13 avril 2016.

Le deuxième point a un caractère plus institutionnel, voire politique, et concerne le recours à un règlement plutôt qu'à une directive.

Selon la Commission européenne, « pour faciliter un paiement rapide, il faut des règles strictes et coordonnées. La mise en œuvre de vingt-sept solutions nationales entraînerait probablement un manque de règles uniformes, une fragmentation du marché unique et des coûts plus élevés pour les entreprises exerçant des activités transfrontières ». Elle souligne ainsi qu'« un règlement présente de nombreux avantages, notamment en s'attaquant à l'aspect transfrontière du retard de paiement. Avec un règlement, les aspects essentiels, tels que le délai maximal pour le paiement et pour les procédures de vérification, le taux d'intérêt pour retard de paiement et le montant de l'indemnité forfaitaire, seront les mêmes dans l'ensemble de l'Union européenne et directement applicables. Dans le même temps, les États membres seront autorisés à adopter des dispositions plus strictes sur certains aspects ».

De son côté, la rapporteure du texte au Parlement européen, souligne que « le passage d'une directive à un règlement sur les retards de paiement est essentiel pour préserver le dynamisme économique des PME et, par extension, le marché unique européen ».

Cette analyse n'est pas partagée par une majorité d'États membres, seize d'entre eux ayant indiqué, lors du Conseil compétitivité du 7 mars 2024, qu'ils souhaitaient le maintien d'une directive. S'agissant des autorités françaises, le SGAE et la DGCCRF n'ont pas critiqué le choix de recourir à un règlement.

D'après nos auditions, les milieux économiques n'espéraient pas spécialement le recours à un règlement plutôt qu'à une directive, mais ils s'en satisfont désormais, considérant, d'une part, que l'application uniforme et immédiate au sein du marché unique est effectivement un gage de simplicité pour les entreprises et, d'autre part, que revenir sur ce parti pris pour élaborer une nouvelle directive risquerait de retarder l'amélioration visée de plusieurs années, le temps que la Commission élabore une nouvelle proposition de texte. C'est en tout cas le discours qui nous a été tenu à Bruxelles par *SMEunited*.

En revanche, à Paris, la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) nous a indiqué qu'elle avait manifesté auprès de la Commission son opposition au recours à un règlement et qu'elle craignait le manque de flexibilité d'un tel instrument juridique, notamment pour prendre en compte certaines spécificités nationales.

La Commission européenne considère que les critiques formulées à l'encontre du choix de recourir à un règlement masquent en réalité des critiques sur l'objet même de la réforme.

De notre point de vue, cette approche présente un biais manifeste et traduit une vision excessivement négative des directives, qui ne permettraient pas un approfondissement suffisant du marché intérieur, du fait de la relative liberté qu'elles laissent aux États membres dans le choix des moyens permettant d'atteindre les buts qu'elles fixent, à l'occasion de leur transposition en droit national. Cela reviendrait en réalité à disqualifier, par nature, les directives par rapport aux règlements, et à amoindrir l'implication des parlements nationaux dans le processus d'élaboration de la norme européenne.

De fait, une directive, qui doit donner lieu à une loi de transposition dans chaque État membre, est plus protectrice des parlements nationaux. Il nous semble qu'elle permettrait aussi d'apporter les flexibilités nécessaires, qu'un règlement ne serait pas à même de garantir.

Au regard des critiques formulées par les États membres et les parties prenantes, mais aussi des failles méthodologiques constatées dans la préparation de ce texte, nous appelons donc la Commission européenne à proposer une directive, plutôt qu'un règlement, à tout le moins concernant les délais de paiement.

M. Michaël Weber, rapporteur. – Les deux autres points que nous mettons en avant concernent le fond des mesures proposées, singulièrement la réduction à trente jours, uniforme et sans aucune exception, des délais de paiement.

La Commission européenne affirme que le règlement proposé simplifiera les choses en fixant des contraintes uniformes pour lutter contre les retards de paiement, applicables aux entreprises de toutes tailles, et qu'elle bénéficiera en priorité aux PME.

Cette vision de la Commission paraît totalement erronée au regard des observations que nous ont transmises de nombreux secteurs économiques. Tous dénoncent la confusion opérée entre délais de paiement et retards de paiement. La Commission ignore totalement la réalité économique des marchés ainsi que les enjeux liés à l'accroissement du besoin de trésorerie des entreprises qui résulterait d'une telle mesure. Nous avons également été alertés sur les risques de délocalisation de la production dans des pays où les délais de paiement sont plus longs, de délocalisation des centrales d'achat et de concurrence déloyale avec les plateformes asiatiques qui ne portent pas les stocks. De son côté, la CPME souligne que « *le passage du délai de paiement à trente jours pour toutes les entreprises, tous les secteurs et dans toutes les situations, sans jamais pouvoir y déroger, ignore la réalité économique des entreprises et contrevient au principe de liberté contractuelle* ». Elle estime même que les PME seraient les entreprises les plus fragilisées par la proposition de règlement, à rebours de l'objectif de la Commission européenne.

Nous vous proposons donc une analyse très critique du dispositif, en regrettant que l'approche retenue ignore les enjeux liés à la saisonnalité ou à la rotation longue de certains produits, tels ceux qui sont liés à des filières spécifiques au regard d'objectifs de politiques publiques, comme les secteurs du livre ou de la santé, ainsi que les enjeux territoriaux, en particulier pour les outre-mer. Une telle proposition nous paraît également porter une atteinte excessive à la liberté contractuelle.

Nous relevons l'effet potentiel de cette mesure sur la logistique d'approvisionnement et, en particulier, sur la croissance du transport de marchandises qu'elle induirait. Or cela pourrait avoir un impact écologique négatif, insuffisamment évalué à ce stade. Il en va de même s'agissant des conséquences néfastes que pourrait avoir une telle mesure sur l'emploi, sur l'offre de produits mis à la disposition des consommateurs, et sur l'évolution des prix à la consommation. En outre, certaines mesures envisagées, comme la suppression des dérogations prévues en faveur des pouvoirs publics dans certains cas de figure, la détermination du point de départ du délai de paiement ou encore l'effectivité des pénalités de retard applicables de plein droit, nous paraissent devoir faire l'objet d'évaluations complémentaires.

S'agissant du paiement des sous-traitants dans le cadre de marchés publics, nous considérons qu'il conviendrait, au minimum, de prendre en compte la possibilité de paiement direct des sous-traitants, qui existe aujourd'hui en France et qui a fait la preuve de son efficacité.

Pour ces différentes raisons, il nous semble clair que la proposition de réduction uniforme et absolue des délais de paiement est inacceptable en l'état. La Commission européenne elle-même semble s'en être rendu compte, le commissaire Thierry Breton ayant évoqué, lors du Conseil compétitivité du 7 mars 2024, la possibilité de tenir compte de certaines spécificités sectorielles, comme les rotations longues ou la saisonnalité, ou encore du financement du secteur de la santé. La commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen a également proposé des évolutions allant dans le sens d'une plus grande flexibilité, ce qui apparaît absolument indispensable.

Enfin, nous évoquons la possible création d'une autorité nationale de contrôle.

Afin de renforcer la crédibilité du cadre européen de lutte contre les retards de paiement, la Commission européenne propose la désignation d'autorités nationales compétentes, dotées d'un pouvoir de sanction, à l'instar, en France, de la DGCCRF. Cette idée paraît aller dans le bon sens. Néanmoins, les approches nationales sont très diverses et il nous semble important de clarifier le rôle et les compétences envisagés pour cette autorité nationale par rapport aux compétences des juridictions. En aucun cas, le système qui pourrait être retenu ne doit fragiliser les mécanismes mis en place par la France, qui ont le mérite de bien fonctionner.

Nous considérons que ce volet du texte pourrait demeurer dans une proposition de règlement ou bien être inclus dans une proposition de directive.

Voilà en quelques mots les éléments que nous souhaitons vous présenter. En l'état, la proposition législative de la Commission constituerait une véritable révolution pour le tissu économique et priverait les parlements nationaux de toute marge de manœuvre, dans un domaine de politique publique pourtant extrêmement sensible pour nos territoires !

M. Claude Kern, président. – Je remercie les deux rapporteurs de leur excellent travail.

Mme Christine Lavarde. – J'aimerais soulever une difficulté, que j'ai pu rencontrer dans ma commune : les pénalités de retard obéissent souvent à un forfait qui ne tient pas compte du montant initial de la facture. Or les chambres régionales des comptes contrôlent les factures non payées des collectivités locales inscrites dans le logiciel dédié, en appliquant une règle simple : la pénalité correspondant à tant de jours, l'amende sera de tant d'euros. Il arrive que les indemnités dépassent le montant de la facture, c'est ridicule ! Il ne nous est pas possible de modifier les dispositions en vigueur car elles relèvent du droit européen. Le nouveau texte est-il de nature à remédier à ce problème ?

La deuxième difficulté est liée à la méconnaissance de la différence entre les délais et les retards de paiement.

Aujourd'hui, toutes les procédures sont dématérialisées, si bien que l'envoi de la facture est automatique. Pour autant, les collectivités territoriales doivent parfois apporter des corrections, car il arrive que les entreprises envoient des factures erronées. Les collectivités territoriales ne peuvent donc pas les payer immédiatement. Or le délai court non pas à partir du moment où les deux parties sont d'accord, mais à partir du premier enregistrement. Les interactions entre les parties n'apparaissent pas dans les logiciels. Aussi les collectivités territoriales versent-elles des pénalités de retard, alors que les entreprises ont été payées par les collectivités territoriales deux jours après que la facture éditée a été rectifiée définitivement.

Ce dysfonctionnement doit être géré avec les éditeurs de logiciel. Il est aberrant que le montant des pénalités soit fixe et décorrélé de la facture initiale. L'esprit de ce texte est d'éviter de mettre en difficulté la trésorerie des petites entreprises, mais trois petits euros mettront-ils en péril quelque petite entreprise ? Le dispositif doit être incitatif ; l'amende pourrait être progressive.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – La Commission européenne fait une confusion en traitant par une règle sur les délais de paiement le sujet du retard de paiement. Ce n'est pas en imposant un délai précis de paiement qu'on mettra fin aux retards de paiement, et la Commission européenne l'a reconnu à demi-mot lors de notre deuxième audition.

M. Michaël Weber, rapporteur. – Il est proposé dans le texte que le montant des pénalités soit plus sévère ; on ne revient pas sur les modalités pratiques déjà en vigueur. Il est proposé d'instaurer un montant de 50 euros par transaction, auquel il faut ajouter des intérêts, et le principe de non-renonciation, selon lequel l'entreprise bénéficiant de ces intérêts ne peut pas renoncer à leur versement. Le système proposé est donc plus sévère que celui qui est en vigueur.

Néanmoins, un tel système soulève des difficultés, notamment pour les collectivités territoriales. Or, soulignons-le, la France est l'un des pays vertueux en matière de retard de paiement des collectivités territoriales, car le droit de la commande publique permet de payer directement les sous-traitants. Dans d'autres pays, ce droit est plus contraignant.

M. Didier Marie. – Règlement ou directive ? Cette question revient régulièrement, car le règlement ôte aux parlements nationaux la possibilité d'adapter la norme européenne.

Or sur un tel sujet, c'est ennuyeux ! L'exemple des collectivités territoriales en témoigne. La situation de la France n'est pas la même que celle d'autres pays européens. Laissons un peu de marge de manœuvre aux États !

L'approche systémique, extrêmement rigide, me laisse dubitatif : on ne peut pas mettre tout le monde dans le même moule. Entre une très petite entreprise et une multinationale, il existe tout un panel de situations différentes ; et même parmi les PME, il existe différents cas de figure !

Une entreprise peut se plaindre auprès d'une entité administrative de ne pas être payée dans les délais ; en France, la DGCCRF procède – assez peu – à des

contrôles. Selon quelles modalités la Commission européenne envisage-t-elle la possibilité de recours ?

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Mon cher collègue, je suis d'accord avec vous sur l'insatisfaction qui s'attache au recours à un règlement, qui a été démontré par l'illustration des différences de pratiques entre les pays du Nord et du Sud.

La Commission a proposé de désigner des autorités de contrôle nationales compétentes, mais nous ne savons pas comment cela va être mis en place.

M. Didier Marie. – La DGCCRF effectue 700 contrôles par an, c'est peu !

M. Michaël Weber, rapporteur. – Pour illustrer le besoin d'adaptation à l'échelle des États, je prendrai l'exemple de la spécificité des outre-mer, qui n'a pas été évoquée. Cela plaide en faveur d'une directive, laquelle permettrait l'adaptation du droit européen aux spécificités nationales.

La DGCCRF n'a pas les moyens de contrôler : 700 contrôles, ce n'est effectivement pas grand-chose. Mais les États fédéraux sont plutôt inquiets d'une autorité de contrôle nationale. Les modalités de contrôle, notamment en Allemagne, sont différentes, car elles sont à l'échelle des *Länder* ; en France, État modèle, il y a une direction nationale, même si ses moyens sont réduits chaque année...

Mme Marta de Cidrac. – Est-ce que les indépendants, à l'instar des cabinets d'architecte, sont concernés par ce texte ? Un retard de paiement peut entraîner la fermeture de leur structure.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Oui, ces professions fragiles sont intégrées, comme toutes les entreprises ayant une activité commerciale. La portée de ce texte est forte et dangereuse pour le tissu économique.

M. Michaël Weber, rapporteur. – S'agissant des collectivités territoriales, je rappelle qu'une base de données doit être mise en place par le Gouvernement. Les collectivités territoriales qui auraient des retards de paiement structurels y seraient mentionnées. Une entreprise répondant à un appel d'offres serait ainsi avertie de la situation des différentes collectivités territoriales en matière de retards de paiement.

M. Didier Marie. – Il ne faut pas que les critiques émises suffisent à disqualifier une collectivité territoriale.

M. Michaël Weber, rapporteur. – À la différence de nos collègues de l'Assemblée nationale, nous reconnaissons qu'il y a un sujet concernant les retards de paiement et que des améliorations sont nécessaires. Toutefois, les spécificités françaises, la non-prise en compte de certaines filières, la confusion entre délais et retards de paiement, le manque de flexibilité nous laissent penser qu'il n'est pas justifié d'être arc-bouté sur certaines positions, même si nous pensons qu'une évolution est nécessaire.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Je rappelle que cette proposition de règlement n'est pas une demande des États membres, mais cela n'enlève rien à l'importance du sujet qu'elle aborde.

Mme Christine Lavarde. – Je suggère de modifier la rédaction du texte pour prendre en compte la difficulté liée à la rigidité du montant de l’amende, que j’ai soulignée.

Ne pourrait-on pas ajouter, après : « Affirme en conséquence que cette proposition de réduction uniforme sans aucune flexibilité des délais de paiement ne peut pas être acceptée en l’état ; » la proposition suivante : « juge souhaitable que les États membres puissent moduler le montant de l’indemnité pour les frais de recouvrement, lorsque des intérêts de retard sont exigibles, en fonction du montant de la transaction commerciale ; » ?

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Je n’y vois pas d’inconvénient ; nous préférons une directive à un règlement, ce qui permettra une transposition nationale.

Mme Christine Lavarde. – Oui, mais s’agissant d’un texte plus ancien, nous ne pourrions pas le modifier.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Elle serait déjà modifiée dans ce règlement.

M. Michaël Weber, rapporteur. – Ma chère collègue, il est plus pertinent d’insérer votre proposition après le paragraphe commençant par la phrase : « Appelle par ailleurs à mener des expertises complémentaires [...] ».

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – L’enjeu est de bien écrire qu’il faut examiner la question du montant des pénalités de retard.

Mme Christine Lavarde. – Oui, car dans le texte actuel, un montant unique s’appliquerait à tout le monde de façon uniforme, quelle que soit la nature du retard de paiement.

Il en est ainsi décidé.

La commission adopte, à l’unanimité, la proposition de résolution européenne ainsi modifiée, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l’avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

**PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE
SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT CONCERNANT LA LUTTE CONTRE LE
RETARD DE PAIEMENT DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES**

Le Sénat,

Vu l’article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, et notamment son article 114,

Vu la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l’économie,

Vu la directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales,

Vu l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer », du 13 avril 2016,

Vu la résolution du Parlement européen du 17 janvier 2019 sur la mise en œuvre de la directive 2011/7/UE concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales,

Vu la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises,

Vu le rapport annuel 2022 de l'Observatoire des délais de paiement, publié le 13 juin 2023,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Train de mesures de soutien aux PME », COM(2023) 535 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, COM(2023) 533 final, présentée par la Commission européenne le 12 septembre 2023,

Vu le rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 2303 (XVI^e législature, mars 2024), « Abandonner la proposition de règlement du Parlement européen réduisant strictement les délais de paiement pour les commerçants », de M. Fabien Di Filippo, et le texte de la proposition de résolution européenne adoptée par la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale annexé à ce rapport,

Vu la position adoptée par la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen le 20 mars 2024,

Considérant que l'Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » souligne l'importance des études d'impact et invite à tenir compte, en particulier, des petites et moyennes entreprises ;

Considérant que ces études d'impact doivent également évaluer avec une attention particulière les effets possibles des mesures envisagées sur la compétitivité des entreprises de l'Union européenne par rapport à celles de pays tiers ;

Considérant que la lutte contre les retards de paiement est un objectif important de politique publique afin de favoriser le développement et la compétitivité des entreprises européennes, en particulier des petites et moyennes entreprises ;

Considérant que la lutte contre les retards de paiement a fait l'objet de

nombreuses actions au cours des dernières années, tant de la part de l'Union européenne que des États membres ;

Considérant que l'encadrement des délais de paiement doit tenir compte des réalités économiques des entreprises, notamment de la saisonnalité et de la rotation des stocks, de la spécificité de certains secteurs au regard d'objectifs de politiques publiques ainsi que des spécificités territoriales ;

Considérant que la directive 2011/7/UE concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales a permis de fournir un cadre que les États membres ont transposé en utilisant toute la latitude qui leur était offerte ;

Considérant l'efficacité du système mis en place par la France, au travers notamment de la loi de modernisation de l'économie et de l'action de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ;

Concernant la méthode retenue par la Commission européenne pour préparer sa proposition de règlement

Prend acte du fait que la Commission européenne indique s'être appuyée sur différents travaux d'évaluation de la directive 2011/7/UE et sur plusieurs actions de consultation pour préparer la proposition de règlement concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, COM(2023) 533 final ;

Observe néanmoins que, d'une part, des parties prenantes essentielles au niveau national ont fait valoir qu'elles n'avaient pas été consultées sur cette proposition et, d'autre part, des fédérations européennes consultées ont indiqué ne pas avoir compris les intentions de la Commission européenne, ce qui n'a pas permis de faire apparaître les difficultés liées au changement de régime proposé ;

Relève que cette incompréhension des parties prenantes à l'égard des intentions de la Commission européenne témoigne, *a minima*, d'un défaut de communication et, probablement, d'une faille méthodologique dont la Commission européenne doit tenir compte à l'avenir, afin de permettre la correcte mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel « Mieux Légiférer » du 13 avril 2016 ;

Concernant le recours à un règlement plutôt qu'à une directive

Rappelle que les précédents textes adoptés par l'Union européenne en matière de lutte contre les retards de paiement étaient des directives, et non des règlements ;

Observe que 16 États membres sur 27 se déclarent aujourd'hui opposés au recours à un règlement ;

Considère qu'une directive est plus protectrice des droits des parlements

nationaux et que les flexibilités nécessaires ne pourraient pas être garanties de la même manière par un règlement qui prive les parlements nationaux de la possibilité, à l'occasion de la transposition en droit national des règles européennes fixées par une directive, d'apporter les adaptations utiles dans le respect de celle-ci ;

Réfute l'argument selon lequel, au regard de l'objectif d'approfondissement du marché intérieur, il serait par nature nécessaire de recourir à un règlement plutôt qu'à une directive ;

Appelle en conséquence la Commission européenne à formuler une proposition de directive, plutôt qu'une proposition de règlement, à tout le moins concernant le volet du texte concernant les délais de paiement ;

Concernant la réduction des délais de paiement proposée

Partage l'objectif général affiché par la Commission européenne consistant à renforcer la lutte contre les retards de paiement afin d'améliorer la compétitivité des entreprises de l'Union européenne, en particulier des petites et moyennes entreprises ;

Souligne la confusion existant, dans le texte proposé par la Commission européenne, entre délais de paiement et retards de paiement ; relève que cette confusion n'est pas une erreur technique et semble conçue à dessein par la Commission européenne ;

Estime que cette confusion est préjudiciable à la démarche de la Commission européenne car, si la lutte contre les retards de paiement est tout à fait légitime, l'encadrement des délais de paiement doit quant à lui s'adapter aux réalités des marchés et aux spécificités de certains secteurs économiques ;

Relève que le délai de paiement maximal unique de 30 jours prévu par l'article 3 de la proposition de règlement, sans aucune dérogation possible et pour l'ensemble des transactions commerciales, qu'elles interviennent entre les entreprises ou entre les pouvoirs publics et les entreprises, ne tient aucun compte des équilibres et contraintes économiques des différentes filières ;

Regrette que cette approche ignore totalement les enjeux liés à la saisonnalité ou à la rotation longue de certains produits, ceux liés à certaines filières spécifiques au regard d'objectifs de politiques publiques, comme celles du livre ou de la santé, ainsi que les enjeux territoriaux, en particulier pour les outre-mer ;

Estime qu'une telle proposition porte une atteinte excessive à la liberté contractuelle ;

Observe que la proposition de la Commission européenne générera des besoins en fonds de roulement supplémentaires, qui risquent d'entraîner des difficultés de trésorerie significatives pour un certain nombre de commerçants, et qu'elle pourrait *in fine* pénaliser les petites et moyennes entreprises face aux grandes entreprises et aux plateformes de commerce en ligne, à rebours de

l'objectif affiché par la Commission européenne ;

S'inquiète des risques de contournement au profit d'entreprises établies dans des pays tiers que cette proposition pourrait entraîner ; juge insuffisante l'analyse de la Commission européenne en la matière au regard des inquiétudes exprimées par certaines parties prenantes auditionnées ;

Observe que la mesure proposée par la Commission européenne pourrait compliquer la gestion des stocks voire entraîner des ruptures d'approvisionnement de certains produits, en particulier en cas de fabrication en flux tendus ;

S'interroge sur l'impact de cette mesure sur la logistique d'approvisionnement et, en particulier, s'inquiète de la probable croissance du transport de marchandises, qui pourrait avoir des conséquences écologiques négatives, insuffisamment évaluées à ce stade ;

Met en garde contre le préjudice qu'une telle mesure pourrait causer en termes d'emploi, d'offre de produits mis à la disposition des consommateurs et d'évolution des prix à la consommation ;

Appelle par ailleurs à mener des expertises complémentaires et à clarifier certaines mesures envisagées concernant la suppression des dérogations prévues dans certains cas pour les pouvoirs publics, la détermination du point de départ du délai de paiement et l'effectivité des pénalités de retard applicables de plein droit ;

Juge souhaitable que les États membres puissent moduler le montant de l'indemnité pour les frais de recouvrement, lorsque des intérêts de retard sont exigibles, en fonction du montant de la transaction commerciale ;

Souligne l'intérêt de l'affacturage, solution de souplesse qui apparaît bienvenue mais qui ne doit pas conduire à un accroissement des délais de paiement ;

Se montre réservé sur l'introduction d'un mécanisme de contrôle du paiement des sous-traitants dans le cadre de marchés publics, prévu par l'article 4, qui ne prend pas en compte la possibilité de paiement direct des sous-traitants, comme cela existe aujourd'hui en France ; estime que le dispositif envisagé devrait au minimum être complété afin de prendre en compte de tels mécanismes existants et efficaces ;

Affirme en conséquence que cette proposition de réduction uniforme, sans aucune flexibilité, des délais de paiement ne peut pas être acceptée en l'état ;

Prend acte de l'évolution du discours de la Commission européenne, lors de la réunion du Conseil Compétitivité du 7 mars 2024, et des mesures proposées par la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen le 20 mars 2024 ;

Invite la Commission européenne à retravailler en profondeur le

dispositif envisagé, afin de prévoir les flexibilités nécessaires et de prendre en compte les nécessaires spécificités sectorielles et territoriales, en particulier outre-mer, lorsque celles-ci se justifient ;

Concernant la création d'une autorité nationale de contrôle

Souscrit à la proposition de la Commission européenne de renforcer la crédibilité du cadre européen de lutte contre les retards de paiement en prévoyant la désignation d'autorités nationales compétentes, dotées d'un pouvoir de sanction, à l'instar en France de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ;

Observe la diversité des approches nationales au sein de l'Union européenne ; appelle à clarifier le rôle et les compétences qui seraient dévolus à cette autorité nationale par rapport aux compétences des juridictions ;

Considère que ce volet du texte pourrait demeurer dans une proposition de règlement ou aussi bien être inclus dans une proposition de directive ;

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

Jeudi 11 avril 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Agriculture et pêche

Réouverture de la politique agricole commune (PAC) - Examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique des membres du groupe de suivi de la PAC

M. Jean-François Rapin, président. – Chers collègues, notre commission a ce matin un ordre du jour très chargé, en raison de la prochaine suspension des travaux des institutions européennes et de la suspension ce soir de nos propres travaux pendant deux semaines, puis du calendrier défavorable des deux semaines suivantes, comprenant chacune un jour férié le mercredi.

Nous allons commencer par examiner deux propositions de résolution européenne (PPRE).

La première a été déposée hier par des membres du groupe de suivi de la politique agricole commune (PAC), qui est conjoint à notre commission et à la commission des affaires économiques. Ce groupe de suivi, tout récemment reconstitué à mon initiative, a dû travailler en un temps express pour analyser la réforme de la PAC que vient de proposer en mars la Commission européenne, en réponse à la crise agricole. Il est parvenu à élaborer une position sur cette réforme, que nous réclamions depuis si longtemps et qui doit être adoptée sans délai à Bruxelles, avant que les institutions ne suspendent leurs travaux à cause des élections européennes. Il n'est pas possible en effet d'attendre l'automne pour finaliser la réforme de la PAC : les agriculteurs ne le supporteraient pas. Je remercie Daniel Gremillet d'avoir bien voulu rapporter en un temps record sur cette PPRE, qu'il a contribué à rédiger au sein du groupe de suivi de la PAC. Je lui donne tout de suite lui la parole.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Merci Monsieur le Président, mes chers collègues, la Commission européenne a en effet présenté, le 15 mars dernier, une proposition législative destinée à modifier deux règlements de la PAC issus de la dernière réforme, afin d'assouplir notamment certaines règles de la conditionnalité. En raison des élections européennes, l'examen de cette proposition s'inscrit dans un calendrier très contraint, comme l'a rappelé le Président Rapin à l'instant, puisqu'après avoir été adopté par le Conseil lors d'une réunion le 26 mars dernier, le texte devrait être soumis au vote du Parlement européen le 25 avril.

En dépit de ces délais très courts, le groupe de suivi sur la PAC s'est donné pour objectif de produire avant la suspension des travaux parlementaires une proposition de résolution européenne afin de réagir en temps utile aux ajustements réglementaires proposés par la Commission. Nous nous sommes donc réunis mardi après-midi dans l'optique d'élaborer un texte commun – et nous y sommes parvenus, à l'issue d'échanges constructifs entre tous les membres du groupe.

Avant de vous présenter succinctement le résultat de nos travaux, je souhaiterais rappeler quelques éléments sur la nouvelle PAC 2023-2027. Tout d'abord,

sa première année d'application a confirmé toutes nos craintes : les modalités de mise en œuvre de cette PAC sont extrêmement complexes, ce qui se traduit par une multiplication des formalités administratives à remplir pour nos agriculteurs. Cette complexité tient, d'une part, à la mise en œuvre d'une conditionnalité environnementale renforcée, et, d'autre part, à la renationalisation de cette politique au titre de la subsidiarité. Or, dès 2017, le Sénat avait identifié cet écueil ! À plusieurs reprises, nous avons, par le biais de résolutions européennes, mis en garde le Gouvernement contre la charge administrative accrue qui découlerait de la réforme de la PAC. Nous n'avons pas été entendus, et nos agriculteurs ont été submergés de nouvelles normes à mettre en place à très brève échéance, sous peine de sanctions, et sans bénéficier de financements supplémentaires.

Ensuite, les effets de cette réforme ont été considérablement amplifiés par le « Pacte vert » et sa déclinaison sur le volet agricole, la stratégie « De la ferme à la fourchette ». Plusieurs études ont en effet montré que la mise en œuvre de cette stratégie faisait courir le risque d'une diminution de la production agricole européenne dans des proportions allant de 10 % à 20 % à horizon 2030, en raison de la chute attendue des rendements et de la réduction des surfaces cultivées et du volume des récoltes. Si certaines des règles nouvellement instaurées dans le cadre de la PAC semblaient, dès le départ, peu à même de soutenir la production agricole, le Pacte vert promeut ouvertement une trajectoire décroissante. Une fois de plus, nous avons alerté le Gouvernement, en faisant notamment valoir que toute diminution de la production européenne serait inéluctablement compensée à due concurrence par des importations de substitution extra-européennes. Une fois de plus, nous n'avons pas été entendus ; non seulement la Commission s'est obstinée à décliner sa stratégie, en élaborant de nouvelles réglementations à un rythme effréné, mais en plus le Gouvernement français l'a explicitement soutenue dans cette démarche !

Enfin, et c'est mon troisième point, ces politiques européennes – je veux parler de la PAC et du Pacte Vert - ont été conçues avant l'agression russe de l'Ukraine. Or, et nous avons déjà eu l'occasion d'en discuter au sein de cette commission, ce conflit implique de toute évidence un changement de paradigme, ne serait-ce qu'au regard de la menace qu'il représente pour la sécurité alimentaire mondiale. Le Sénat a, une fois de plus, tiré la sonnette d'alarme dans une résolution européenne du 6 mai 2022 : nous avons pointé la nécessité de répondre à la demande alimentaire mondiale et de remettre au premier plan les objectifs de souveraineté alimentaire et d'autonomie stratégique pour l'Union européenne, à l'heure où nos dépendances éclataient au grand jour. À nouveau, nous n'avons pas été entendus, et nos agriculteurs en ont payé le prix, tant et si bien qu'ils ont fini par laisser exploser leur colère et leurs inquiétudes légitimes.

La PPRE que nous avons élaborée revient sur ces différents points, pour rappeler les positions défendues contre vents et marées par le Sénat français au cours des dernières années. Permettez-moi d'insister sur ce point : il a fallu un certain courage à notre assemblée pour tenir cette ligne politique, que peu d'autorités partageaient et soutenaient alors. Nous regrettons donc explicitement, dans la PPRE, que le Gouvernement et la Commission aient fait la sourde oreille, ignorant les avertissements qui leur étaient adressés jusqu'à l'explosion de la crise actuelle. Nous pointons du doigt la responsabilité des autorités européennes dans l'irruption de cette crise, en rappelant que le Pacte vert a été initié de manière très unilatérale, sans que le monde agricole soit réellement associé à la démarche ; la Commission a cru pouvoir se dispenser de débat

sur la logique de décroissance inhérente au « Pacte vert », ainsi que sur les conséquences économiques et sociales de sa mise en œuvre. Le lancement aujourd'hui d'un dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture européenne a vocation à réparer cette faute originelle, pour enfin permettre de construire une vision concertée des ambitions agricoles de l'Union – mais cette initiative est bien tardive, et nous le soulignons.

S'agissant plus spécifiquement des ajustements proposés par la Commission, nous soutenons bien évidemment la réouverture des règlements relatifs à la PAC : une telle démarche était indispensable pour garantir une simplification des modalités de mise en œuvre de cette politique. Nous estimons que les dérogations accordées au respect de la conditionnalité ainsi que l'allègement de certaines exigences – je pense notamment à la suppression de l'obligation de mettre une part minimale des terres en jachère – permettront d'assouplir la gestion des exploitations, ce qui constitue évidemment une bonne nouvelle pour nos agriculteurs.

S'il y a donc lieu de soutenir les évolutions prévues par la Commission, nous sommes d'avis que cette proposition législative ne constitue qu'un premier pas, qui doit impérativement être suivi d'autres initiatives du même ordre et ce, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, et cela nous a été confirmé lors de l'audition jeudi dernier de notre Représentation permanente à Bruxelles, certaines des pistes d'amélioration identifiées et défendues par notre pays n'ont pas été reprises par la Commission. Nous demandons donc que les Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) 2 et 4 fassent l'objet d'un réaménagement, et nous plaidons en faveur d'un relèvement du seuil des aides *de minimis*. Ce dernier point nous paraît crucial pour permettre aux États membres de répondre de manière plus efficace aux crises actuelles et à venir car il ne leur sert à rien de promettre des aides si les agriculteurs sont interdits de les percevoir dès lors qu'elles dépassent ce seuil.

Nous relevons également que la proposition de règlement confère davantage de souplesse aux États membres dans l'élaboration des normes environnementales : nous invitons donc le Gouvernement à se saisir de l'ensemble des possibilités octroyées par la Commission européenne et à ne pas faire de zèle dans la transposition des obligations européennes, au risque d'aggraver les distorsions de concurrence intra-européennes dont souffre notre agriculture française !

En tout état de cause, des progrès substantiels doivent encore être faits pour permettre aux agriculteurs de faire face aux aléas climatiques et aux situations de force majeure sans crainte de sanction, et nous le rappelons. Il nous semble également fondamental de reconnaître un « droit à l'erreur » aux agriculteurs et de réduire l'incertitude liée aux contrôles, durement vécue par l'ensemble des agriculteurs. Sur ce point, nous estimons qu'il serait opportun d'étudier la mise en place d'un contrôle unique des exploitations agricoles par l'administration.

Notre PPRE aurait pu se limiter à la réforme de la PAC *stricto sensu*, mais nous avons choisi d'aborder d'autres points sensibles, dont les autorités nationales et européennes doivent impérativement se saisir dans les semaines à venir.

Nous mentionnons, en premier lieu, la lutte contre les pratiques commerciales déloyales, en mettant en exergue la nécessité de lutter plus efficacement contre les contournements des législations nationales sur l'encadrement des négociations commerciales par la localisation de centrales d'achat sur le territoire d'autres États membres. La Commission s'est engagée à évaluer à brève échéance puis à réviser la directive sur les pratiques commerciales déloyales ; nous saluons cette démarche et suivrons attentivement ces travaux.

Nous abordons ensuite la question de la rémunération de nos agriculteurs, en faisant valoir la nécessité de garantir un revenu décent pour tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, et par conséquent de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs agricoles.

Nous évoquons, enfin, la politique commerciale de l'Union européenne, en plaidant pour un abaissement des limites maximales de résidus de produits phytosanitaires tolérés dans les produits importés et en appelant à renforcer les contrôles des importations agricoles en provenance de pays tiers. Nous rappelons également, comme nous l'avons déjà fait dans nos résolutions passées, notre attachement aux principes de réciprocité et d'équité dans les échanges internationaux.

Nous avons souhaité ajouter une mention spécifique concernant les importations ukrainiennes ; il s'agit d'un sujet d'actualité, puisqu'un accord a été trouvé avant-hier au niveau du Conseil s'agissant du règlement sur la libéralisation des échanges avec l'Ukraine. Si le Conseil et le Parlement européen sont convenus d'inclure des mesures de sauvegarde, et de retoucher la période de référence utilisée pour calculer le seuil de déclenchement de ces mesures, plusieurs céréales ukrainiennes ne sont pas incluses dans ce mécanisme. Nous estimons qu'il faut maintenir la pression à ce sujet.

Notre PPRE s'achève enfin par un alinéa prospectif : nous rappelons l'imminence du lancement des travaux préparatoires à l'élaboration de la PAC 2028-2034 et appelons, dans ce contexte, à tirer les enseignements de la crise actuelle, pour concevoir une politique agricole commune simple, lisible et clairement orientée vers le renforcement de la souveraineté agricole et alimentaire de l'Union européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, le temps était en effet contraint en raison du calendrier européen et il nous faut en l'occurrence agir très vite.

M. Didier Marie. – Je crois qu'il faut insister sur un point : nous examinons cette PPRE dans la précipitation du fait d'un texte européen lui-même adopté dans des délais très courts. Nous examinons cette proposition de résolution seulement une semaine après la reconstitution du groupe de suivi PAC. Nous n'avons pu réaliser qu'une seule audition, celle de notre Représentation permanente à Bruxelles, et n'avons pas pu entendre les acteurs du monde agricole ayant contesté la nouvelle orientation de la politique agricole commune. Ce contexte n'est pas satisfaisant.

Je suis par ailleurs intrigué par notre calendrier. La proposition de résolution que nous allons adopter n'aura de portée juridique que dans un délai d'un mois, à savoir le 10 mai. Or, le Conseil « Agriculture et pêche » se tiendra le 29 avril. Nous pouvons faire deux lectures de cette situation. Premièrement, nous sommes contraints d'anticiper au regard de la suspension parlementaire, mais nous reviendrons sur la question après le 10 mai, si l'un des groupes de notre assemblée demande l'inscription de cette PPRE à

l'ordre du jour en séance publique. Deuxième option, cette PPRE est une communication politique destinée à montrer aux agriculteurs que la majorité sénatoriale a entendu leurs revendications et tente d'y répondre. Je souhaite présenter, au nom de mon groupe, un certain nombre d'amendements pour revenir sur le fond et exprimer nos désaccords avec l'orientation de la PPRE.

M. Jean-François Rapin, président. – Je me permets de répondre en tant que président de la Commission sur l'organisation du travail. Concernant la brièveté du délai écoulé entre l'installation du groupe de suivi PAC et le dépôt de la PPRE, je rappelle que le groupe de suivi n'a naturellement pu être constitué qu'après plusieurs échanges avec la commission des affaires économiques afin de désigner les membres des deux commissions et de s'accorder sur sa présidence. Quant au calendrier européen, nous ne le maîtrisons pas, et sommes contraints de nous y adapter. Même en s'efforçant d'anticiper les sujets législatifs, notre commission n'a pas la main sur les délais internes de procédure d'adoption des PPRE, tels que fixés par le Règlement du Sénat, qui laisse un mois à la commission permanente au fond pour se prononcer si elle le souhaite sur la PPRE qui lui est renvoyée après adoption par notre commission. Nous n'avions donc pas de solution évidente. Une solution aurait pu être que la commission des affaires économiques, compétente sur le fond, délibère juste après notre commission pour adopter la PPRE. Ce scénario n'a malheureusement pas pu être retenu, étant donné que nous sommes à quelques jours de la suspension de nos travaux. Nous devons donc attendre un mois pour que notre PPRE devienne définitivement résolution du Sénat. Il reste loisible aux groupes politiques qui le souhaiteraient de demander son examen en séance, mais nous ferons toujours face à cette même configuration calendaire défavorable.

S'agissant de la visée de cette PPRE, il s'agit en effet d'envoyer un message en direction de nos agriculteurs, et je l'assume pleinement. Nous sortons d'une crise agricole violente, qui n'est pas terminée. Un nombre important de revendications demeure. On ne peut reprocher aux élus de mon groupe de ne pas avoir fait preuve de constance sur ces sujets agricoles au cours des dernières années. Je rends notamment hommage à notre collègue Sophie Primas, alors présidente de la commission des affaires économiques, avec laquelle nous avons travaillé conjointement pour élaborer et faire adopter un nombre conséquent de PPRE pour alerter sur la catastrophe qui s'annonçait. Or, nous n'avons pas été entendus. Vous défendez votre ligne politique, comme nous défendons la nôtre, c'est la règle du débat politique.

M. Pierre Cuypers. – J'aimerais remercier le rapporteur pour son investissement sans faille, qui l'a conduit à retravailler la PPRE en un temps record, pour intégrer les différentes modifications dont nous avons débattu lors de la dernière réunion du groupe de suivi PAC. Concernant l'accord concernant les importations agricoles d'Ukraine, vous avez mentionné les céréales. L'importation massive de sucre est également un sujet majeur, puisque les volumes importés sont passés de 20 000 tonnes annuelles avant le conflit à 700 000 tonnes en 2023. D'après mes contacts en Ukraine, ce pays est heureux d'avoir trouvé un tel marché pour ses exportations et envisage d'exporter 30 % de sucre de betterave supplémentaires. Cela aurait pour conséquence la fermeture de nombreuses usines françaises.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – La PPRE ne mentionne pas le sucre car ce produit est couvert par le mécanisme d'urgence prévu dans l'accord avec l'Ukraine.

M. Jacques Fernique. – Contrairement au texte proposé aujourd’hui, le groupe écologiste ne se réjouit pas de la révision de la PAC. Nous déplorons que dans un contexte de fortes tensions agricoles, la Commission privilégie des réponses de court terme, au détriment de la transition bas carbone et des résultats de trois ans d’inclusion d’un volet environnemental dans la PAC. On parle de simplification administrative mais, en réalité, il s’agit d’un détricotage : on sape les objectifs du Pacte vert. Il ne faut pas perdre de vue que l’agriculture est le deuxième secteur le plus émetteur de carbone en France. Si nous voulons atteindre nos objectifs en termes d’émissions de gaz à effet de serre à l’horizon 2030, nous devons réduire de 22 % ces émissions agricoles par rapport à 2015. Pour atteindre les objectifs à l’horizon 2050, une trajectoire encore plus accentuée serait nécessaire. Le Haut conseil pour le climat a publié une communication explicite et claire à ce sujet en janvier dernier.

Les agriculteurs n’ont pas à payer le prix de cette transition nécessaire. Il est difficile d’entendre dire qu’il faut changer de pratiques ; il est donc nécessaire de mettre en place un accompagnement solide à destination des agriculteurs. Les autorités doivent les soutenir en leur garantissant un revenu digne et une retraite décente, en facilitant l’accès au foncier, en s’efforçant de freiner la baisse des prix de production et en les protégeant de la concurrence mondialisée qui résulte des accords internationaux. Cette résolution n’incite pas à faire tout ceci : elle repousse des mesures nécessaires à demain, si ce n’est à jamais.

L’alinéa 34 est éloquent : il appelle à rester sur la ligne de cette PPRE au-delà de 2028. Oui, les normes doivent être simplifiées, mais les supprimer purement et simplement est une mauvaise solution. La crise agricole a été fortement nourrie par la crise du revenu agricole ; c’est un enjeu auquel il faut s’attaquer, mais supprimer les exigences environnementales n’est pas la solution. Les subventions récompensent les exploitations à l’hectare et font disparaître les petites exploitations. La loi Egalim est bafouée durant les négociations commerciales, ce qui profite à la grande distribution et l’agro-industrie. Des agriculteurs sont exposés à des marchés internationaux volatiles, ce qui nécessite une vraie lutte contre la concurrence déloyale.

Enfin, les modèles agricoles durables sont ceux qui préservent la biodiversité des sols. Ce sont les modèles les plus résilients face aux chocs climatiques et économiques : ce sont ceux qui doivent être soutenus par les pouvoirs publics. Or ce n’est pas l’esprit de ce texte. Nous voterons donc contre cette PPRE, et en faveur de tous les amendements de mes collègues socialistes, dont je salue les efforts pour orienter dans le bon sens cette PPRE.

En conclusion, il est significatif que, dans les 35 alinéas de cette PPRE, il n’y ait pas la moindre allusion à la transition bas carbone à mener en agriculture, aux défis de réduction des émissions, d’augmentation de stockage et de préparation à un climat plus chaud. Je note la mention des aléas climatiques, seulement abordés sous l’angle de dérogations associées dans la gestion de l’eau pour les agriculteurs. Nous sommes d’accord avec des éléments de la PPRE, notamment sur les limites maximales de résidus tolérés dans les produits importés, sur le contrôle des importations et les clauses miroirs, sur les outils pour renforcer la place des agriculteurs dans la chaîne de valeur. Mais dans l’ensemble, nous ne partageons pas l’esprit de cette résolution qui offre des réponses de court terme qui occultent les défis liés aux transitions à mener.

M. Michaël Weber. – Je souhaite abonder dans le sens des interventions de Didier Marie et de Jacques Fernique. Nous partageons le constat de l'origine de la crise agricole ; or c'est bien le problème, nous n'avons pas pris le temps suffisant pour discuter des réalités de l'adaptation à la transition demandée aujourd'hui, de son impact sur le revenu des agriculteurs et de la question des normes, qui est un faux-sujet. Les normes sont là pour garantir l'application de décisions qui ont été prises. Je pense que nous partageons tous ce constat. Il existe un vrai clivage politique cependant dans les réponses à apporter à la crise agricole. Il y a d'un côté ceux qui pensent qu'il faut revenir à des pratiques anciennes, et n'assument pas la nécessité de porter cette transition ; c'est une politique de l'autruche à contre-courant des souhaits de la population, des citoyens et des consommateurs. Les problématiques liées à l'eau, au sol, aux produits phytosanitaires touchent tout le monde. Les tenants de cette ligne considèrent que la transition n'est pas faite de la bonne manière, et font en quelque sorte du *greenwashing* en répondant à ces enjeux par des mots davantage que par des actes.

De l'autre côté, il y a ceux qui considèrent qu'il faut assumer la transition et y apporter des réponses à partir d'un constat partagé. Comme le disaient Didier Marie et Jacques Fernique, je ne peux pas en l'état soutenir ce texte qui va à totalement à l'encontre de ce que je prône depuis longtemps. Il y a un clivage à assumer, je pense que nous nous accordons là-dessus et c'est sain d'un point de vue politique.

M. Jean-François Rapin, président. – Avant de donner la parole à Daniel Gremillet pour des compléments plus techniques, j'aimerais redire que l'on assume ce clivage. Je ne pense cependant pas que l'on fasse un constat précipité. La ligne est fixée par la Commission européenne depuis 30 ans, nos agriculteurs s'adaptent depuis 30 ans et pour quel résultat ? Ils sont dans la rue et disent qu'ils n'en peuvent plus.

M. Michaël Weber. – On ne peut pas résumer la crise agricole ainsi ! Ceux qui sont dans la rue en Espagne et en Pologne ne demandent pas la même chose.

M. Jean-François Rapin, président. – Tout syndicat confondu, il y a eu une certaine convergence dans les revendications. Dans les divers mouvements européens, les demandes sont bien sûr différentes mais portent toujours sur des mesures prises par la Commission, et sur le rythme de leur mise en œuvre. Il est évident que les agriculteurs ne peuvent pas tenir ce rythme, *a fortiori* quand les instances européennes leur assignent en plus l'ambition de contribuer aussi à l'« autonomie stratégique ouverte » .

Mme Pascale Gruny. – Merci Monsieur le Président, et un grand merci à Daniel Gremillet. C'est une réponse rapide mais je tiens à souligner que notre réflexion sur cette résolution ne date pas d'une semaine. Je ne suis pas d'accord quand on dit que nous nions cette nécessaire transition. Il y a 40 ans, je travaillais dans un centre de gestion agricole, alors que mon père était agriculteur. Je me souviens de l'usage de charges de phytosanitaires et d'engrais énormes. Près de 20 ans après, mon frère a repris la ferme et la réalité était bien différente. Les pratiques ont progressivement changé, les agriculteurs ont à l'esprit la nécessité du progrès. Ils souhaitent faire mieux pour la santé, pour les plantes et pour les sols qu'ils souhaitent transmettre dans leur famille. En revanche, et je l'ai toujours dit, cette transition va trop vite et trop fort. Aujourd'hui il n'y a pas de solution à la jaunisse de la betterave par exemple. La réponse de la Commission est une dérogation donnant droit à deux ou trois pulvérisations supplémentaires...

M. Pierre Cuypers. – Qui ne sont d'ailleurs pas forcément efficaces.

Mme Pascale Gruny. – En effet. Elles sont également en suspension, ce qui signifie qu'on peut les respirer alors qu'on aurait pu les appliquer à la graine. C'est dommage, ce n'est pas du bon sens. Je me satisfais de cette PPRE, de ce regard différent, de ces solutions faites pour accompagner les agriculteurs. Il faut en effet pousser la recherche, l'accompagnement, les produits de substitution. Je vous remercie enfin pour l'inclusion des problématiques liées aux importations ukrainiennes dans cette PPRE.

M. Bernard Jomier. – Merci Monsieur le Président. Je comprends que vous souhaitiez faire voter un texte et exprimer votre opinion en dépit du calendrier et de ses aléas. Ce qui m'ennuie davantage, et ce même vous avez rappelé l'ancienneté des positions de votre groupe, c'est que la dernière crise a été l'occasion de relever les questions agricoles à un niveau constitutionnel.

Quand on souhaite constitutionnaliser des principes, on recherche un accord le plus large possible ; la dernière fois qu'on a révisé la constitution, 85 % des parlementaires ont voté cette révision. Or, vous êtes ici dans une démarche de clivage que vous assumez par ailleurs. Pour reprendre les propos, de Pascale Gruny, au sujet du rythme de la transition, j'aimerais souligner qu'il s'agit d'une question transversale qui touche la mobilité, le logement, le changement des modes de consommation. Toute la société est affectée par la violence des changements climatiques et de l'effondrement de la biodiversité, et l'on demande effectivement à nos concitoyens de changer à une vitesse qui dépasse leur capacité économique, et parfois même humaine. On ne change pas tous les dix ans notre façon de vivre et de consommer. Je ne suis pas un expert des questions agricoles ; il me semble néanmoins que ce texte dénonce explicitement certaines stratégies européennes, comme à l'alinéa 15 : « Considérant que le « Pacte vert » et plus particulièrement les stratégies « De la ferme à la fourchette » et « Biodiversité à l'horizon 2030 », faisant courir le risque d'une diminution de la production agricole européenne dans des proportions de 10 à 20 % à horizon 2030, ont amplifié les effets de la réforme de la PAC, au point d'entraîner une seconde réforme de fait de cette politique ». Ce texte ne s'inquiète pas que ces stratégies aillent « trop vite, trop fort », il s'y oppose clairement.

M. Pierre Cuypers. – Merci Monsieur le Président. J'ai une certaine expérience dans le domaine agricole, du fait de mon âge et de mon activité. Depuis que la PAC existe, jamais une PAC n'est allée à son terme. Il y a toujours eu des révisions à mi-parcours entraînant une perte de visibilité néfaste pour l'agriculture. À chaque fois, on passe d'une politique à une autre, avec des contraintes et des difficultés supplémentaires à prendre en compte. Par la PAC, je pense qu'il faut donner aux agriculteurs de la visibilité sur leur futur, sur les solutions disponibles au niveau européen et applicables par tous. Ce texte est important. Il est certain qu'aujourd'hui, il faut traiter les sujets agricoles sur le temps long, et ne pas revoir la PAC d'ici deux ans. Les agriculteurs n'en peuvent plus.

M. Jean-François Rapin, président. – Le temps long est aujourd'hui compliqué à appréhender. La PAC a été élaborée sans bien sûr anticiper la guerre en Ukraine, *idem* pour la politique de pêche commune qui a été entravée par le Brexit et la Covid. Les politiques de long terme ont bien dû s'adapter aux crises et urgences.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Merci M. le Président, merci chers collègues pour vos réactions. Tout d’abord, l’urgence est claire. Qui aurait pu imaginer à la fin de l’année 2023 que les évènements survenus au premier trimestre 2024 se déroulent sur le territoire français et européen ? Il y a eu une rupture. Je remercie le Président Rapin d’être à l’initiative et de nous permettre à nous, membres de la commission des affaires européennes, d’être au rendez-vous. Historiquement, étant élu depuis 2014, j’atteste que la commission a toujours été très impliquée sur les sujets agricoles. Nous nous sommes prononcés sur les révisions successives de la PAC depuis 2017 avec mes collègues, en suivant une ligne de fond réaffirmée et travaillée en concertation avec le monde agricole, pour répondre à Didier Marie. Dans le contexte d’urgence où nous sommes, il était impossible de mener des auditions dans les conditions habituelles, mais nous les avons menées au fil du temps préalablement. Par ailleurs, le texte était finalisé dès mardi soir, hormis quelques modifications marginales apportées hier soir. J’ai ainsi proposé d’ajouter des éléments sur l’adaptation des exploitations agricoles aux nouvelles conditions climatiques, à l’alinéa 30. Cet ajout était nécessaire.

Il est important que les femmes et hommes travaillant dans l’agriculture perçoivent des revenus permettant de vivre, afin d’envoyer un message positif aux jeunes désireux de s’installer. Ces revenus doivent également garantir un équilibre financier de l’exploitation agricole pour permettre la modernisation de sa production et la prise en compte du changement climatique. Je trouve justement notre texte offensif sur ce point. Pour répondre à Mickaël Weber, nous ne prônons pas un retour aux pratiques anciennes, puisqu’on considère que l’agriculteur doit être en capacité de se projeter et disposer des moyens nécessaires pour faire évoluer et adapter son exploitation. Nos travaux et cette PPRE ne courent pas après les slogans entendus dans les diverses manifestations mais sont la traduction des travaux parlementaires qui prônent une simplification, davantage qu’une remise en cause. S’il fallait voter, nous serions tous d’accord : il est nécessaire de nourrir les Français et les Européens. Or, pour répondre à Bernard Jomier, il faut ouvrir les yeux : nous n’avons jamais été aussi fragiles dans notre capacité à nourrir l’ensemble des Français et Européens. Nous conduisons au niveau de la commission des affaires économiques un suivi de la loi Egalim et un bilan des négociations de la période 2023-2024. S’il y a de bonnes choses dans la loi Egalim, c’est néanmoins un choc de constater qu’une partie des produits ne sont plus français ou européens, mais importés de pays tiers car les conditions de production y sont plus accessibles. Notre ambition, notre rôle est de disposer d’une agriculture française et européenne capable de nourrir l’ensemble des citoyens. Il y a là un défi de compétitivité et d’efficacité.

M. François Bonneau. – Comme Daniel Gremillet vient de le dire, nous partageons l’objectif de production pour nourrir la population dans les meilleures conditions possibles. J’ai suivi une présentation dans mon département de la nouvelle PAC, et tout ceci est kafkaïen. Il en va de l’agriculture comme du médicament. Une fenêtre thérapeutique va vous guérir, mais un surdosage produit un effet toxique. Voilà pourquoi nous allons soutenir cette résolution, qui n’est pas parfaite mais va dans le bon sens.

M. Jean-François Rapin, président. – Je comprends qu’il y a des amendements. Je propose que nous en écoutions la présentation avant de passer au vote.

M. Didier Marie. – J’aimerais ajouter un propos d’ordre général avant d’en arriver aux amendements. Nous partageons le constat que bon nombre d’agriculteurs éprouvent des difficultés, et nous avons rencontré celles et ceux qui manifestaient dans nos départements respectifs. Nous constatons aussi le surplus de charge administrative subie par les agriculteurs, comme indiqué dans la PPRE. Cependant, la réouverture de la PAC telle qu’elle a été réalisée en urgence se traduit par une remise en cause de son verdissement et des orientations du Pacte vert porté par la Commission, le Conseil européen et le Parlement européen pendant toutes ces années. Il ne s’agit pas d’une réaction à une crise ponctuelle mais d’une réorientation de fond de la stratégie de l’Union européenne en matière agricole.

C’est d’autant plus étonnant que, comme mentionné dans la proposition de résolution, la plupart des dispositions permettant le verdissement de la PAC ne sont pas en vigueur. Il y a donc une dimension idéologique dans les propositions qui sont faites. Nous pensons que le conflit en Ukraine a effectivement perturbé les marchés mondiaux et, par voie de conséquence, l’agriculture européenne, mais elle ne peut à elle seule justifier une réorientation de la PAC. Cette guerre est davantage révélatrice des difficultés préexistantes depuis des années. Nous considérons que la PAC actuelle n’est plus adaptée aux enjeux impératifs de transition écologique et de souveraineté alimentaire. Nous partageons le constat fait par le rapporteur s’agissant des difficultés à garantir notre souveraineté alimentaire.

Nous estimons également que l’agriculture constitue un bien commun, et non un secteur économique comme les autres, et doit bénéficier à ce titre d’une politique spécifique. Nous divergeons car nous considérons qu’outre notre sécurité alimentaire, l’agriculture doit aussi contribuer à la qualité de notre environnement, de notre patrimoine territorial, gastronomique, historique. Cette position se traduit par un certain nombre d’orientations, déclinées sous forme d’amendements : la nécessité de réguler les marchés, la nécessité de la transition agroécologique, la nécessité de mettre en place une rémunération équitable pour les agriculteurs. Ce dernier point constitue leur sujet de focalisation aujourd’hui ; pour que les agriculteurs s gagnent correctement leur vie, il faut instituer un revenu minimum conforme à la directive européenne sur le salaire minimum. Il faut également valoriser les services environnementaux rendus par les agriculteurs. Ceci implique une modification en profondeur des règles de la PAC comme la dégressivité et le plafonnement des aides ainsi que l’octroi d’une surprime aux premiers hectares pour faciliter la vie des petites exploitations. Nous demandons le renforcement du paiement vert et un système contracyclique pour aider les filières en difficulté, ainsi qu’un calcul des aides en fonction de l’actif agricole, prenant en compte le nombre d’emplois dans chaque exploitation. Je vais décliner les propositions d’amendement qui répondent à ces grandes orientations que nous défendons à l’échelle européenne et nationale.

M. Didier Marie. – Nous proposons de remplacer les considérants 13, 14 et 15 de la PPRE, que je ne lirai pas, par les deux considérants suivants : « *Considérant que la PAC actuellement en vigueur connaît de grandes difficultés et n’est plus adaptée aux enjeux de transition écologique et de souveraineté alimentaire* » et « *Considérant la nécessité de reconnecter l’agriculture et l’alimentation dans une nouvelle PAAC (Politique agricole et alimentaire commune), notamment en favorisant les liens entre les territoires de production et les lieux de consommation, et en répondant aux enjeux de l’inflation alimentaire et du revenu agricole par une juste régulation des prix et des marchés* ». J’en ai exposé les motifs précédemment. À l’alinéa 16 : « *Considérant,*

enfin, que les agriculteurs européens manifestent depuis plusieurs semaines leur colère et leur inquiétude concernant l'avenir de leur activité et leur capacité à en tirer un revenu suffisant », nous proposons de supprimer la fin de la phrase après « suffisant » et nous proposons d'ajouter un nouveau considérant ainsi rédigé : « *Considérant que la plupart des réglementations du « Pacte vert » ne sont pas encore entrées en vigueur* ». Après le considérant 17, nous proposons d'introduire les trois considérants suivants. Le premier serait ainsi rédigé : « *Souligne que l'agriculture ne peut être considérée comme un secteur économique comme un autre mais comme un bien commun qui contribue à notre souveraineté alimentaire, à la qualité de notre alimentation et notre environnement, à notre patrimoine territorial, culturel et gastronomique* ». Je ne pense pas que le rapporteur puisse être en désaccord avec cette affirmation. Le deuxième serait le suivant : « *Défend une Politique agricole commune qui permette une plus grande régulation des marchés et assure une véritable transition agroécologique et qui reconnaisse le travail rendu par nos agriculteurs en leur assurant une rémunération équitable* ». Et le troisième enfin : « *Considère par conséquent que la réouverture de la PAC telle qu'engagée ne peut concerner les seules mesures liées à son verdissement, et que le virage agroécologique doit être fortement accompagné* ».

À l'alinéa 18 débutant par « *Souligne que, dès le 6 mai, 2022 dans sa résolution européenne...* », après le mot « Sénat » au début de la deuxième ligne, nous proposons de remplacer : « *craignant que l'application stricte des stratégies adoptées pour décliner le « Pacte vert » conjuguée avec l'entrée en vigueur de la nouvelle PAC en 2023 n'amplifie* » par : « *interpellait sur la déstabilisation des marchés agricoles induite par l'invasion russe de l'Ukraine et* ». Nous restons dans la même logique.

Nous proposons de supprimer l'alinéa 19, que nous remplaçons par un considérant ainsi rédigé : « *regrette que les débats parlementaires n'aient pu s'appuyer sur une étude d'impact exhaustive sur les aspects économiques et sociaux du « Pacte vert » ainsi que sur les moyens d'articuler ses objectifs avec la préservation de l'indépendance alimentaire de l'Union européenne* ». C'est là que vous parlez de la stratégie « De la Ferme à la fourchette ».

M. Didier Marie. – À l'alinéa 21 : « *se réjouit que la Commission ait enfin reconnu la nécessité...* »

M. Pierre Cuypers. – J'aimerais intervenir sur le 21. J'ai toujours beaucoup de mal à me réjouir de quelque chose qui est normal...

M. Didier Marie. – C'est écrit ainsi dans la PPRE pourtant.

M. Pierre Cuypers. – Je dirais davantage « *prend acte* ».

M. Didier Marie. – Dans cet alinéa, nous proposons de supprimer la fin de la phrase : « *et alléger les contraintes pesant sur la production agricole* ». Cela sous-entend que la seule solution serait de déréguler, ce qui n'est pas notre objectif, ce d'autant que beaucoup ont voté cette PAC au niveau européen.

Ensuite, nous proposons radicalement de supprimer l'alinéa 22 : « *se félicite de l'allègement...* », le 23 : « *demande que les exigences relatives...* » et le 24 : « *souligne que si les nouvelles dérogations...* ».

M. Jean-François Rapin, président. – Les alinéas sur BCAE 2 et 4 ?

M. Didier Marie. – Et BCAE 9.

M. Jean-François Rapin, président. – Ce sont pourtant des demandes françaises.

M. Didier Marie. – Pas nos demandes en tout cas. Nous remplacerions ces alinéas par les 3 suivants : « *Regrette les décisions prises de revenir sur les mesures de conditionnalité environnementale, en particulier en ce qui concerne la suppression de l'obligation de consacrer une part minimale des terres arables à des éléments non productifs (BCAE 8), notamment par mises en jachère* » ; « *Demande que les exigences relatives à la protection des zones humides (BCAE 2) et les obligations de mise en place de bandes tampons enherbées le long des cours d'eau (BCAE 4) soient maintenues afin d'assurer la préservation de ces espaces de biodiversité* » et « *Rappelle que les différentes mesures environnementales de la PAC, notamment le paiement vert, permettent la transition agroécologique des exploitations pour les adapter face aux aléas climatiques et aux situations de force majeure. A ce titre, les mesures relatives aux prairies permanentes permettent l'entretien des sols et de la biodiversité par une présence animale, renforçant la qualité des sols face aux risques d'inondation et d'érosion, et in fine permettent la déspecialisation des exploitations agricoles* ».

Nous n'amendons pas les alinéas suivants, jusqu'au 27 : « *s'inquiète des risques de distorsions de concurrence intra-européenne...* », où l'on propose d'ajouter, après les mots « *se saisir* », la formule « *de manière réfléchie* » afin de pondérer les propos. Et à la fin de la phrase, nous ajoutons les mots suivants : « *notamment pour conserver l'aspect commun de la PAC* ». La stratégie de réorientation de la PAC participe en effet d'une dynamique de renationalisation de celle-ci, sous certains aspects, ce qui présente l'inconvénient de mettre en concurrence les États membres...

M. Jean-François Rapin, président. – C'est donc en réponse aux potentielles distorsions de concurrence intra-européenne.

M. Didier Marie. – Exactement.

Mme Pascale Gruny. – C'est conforme avec ce qu'on a adopté auparavant !

M. Didier Marie. – Tout à fait. Nous supprimerions ensuite l'alinéa 28 : « *appelle de ses vœux un retour aux fondements de la PAC...* », sans le remplacer.

M. Jean-François Rapin, président. – Pourquoi ?

M. Didier Marie. – Car nous considérons que ces fondements sont à l'origine de la crise agricole depuis 30 ans et souhaitons donc réorienter la PAC ; nous remettons en cause ses fondements, pas la PAC en tant que telle.

Nous laisserions intact l'alinéa 29 mais proposons pour l'alinéa 30 : « *juge indispensable de garantir un revenu décent...* » une nouvelle rédaction qui serait la suivante : « *juge indispensable de garantir un revenu équitable...* »

M. Jean-François Rapin, président. – Équitable plutôt que décent ou correct ?

M. Didier Marie. – Oui, nous ne savons pas ce que signifie « correct » et le terme « équitable » a déjà été repris par ailleurs. Je poursuis : « *juge indispensable de garantir un revenu équitable, et au minimum conforme à la directive sur les salaires minimums, pour chaque agriculteur.* » Aujourd'hui il y a de nombreux agriculteurs qui ne gagnent pas le SMIC.

Je continue : « *Fait valoir en conséquence la nécessité de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs agricoles afin de garantir un « juste prix » qui soit raisonnable et équitable, et de valoriser les services rendus par les agriculteurs via la massification des paiements pour services environnementaux (PSE), et soutient la création annoncée d'ici avril d'un « observatoire des coûts de production, des marges et des pratiques commerciales » au niveau européen, à défaut, d'un organe de contrôle* ». Nous parlons de massification parce qu'aujourd'hui ces dispositifs sont encore marginaux.

M. Jean-François Rapin, président. – De tels PSE ont néanmoins déjà été instaurés, notamment pour les zones de protection de captage...

M. Didier Marie. – Nous pensons qu'on peut aller beaucoup plus loin et que c'est aussi un des éléments qui peut garantir un revenu...

M. Jean-François Rapin, président. – Pour avoir étudié la question de près, c'est très compliqué à mettre en place.

M. Didier Marie. – Je peux vous donner des exemples : ainsi, un agriculteur qui investit pour installer des panneaux photovoltaïques sur la toiture de ses équipements pour être autosuffisant en électricité ou pour le gain qu'il peut en attendre à moyen terme, pourrait bénéficier d'une prime particulière en provenance de l'Union européenne. Tout ce qui serait mis en place en faveur de l'environnement devrait se traduire par une compensation financière. C'est ça la réorientation des financements de la PAC.

À l'alinéa 32 : « *soulignant la nécessité ...* », nous proposons d'ajouter la phrase suivante : « *Afin de réaliser correctement ces modifications, il convient de mettre en œuvre un moratoire sur l'ensemble des traités de libre-échange en cours de ratification ou de négociation* ». Ce qui me semble logique dès lors que l'on vote contre le CETA et que l'on s'oppose au Mercosur....

M. Jean-François Rapin, président. – Ce n'est pas le cas de tout le monde.

M. Didier Marie. – Cette proposition est cohérente avec ce que le récent vote du Sénat. Enfin au dernier alinéa, le 33 : « *appelle enfin à l'heure où se profilent...* », nous remplaçons la fin de la phrase après « *politique agricole commune* » par la rédaction suivante : « *orientée vers un renforcement de la souveraineté agricole et alimentaire de l'Union européenne qui respecte l'environnement et la qualité de*

l'alimentation. Pour cela, le système des aides de la PAC doit être modifié en profondeur, avec une dégressivité et un plafonnement des aides, une surprime aux premiers hectares, un renforcement du paiement vert, un système contracyclique pour aider les filières en difficulté et un calcul des aides basé sur l'actif agricole ». Nous ajoutons ensuite deux alinéas ainsi rédigés : « Appelle à un renforcement des aides du second pilier de la PAC, telles que les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) et les zones intermédiaires, dans l'objectif notamment de mieux prendre en compte les spécificités de territoires en grande difficulté et de mettre un terme aux cartographies arbitraires » et le suivant : « Appelle à une revalorisation du budget du POSEI (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité) pour répondre aux besoins des producteurs ultramarins, développer et améliorer la compétitivité économique et technique de l'ensemble des filières agricoles ultramarines et une augmentation des aides sectorielles afin de relever les défis de la souveraineté alimentaire des Régions Ultrapériphériques (RUP), en développant les filières de diversification animale et végétale ».

M. Jean-François Rapin, président. – Merci cher collègue. On ne pourra pas dire que nous n'aurons pas pris le temps de la discussion sur ce sujet.

M. Didier Marie. – Nous nous sommes invités dans la discussion !

M. Jean-François Rapin, président. – C'est normal, chacun défend ses positions. Il me semble néanmoins que vos dernières propositions tendent à réécrire la PAC, ce qui n'est pas la vocation de la PPRE. Nous allons suspendre notre réunion quelques minutes afin d'étudier les amendements que vous avez présentés.

La commission suspend ses travaux cinq minutes puis les reprend.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Après toutes ces suggestions, chers collègues, ma première remarque consiste à faire une distinction entre le verdissement et le « Pacte vert ». Le premier a commencé il y a dix ans et a été renforcé en 2023, le second n'a pas encore été mis en place. Nous avons du recul sur le verdissement donc. Sur les différentes propositions d'amendement, je considère les amendements sur les alinéas 18 et 19 satisfaits ; votre rédaction est différente mais il me semble que nous disons exactement la même chose. Sur l'alinéa 21, je comprends l'amendement de Pierre Cuypers et propose, plutôt que de « *prendre acte* », de retenir le mot : « *constate* », en lieu et place de « *se réjouit* ». À l'alinéa 27, je suis favorable à l'insertion des mots : « *notamment pour conserver l'aspect commun de la PAC* » ; en effet, la PAC est une des rares politiques communes européennes.

M. Jacques Fernique. – Et la précision « *de manière réfléchie* » ?

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Non, je n'y suis pas favorable. À l'alinéa 30, même si on mentionne plus tard le caractère équitable dans l'alinéa 31, l'amendement substituant le terme de revenu « *équitable* » à « *décent* » ne me pose aucune difficulté. Voilà les propositions d'amendement que nous pouvons reprendre. J'insiste sur la nouvelle rédaction de l'alinéa 31, notamment en lien avec le débat lancé sur le revenu des agriculteurs. Nous avons eu un débat au sein du groupe de suivi PAC, et nous réfléchissions à inclure les deux versants, c'est-à-dire les revenus des femmes et hommes travaillant dans les exploitations agricoles, quelle que soit leur forme, individuelle ou sociétaire, et la capacité à dégager un résultat d'exploitation permettant

d'investir dans l'exploitation agricole, pour favoriser son adaptation au changement climatique. Je le précise car cette rédaction n'était pas la même hier soir et j'en suis le seul responsable, ayant personnellement proposé sa modification.

M. Didier Marie. – Vous n'incluez donc pas la valorisation des services pour services environnementaux rendus ?

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – C'est un sujet soulevé à juste titre, comme le sujet des zones intermédiaires. Mais notre PPRE n'a pas cette visée. C'est davantage un sujet à traiter pour la future PAC. Je ne peux que souhaiter que l'on puisse continuer à travailler sur ces thématiques dans le groupe de suivi PAC.

M. Jean-François Rapin, président. – La définition du service environnemental est importante, la déclinaison des endroits où des avancées sont possibles l'est également. Ce sujet mérite qu'on y travaille de manière approfondie et exhaustive. Merci Daniel Gremillet, merci Didier Marie pour vos contributions.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les services environnementaux, les zones intermédiaires et l'ultramarin sont des sujets sur lesquels nous devons débattre et travailler au préalable.

M. Jacques Fernique. – Il reste problématique que le texte ne fasse pas de la transition climatique un objectif.

M. Jean-François Rapin, président. – Des alinéas précédents incluent pourtant la prise en compte du climat. Je vous propose de passer au vote sur la PPRE telle qu'amendée et proposée par le rapporteur ainsi que sur l'avis politique qui en reprend les termes.

La commission adopte proposition de résolution européenne, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

Proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116 en ce qui concerne les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, les programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal, la modification des plans stratégiques relevant de la PAC, le réexamen des plans stratégiques relevant de la PAC et les exemptions des contrôles et des sanctions

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en particulier ses articles 38, 39, 42 et 43,

Vu le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et

modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999, désigné sous les termes de « loi européenne sur le climat » ou « Pacte vert »,

Vu la stratégie « De la ferme à la fourchette » présentée par la Commission européenne le 20 mai 2020, les conclusions adoptées sur ladite stratégie par le Conseil « Agriculture et pêche » le 19 octobre 2020, et la résolution du Parlement européen du 20 octobre 2021 sur une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, 2020/2260(INI),

Vu la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 « Ramener la nature dans nos vies », présentée par la Commission européenne le 20 mai 2020,

Vu les trois règlements (UE) 2021/2115, 2021/2116 et 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021, portant réforme de la politique agricole commune (PAC) pour la période 2023/2027,

Vu la proposition de règlement du Parlement et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116 en ce qui concerne les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, les programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal, la modification des plans stratégiques relevant de la PAC, le réexamen des plans stratégiques relevant de la PAC et les exemptions des contrôles et des sanctions, COM(2024) 139 final,

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

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

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

Vu la résolution européenne du Sénat n° 104 (2019-2020) du 19 juin 2020 demandant le renforcement des mesures exceptionnelles de la politique agricole commune pour faire face aux conséquences de la pandémie de covid-19, et l'affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 126 (2021-2022) demandant, au regard de la guerre en Ukraine, de réorienter la stratégie agricole européenne découlant du Pacte Vert pour assurer l'autonomie alimentaire de l'Union européenne,

Considérant la complexité de la nouvelle Politique agricole commune (PAC) 2023-2027, résultant de la mise en œuvre d'une conditionnalité environnementale renforcée et de la renationalisation de cette politique au titre de la subsidiarité, entraînant une charge administrative accrue pour les États membres et les agriculteurs, pour des montants d'aides équivalents ;

Considérant que cette nouvelle PAC a été conçue avant l'agression russe en Ukraine, qui menace la sécurité alimentaire mondiale au regard du poids déterminant

des deux belligérants dans les exportations agricoles et qui implique un changement de paradigme ;

Considérant que le « Pacte vert » et plus particulièrement les stratégies « De la ferme à la fourchette » et « Biodiversité à l'horizon 2030 », faisant courir le risque d'une diminution de la production agricole européenne dans des proportions de 10 à 20 % à horizon 2030, ont amplifié les effets de la réforme de la PAC, au point d'entraîner une seconde réforme de fait de cette politique ;

Considérant, enfin, que les agriculteurs européens manifestent depuis plusieurs semaines leur colère et leur inquiétude concernant l'avenir de leur activité et leur capacité à en tirer un revenu suffisant, alors même que la plupart des réglementations issues du « Pacte vert » ne sont pas encore entrées en vigueur ;

Regrette que la position régulièrement exprimée par le Sénat ait été ignorée, alors qu'il a alerté à maintes reprises, par les résolutions européennes n° 130 (2016-2017), n° 116 (2017-2018), n° 96 (2018-2019) et n° 104 (2019-2020), sur le caractère stratégique de notre agriculture que méconnaît réforme de la PAC 2023-2027 et mis en garde contre la complexité accrue des modalités de mise en œuvre de la nouvelle PAC et contre le risque d'aggravation des distorsions de concurrence intracommunautaires ;

Souligne que, dès le 6 mai 2022, dans sa résolution européenne n° 126 (2021-2022), le Sénat, craignant que l'application stricte des stratégies adoptées pour décliner le « Pacte vert » conjuguée avec l'entrée en vigueur de la nouvelle PAC en 2023 n'amplifie la déstabilisation des marchés agricoles induite par l'invasion russe de l'Ukraine, demandait à la Commission européenne d'infléchir nettement sa politique en matière agricole et de remettre au premier plan les objectifs de souveraineté alimentaire et d'autonomie stratégique ;

Dénonce le refus de la Commission de présenter une étude d'impact exhaustive sur les conséquences économiques et sociales de la stratégie « De la ferme à la fourchette » et estime que l'absence de débat public sur les moyens d'articuler les objectifs du « Pacte vert » avec la préservation de l'indépendance alimentaire de l'Union européenne et de sa capacité à exporter pour soutenir la demande alimentaire mondiale constitue l'un des facteurs de la crise que traverse le monde agricole européen ;

Déplore qu'il ait fallu attendre l'irruption de cette crise pour que la Commission initie un « dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture européenne », afin de poser de premiers jalons pour construire une vision concertée des ambitions agricoles de l'Union à moyen et long terme ;

Constate que la Commission a enfin reconnu la nécessité de réviser les règlements relatifs à la PAC pour garantir une simplification des modalités de mise en œuvre de cette politique et alléger les contraintes pesant sur la production agricole ;

Se félicite de l'allègement de certaines exigences, en particulier de la suppression de l'obligation de consacrer une part minimale des terres arables à des éléments non productifs (Bonnes conditions agricoles et environnementales - BCAE 8), notamment par mises en jachère, dans un contexte d'incertitudes croissantes sur la sécurité

alimentaire dans plusieurs régions du monde ;

Demande que les exigences afférentes à la protection des zones humides (BCAE 2), les obligations de mise en place de bandes tampons enherbées le long des cours d'eau (BCAE 4) et les règles relatives à la protection des prairies permanentes (BCAE 1 et 9) fassent également l'objet d'un réaménagement dans le cadre du règlement modificatif proposé par la Commission européenne, au même titre que les BCAE 6, 7 et 8 ;

Souligne que, si les nouvelles dérogations accordées au respect de la conditionnalité assouplissent opportunément la gestion des exploitations, en particulier s'agissant des prairies permanentes (BCAE 9), des progrès substantiels doivent encore être faits pour permettre aux agriculteurs de faire face aux aléas climatiques et aux situations de force majeure sans crainte de sanctions ;

Plaide, en parallèle, en faveur d'un relèvement du seuil des aides *de minimis* afin de permettre aux États membres de répondre de manière plus efficace et réactive aux crises actuelles et à venir ;

Souhaite une clarification des obligations, une reconnaissance d'un « droit à l'erreur » des agriculteurs et une rationalisation des contrôles sur la conditionnalité des aides de la PAC, au besoin dans le cadre de la mise en place d'un contrôle unique des exploitations agricoles par l'administration, afin de réduire l'incertitude liée aux contrôles, durement vécue par l'ensemble des agriculteurs ;

S'inquiète des risques de distorsions de concurrence intra-européenne supplémentaires qui pourraient naître du recours accru à la subsidiarité et appelle en conséquence à se saisir de l'ensemble des possibilités octroyées par la Commission européenne dans le cadre du règlement modificatif, notamment pour conserver l'aspect commun de la PAC ;

Appelle de ses vœux un retour aux fondements de la PAC pour redonner priorité aux objectifs de production agricole et pour répondre aux demandes concrètes des agriculteurs ;

Insiste sur l'importance de lutter plus efficacement contre les contournements des législations nationales sur l'encadrement des négociations commerciales par la localisation des centrales d'achat sur le territoire d'autres États membres, et salue les engagements pris par l'exécutif européen s'agissant de la révision à venir de la directive sur les pratiques commerciales déloyales ;

Juge indispensable de garantir à la fois un revenu équitable pour les exploitants et un résultat d'exploitation suffisant, permettant de consentir les investissements nécessaires pour maintenir, voire augmenter la production agricole et adapter les exploitations agricoles aux nouvelles conditions climatiques ;

Fait valoir en conséquence la nécessité de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs agricoles afin de garantir un « juste prix », qui soit raisonnable et équitable, et soutient la création annoncée d'ici avril d'un « observatoire des coûts de production, des marges et des pratiques commerciales » au niveau européen ;

Souligne la nécessité d'abaisser les limites maximales de résidus (LMR) de produits phytosanitaires tolérés dans les produits importés, de renforcer les contrôles des importations agricoles et alimentaires en provenance des pays tiers et réitère son attachement aux principes de réciprocité et d'équité dans les échanges internationaux s'agissant des conditions de concurrence sanitaires et environnementales et des modes de production, pouvant se traduire notamment par la mise en place de mesures miroirs, afin d'assurer une concurrence loyale entre les produits qu'importe l'Union et ceux qu'elle produit ;

Demande la mise en place d'un mécanisme de sauvegarde effectif, incluant notamment le blé et l'orge, et pouvant être activé à des seuils pertinents, pour prévenir le risque de déstabilisation du marché lié aux importations en provenance d'Ukraine ;

Appelle enfin, à l'heure où se profilent déjà les travaux préparatoires à l'élaboration de la PAC 2028-2034, à tirer les enseignements de la crise actuelle, pour concevoir une politique agricole commune simple, lisible et clairement orientée vers le renforcement de la souveraineté agricole et alimentaire de l'Union européenne ;

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

Politique étrangère et de défense

Mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix au profit de l'Arménie - Examen de la proposition de résolution européenne de Mme Valérie Boyer

M. Jean-François Rapin, président. – La seconde proposition de résolution européenne soumise ce matin à l'examen de notre commission (n° 507) obéit elle aussi à un calendrier très contraint. J'en ai moi-même pris l'initiative avec le Président Bruno Retailleau, dans un contexte de tensions croissantes depuis l'invasion russe en Ukraine : l'Arménie est menacée par l'Azerbaïdjan mais aussi par la Russie, à mesure que l'Arménie se rapproche de l'Union européenne. En retour, l'Union se doit de soutenir l'Arménie au même titre que la Moldavie et la Géorgie, elles aussi inquiètes devant l'agressivité que la Russie manifeste en Ukraine.

L'intégrité territoriale de ces pays doit absolument être respectée : j'ai tenu à le faire rappeler par mes homologues des commissions des affaires européennes, réunis à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union (la COSAC) le 26 mars dernier. Le projet de contribution prévoyait que la COSAC exprime « son soutien inébranlable à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie à l'intérieur de leurs frontières internationalement reconnues ». J'ai déposé un amendement à ce projet pour intégrer l'Arménie à cette liste car c'est la paix dans toute cette région caucasienne que nous devons soutenir : l'amendement a été repris dans la version finale de la contribution de la COSAC. J'en suis honoré et je m'en félicite.

L'engagement européen auprès de ces pays menacés doit passer par des mots mais aussi par des actes, y compris en mobilisant la Facilité européenne pour la paix, cet instrument extrabudgétaire qui a pour objectif d'accroître la capacité de l'Union à prévenir les conflits et qui est déjà activé au profit de l'Ukraine depuis sa création en 2021. Le mobiliser aussi pour l'Arménie : voilà l'objet de la proposition de résolution européenne n° 507, que j'ai déposée avec Bruno Retailleau il y a une semaine, et que je remercie Valérie Boyer d'avoir bien voulu rapporter dans des délais très serrés, commandés par la suspension imminente de nos travaux et par le calendrier européen qui, nous venons de l'apprendre, devrait amener les 27 à se prononcer avant la fin du mois sur ce sujet. Je lui laisse la parole.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. – Merci beaucoup Monsieur le Président. Mes chers collègues, tout d'abord mes premiers seront pour le président Rapin et le président Retailleau. Je les remercie de leur confiance pour m'avoir demandé de présenter cette proposition de résolution européenne qui vise à permettre le financement, par la facilité européenne pour la paix, d'une mesure d'assistance au profit de l'Arménie. Vous connaissez la situation dans cette zone, qui est chaque jour dramatique. Cette proposition de résolution européenne réitère et renforce la position que le Sénat avait adoptée le 17 janvier dernier.

Je rappelle en effet qu'à la suite des opérations militaires engagées par l'Azerbaïdjan au Haut-Karabagh, en Artsakh, du 27 septembre au 10 novembre 2020, connues sous le nom de « guerre des 44 jours », puis ensuite des 19 et

20 septembre 2023 qui ont très grièvement meurtri l'Arménie, le Sénat a adopté à trois reprises des résolutions, en application de l'article 34-1 de la Constitution.

Dans sa résolution du 17 janvier 2024, la dernière en date, le Sénat réaffirmait l'inviolabilité de l'intégrité territoriale de l'Arménie et demandait le retrait immédiat et inconditionnel, sur leurs positions initiales, des forces azerbaïdjanaises et de leurs alliés du territoire souverain de l'Arménie. La République d'Arménie, État souverain reconnu par la communauté internationale, est de fait attaquée quotidiennement. Le Sénat soulignait également que l'Arménie avait le droit de défendre son intégrité territoriale et de disposer des moyens d'assurer sa sécurité, y compris par la voie militaire. Comme l'a rappelé le président Rabin, ce point a également été souligné par la COSAC.

Nous avons également dénoncé, et je veux le souligner, l'exode forcé, à l'automne 2023, de la quasi-totalité des Arméniens qui vivaient au Haut-Karabagh. Récemment, des Azerbaïdjanais ont filmé des moqueries et tortures infligées à une personne arménienne restée en Artsakh. Selon les informations qui m'ont été communiquées, il resterait moins de 10 personnes d'origine arménienne dans la région, des vieillards et des personnes en situation de handicap maltraitées par les forces par les forces azéries présentes sur le territoire. On peut dire que le nettoyage ethnique a été une grande réussite !

Ceci est en effet assimilable à une opération de nettoyage ethnique, comme nous l'avons affirmé et comme l'Assemblée nationale vient également de le faire dans une résolution adoptée début mars. C'est un point de la résolution que je vous proposerai de renforcer. La qualification de « nettoyage ethnique » incombera *in fine* aux juridictions, mais c'est un sujet sur lequel le Sénat et l'Assemblée nationale ont déjà pris position avec la force de la constatation.

La résolution adoptée le 17 janvier dernier soutenait enfin « toute initiative visant à défendre au niveau de l'Union européenne le recours à la Facilité européenne pour la paix (FEP) en faveur de l'Arménie ». C'est évidemment le point central de la proposition de résolution européenne qui nous réunit ce matin.

Pour préparer cette intervention, j'ai procédé à trois auditions. J'ai ainsi entendu des représentants de la direction de l'Union européenne et de la direction de l'Europe continentale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, puis le conseiller diplomatique et le conseiller technique en charge des affaires parlementaires au cabinet du ministre des armées et, enfin, l'ambassadrice d'Arménie en France.

L'Arménie continue à faire face à des menaces importantes de la part de l'Azerbaïdjan, qui emploie une rhétorique agressive et qui essaie de lui imputer une volonté d'escalade des tensions. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a fait part de sa préoccupation en la matière il y a seulement quelques jours. L'Azerbaïdjan pratique la diplomatie de la menace depuis des années et des incidents mineurs sont exploités, faisant régulièrement des morts.

N'oublions pas que le président Aliiev parle de l'Arménie comme de « l'Azerbaïdjan occidental ». Cela va au-delà du nettoyage ethnique puisque de tels mots nient l'existence-même d'un État reconnu par la communauté internationale. Faisons attention aux mots des dictateurs. Les autorités de Bakou accusent l'Arménie de

masser des troupes à la frontière, même si elle n'est pas en mesure de le faire. Le 31 mars dernier, la mission civile de l'Union européenne a effectué des patrouilles pour le vérifier et a déclaré n'avoir observé aucun mouvement militaire inhabituel de la part de la partie arménienne.

La menace est palpable et l'Azerbaïdjan n'a pas renoncé à établir un passage traversant le sud de l'Arménie, pour assurer une continuité jusqu'à l'enclave azerbaïdjanaise du Nakhitchevan et pouvoir ensuite rejoindre la Turquie. Celle-ci dispose en effet d'une frontière d'à peine 10 kilomètres avec le Nakhitchevan, fruit d'un échange de territoires avec l'Iran. L'Iran, qui comporte une très importante communauté azérie, se méfie pourtant des projets d'expansion territoriale de l'Azerbaïdjan et apparaît aujourd'hui comme un « allié » de l'Arménie sur cette question. Je dirais peut-être que c'est le seul État de la région qui n'agresse par l'Arménie, considérant que l'Iran comme d'autres États ne sont pas venus au soutien de l'Arménie lorsqu'elle fut attaquée.

Au-delà de la menace azérie, l'Arménie doit aussi faire face à une menace croissante de déstabilisation de la part de la Russie, à laquelle elle a longtemps été liée. L'Arménie demeure ainsi membre de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) qui rassemble la Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizistan et le Tadjikistan.

Ce lien datant de la Russie soviétique explique d'ailleurs, pour une part, les relations complexes que peut entretenir la Géorgie avec l'Arménie, mais aussi le regard méfiant qu'ont longtemps porté un certain nombre d'États membres de l'Union européenne vis-à-vis de l'Arménie, et notamment ceux qui ont pu se dégager du joug de l'empire soviétique à la chute du Mur. Cette perception est en train de changer, sous le coup de déclarations de plus en plus menaçantes de la part de la Russie, au fur et à mesure que l'Arménie se rapproche de l'Union européenne. Cela explique pourquoi une mission d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix devient possible.

L'Union européenne est engagée en faveur d'une paix juste et durable au Caucase et elle essaie de jouer un rôle de médiateur entre les parties. Mais au-delà, on note un rapprochement structurel avec l'Arménie, en particulier à travers l'accord de partenariat global et renforcé, entré en vigueur dès mars 2021. C'est dans ce cadre que l'Union européenne vient d'annoncer, le 5 avril, une enveloppe de 270 millions d'euros sur la période 2024-2027, dans le cadre d'un programme intitulé « Résilience et croissance de l'Arménie 2024-2027 ».

Un dialogue politique et de sécurité est également en place, la deuxième réunion de ce type ayant eu lieu en novembre 2023. L'Union européenne a également institué, en janvier 2023, une mission civile en Arménie, dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Celle-ci vise à contribuer à la stabilité dans les zones frontalières en Arménie, et ainsi à favoriser les efforts de normalisation entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, soutenus par l'Union européenne.

Enfin, devant le Parlement européen, en octobre dernier, le Premier ministre Pachinian a déclaré que « l'Arménie est prête à se rapprocher de l'UE aussi loin que l'UE le juge possible », ce qui constitue un pas très important de la part de l'Arménie.

En s'inscrivant dans le prolongement de ces propos, des responsables politiques arméniens de premier rang, notamment le Président de l'Assemblée nationale et le ministre des affaires étrangères, évoquent désormais ouvertement la possibilité que leur pays formule une demande d'adhésion à l'Union européenne. Celle-ci apparaît peu probable en l'état, compte tenu des relations que l'Arménie entretient encore avec les organisations dépendant de la Russie, notamment l'OTSC et l'Union économique eurasiatique. Mais c'est le signal d'un tournant stratégique pour ce pays.

La France, dans un cadre bilatéral, a apporté un soutien important à l'Arménie. Elle a renforcé sa relation dans le domaine de la défense et s'est fortement investie pour faire comprendre à ses partenaires de l'Union européenne le changement de dynamique à l'œuvre dans le Caucase. La France soutient les forces armées arméniennes, non pas contre l'Azerbaïdjan ou la Russie, mais bien pour permettre à l'Arménie d'améliorer ses capacités défensives et, ainsi, d'assurer son intégrité territoriale. L'Arménie a notamment passé commande de dispositifs de défense antiaérienne auprès d'industriels français.

Pourtant, au regard des menaces auxquelles l'Arménie est confrontée et de l'état des forces armées arméniennes, le seul soutien de la France ne suffira pas, d'où l'intérêt d'une mesure d'assistance dans le cadre de la facilité européenne pour la paix qui marquerait un nouvel engagement de l'Union européenne à l'égard de l'Arménie.

Je rappelle que la facilité européenne pour la paix (FEP) a été établie en 2021 et qu'elle vise à permettre le financement, par les États membres de l'Union européenne, d'actions de l'Union européenne au titre de la politique étrangère et de sécurité commune destinées à préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale. C'est en particulier l'outil utilisé pour apporter un soutien militaire à l'Ukraine, mais dans une autre dimension, le soutien militaire à l'Ukraine n'étant pas de même proportion que celui destiné à l'Arménie.

Dès le mois d'octobre 2023, Catherine Colonna avait écrit à Josep Borrell afin de lui demander d'intégrer l'Arménie dans le champ des bénéficiaires de cette FEP. Lors de sa réunion du 13 novembre 2023, le Conseil des affaires étrangères est convenu d'étudier la possibilité d'apporter un soutien non légal à l'Arménie au titre de la facilité européenne pour la paix et de renforcer la mission de l'Union européenne dans le pays, afin que le nombre d'observateurs et de patrouilles puisse augmenter, y compris dans des zones sensibles. Je me permets de les remercier et de souligner leur travail utile et important dans cette zone.

Les personnes auditionnées nous ont indiqué que l'Arménie a adressé une demande formelle de soutien dans le cadre de la facilité européenne pour la paix. Au départ, certains États membres sont apparus sur la réserve, en avançant notamment une possible crispation de l'Azerbaïdjan en retour. L'idée de mettre en place une mesure parallèle en faveur de l'Azerbaïdjan afin de contribuer à des opérations de déminage a même été évoquée. Elle semble aujourd'hui écartée dans la mesure où l'Azerbaïdjan, très critique sur les positions de l'Union européenne, n'en est pas demandeur. En outre, l'Union européenne soutient déjà des opérations de déminage.

Un accord de principe s'est dessiné lors d'une réunion récente du Comité politique et de sécurité (COPS). Les négociations devraient donc s'accélérer très fortement. Selon les informations que j'ai recueillies en début de semaine, des

négociations auraient lieu cette semaine dans le cadre des groupes de travail du Conseil, en vue d'une adoption en COREPER la semaine prochaine, puis d'une adoption par le Conseil le 22 avril. La mesure pourrait ainsi être mise en œuvre dès le lendemain.

Les délais sont donc extrêmement courts mais c'était une fenêtre qu'il ne fallait pas rater. La mesure étant en cours de négociation, compte tenu de sa nature et du caractère confidentiel des documents s'y rapportant, elle ne peut être détaillée dans le rapport. Elle devrait néanmoins être d'ampleur budgétaire limitée et bornée dans le temps, comme toute mesure de ce type. Des garanties devraient également être apportées sur le caractère strictement non létal de la mesure.

Il n'existe à ce stade aucun consensus permettant d'envisager le moindre soutien létal aux forces armées arméniennes dans le cadre de la facilité européenne pour la paix.

L'ambition, quoique limitée sur le plan budgétaire, est forte sur le plan symbolique. Elle s'inscrit en outre dans une démarche cohérente de soutien de l'Union européenne vis-à-vis de la Moldavie, qui a bénéficié de plusieurs mesures d'assistance, ainsi que de la Géorgie, pour laquelle des négociations sont également en cours.

Par le biais de cette proposition de résolution européenne, c'est donc un signal important que nous souhaitons voir l'Union européenne accorder à l'Arménie. S'agissant plus précisément du texte qui nous a été proposé par les présidents Rapin et Retailleau, je vous propose trois amendements :

- le premier, afin d'introduire un nouvel alinéa 12 pour faire référence à une résolution adoptée par l'Assemblée nationale le 4 mars 2024. Le but est de bien montrer que le Parlement français est à l'unisson dans cette démarche et que la position défendue est celle de la France dans son ensemble, par-delà les clivages politiques ;

- le deuxième, à l'alinéa 16, afin d'évoquer un « passage traversant le sud de l'Arménie », plutôt que d'évoquer le couloir du Zanguezour ;

- le troisième, à l'alinéa 24, pour souligner que l'exode des personnes qui vivaient au Haut-Karabagh était un exode forcé, assimilable à une opération de nettoyage ethnique. Il ne reste que des tombes, qui sont aujourd'hui profanées et, selon des données qui m'ont été communiquées, moins de 10 personnes d'origine arménienne en Artsakh.

M. Didier Marie. – Il me paraît judicieux d'employer le terme « assimilable ».

Mme Valérie Boyer, rapporteure. – Oui, c'est un terme non contestable en effet ! Cette position est cohérente avec la position adoptée par le Sénat le 17 janvier et correspond à la réalité que je vous décrivais.

Notre position pourra être utile à nos collègues qui participeront la semaine prochaine à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, laquelle a suspendu en janvier dernier les droits de la délégation de l'Azerbaïdjan, ainsi qu'à nos collègues qui se rendront en Arménie pendant la deuxième semaine de suspension, avec le groupe d'amitié. Elle sera également très utile aux parlementaires qui siégeront à l'assemblée parlementaire de l'OSCE fin juin à Bucarest, où nous déciderons vraisemblablement de

faire part de cette position. Nous tenterons de soutenir cette proposition et de convaincre nos collègues de la partager dans leurs parlements respectifs. Je remercie une nouvelle fois les présidents Rapin et Retailleau pour leur engagement et leur confiance.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, Madame la rapporteure. C'est important de défendre cette position à un moment clef. Je crois que le Gouvernement français est demandeur d'un soutien des deux chambres afin de porter la voix de la France à l'unisson sur ce sujet.

M. Didier Marie. – Je remercie la rapporteure pour le travail effectué et les propositions qui sont faites. Une actualité chassant l'autre, on a malheureusement tendance à oublier ce qui s'est passé il y a peu de temps. La situation en Arménie reste particulièrement tendue et l'Azerbaïdjan demeure menaçant. Je siége à l'APCE et nous avons pu constater, à de nombreuses reprises, la position azerbaïdjanaise, agressive et révisionniste, ce qui a amené cette délégation à être suspendue de l'assemblée parlementaire pendant un an. L'utilisation de la FEP, même dans des proportions relativement modestes, est un symbole que nous soutenons. J'ai une question sur la nature de l'aide apportée par cette facilité, concernant la guerre cyber et les attaques dont l'Arménie peut faire l'objet de la part de l'Azerbaïdjan en termes de désinformation. Des moyens sont-ils envisagés, le cas échéant, pour lutter contre celle-ci ?

M. Jacques Fernique. – J'exprime l'accord de mon groupe avec ce texte. La mesure d'assistance dans le cadre FEP déployée pour l'Arménie semble tout à fait opportune.

Mme Marta de Cidrac. – J'approuve entièrement tout ce qui a été dit.

M. Didier Marie. – La FEP est utilisée dans certains pays pour lutter contre les cyberattaques et la désinformation. Je ne citerai pas les pays déjà évoqués précédemment, mais ce sont des attaques provenant de la Russie et visant à remettre en cause le rapprochement en cours avec l'Union européenne. Ces attaques de désinformation ont lieu pour les mêmes raisons dans les Balkans, d'où ma question sur les moyens disponibles en Arménie pour faire face à ces menaces.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. – C'est une première étape en effet. L'important est déjà de faire en sorte que l'Arménie bénéficie de la FEP, ce qui reviendrait à une reconnaissance de son statut d'agressé. L'une des difficultés auxquelles fait face l'Arménie, c'est la capacité de conviction dont dispose l'Azerbaïdjan envers quelques États membres, proches de Bakou pour diverses raisons, et pas seulement pour le gaz. Il y a également une réelle méconnaissance de la situation de l'Arménie. Concernant le point que vous soulevez, l'Arménie a développé des capacités remarquables dans le domaine cyber et avait souhaité, avant même la guerre des 44 jours, faire de son territoire une île cyber au milieu de l'océan de dictatures qui l'entoure. Après la guerre en Ukraine, de nombreuses personnes travaillant dans le domaine ont quitté la Russie et se sont installées à Erevan, qui demeure une échappatoire pour les opposants du régime. Ce n'est qu'une observation personnelle. Il existait également de nombreux accords avec les entreprises françaises sur ces questions cyber.

Mme Marta de Cidrac. – Merci pour ces observations, Madame la rapporteure. J'ai une question concernant la Géorgie, État voisin aujourd'hui candidat à l'adhésion à l'Union européenne. Comment le pays se positionne-t-il et vit-il la situation particulièrement complexe traversée par l'Arménie ?

Mme Valérie Boyer, rapporteure. – Je ne connais pas personnellement la Géorgie mais j'ai toujours été marquée par les tensions et la complexité des liens entre les deux pays. Je pense que c'est lié à leur histoire, notamment à la façon dont les événements se sont déroulés après la chute de l'Union soviétique. La Géorgie s'est démarquée de façon différente de l'Arménie, qui était à l'époque pleinement imbriquée dans le bloc soviétique et qui n'a pas pu manifester de soutien à la volonté d'ouverture démocratique géorgienne. Par ailleurs, les liens entre la Géorgie et la Turquie sont excellents. La Turquie n'exprime pas d'intention génocidaire vis-à-vis de la Géorgie. Pourtant, l'Arménie et la Géorgie ont beaucoup de points communs et expriment, comme nombre d'anciens pays satellites de l'URSS, une envie d'émancipation et de processus démocratique.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci beaucoup, je vous propose de passer au vote de cette proposition de résolution européenne.

La commission adopte, à l'unanimité, les amendements proposés par la rapporteure puis la proposition de résolution européenne, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Proposition de résolution européenne visant à permettre le financement par la facilité européenne pour la paix d'une mesure d'assistance au profit de l'Arménie

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 21, 28, 41, 42 et 43,

Vu l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, entré en vigueur le 1^{er} mars 2021,

Vu la décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528, modifiée par les décisions (PESC) 2023/577 et 2023/994 du Conseil des 13 mars et 22 mai 2023 et (UE) 2023/1304 du Conseil du 26 juin 2023,

Vu la décision (PESC) 2023/162 du Conseil du 23 janvier 2023 relative à une mission de l'Union européenne en Arménie (EUMA),

Vu les résultats de la réunion du Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne du 13 novembre 2023,

Vu les conclusions du deuxième dialogue politique et de sécurité de haut niveau entre l'Union européenne et l'Arménie du 15 novembre 2023,

Vu les résultats de la cinquième réunion du Conseil de partenariat entre l'Union européenne et l'Arménie, tenue le 13 février 2024,

Vu les résolutions du Parlement européen du 20 mai 2021 sur les prisonniers de guerre à la suite du dernier conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan (2021/2693(RSP)), du 10 mars 2022 sur la destruction du patrimoine culturel au Haut-Karabakh (2022/2582(RSP)), du 5 octobre 2023 sur la situation au Haut-Karabagh après l'attaque menée par l'Azerbaïdjan et la persistance des menaces contre l'Arménie (2023/2879(RSP)) et du 13 mars 2024 sur le resserrement des liens entre l'Union et l'Arménie et sur la nécessité de parvenir à un accord de paix entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie (2024/2580(RSP)),

Vu les résolutions du Sénat n° 26 (2020-2021) du 25 novembre 2020 portant sur la nécessité de reconnaître la République du Haut-Karabagh, n° 19 (2022-2023) du 15 novembre 2022 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, et n° 50 (2023-2024) du 17 janvier 2024 visant à condamner l'offensive militaire de l'Azerbaïdjan au Haut-Karabagh et à prévenir toute autre tentative d'agression et de violation de l'intégrité territoriale de la République d'Arménie, appelant à des sanctions envers l'Azerbaïdjan et demandant la garantie du droit au retour des populations arméniennes au Haut-Karabagh,

Vu la résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 248 (seizième législature) du 4 mars 2024 visant à dénoncer le nettoyage ethnique des populations arméniennes du Haut-Karabakh par l'Azerbaïdjan et à exiger le respect de l'intégrité territoriale de la République d'Arménie,

Vu la contribution de la LXXI^e Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (COSAC) des 24-26 mars 2024,

Considérant que les relations entre l'Union européenne et l'Arménie reposent sur des valeurs communes telles que la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la coopération régionale et un engagement actif dans le cadre du partenariat oriental afin de contribuer à la coopération et à la stabilité régionales ;

Considérant l'agression militaire conduite par l'Azerbaïdjan les 19 et 20 septembre 2023 dans la région du Haut-Karabagh, en violation de l'accord de cessez-le-feu du 9 novembre 2020 et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ;

Considérant les violations répétées de l'intégrité territoriale de l'Arménie par l'Azerbaïdjan et ses ambitions affichées de créer un passage traversant le sud de l'Arménie, pour relier l'Azerbaïdjan à la République autonome du Nakhitchevan, et d'offrir ainsi une continuité terrestre jusqu'à sa frontière avec la Turquie ;

Considérant que le conflit du Haut-Karabagh et celui entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie se déroulent dans une région particulièrement instable, proche de l'Union européenne, et comportent un risque d'embrasement impliquant potentiellement des puissances régionales ;

Considérant que le Président de l'Assemblée nationale d'Arménie puis le ministre arménien des affaires étrangères ont évoqué, les 4 et 9 mars 2024, la possibilité pour l'Arménie de déposer une demande d'adhésion à l'Union européenne ;

Considérant la menace croissante de déstabilisation de l'Arménie par la Russie en réponse à ce rapprochement de l'Union européenne ;

Considérant que l'Union européenne soutient la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'inviolabilité des frontières de l'Arménie, et qu'elle se mobilise en faveur d'une paix et d'une stabilité justes et durables dans le Caucase du Sud ;

Considérant que la mission de l'Union européenne en Arménie, dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), créée par décision du Conseil le 23 janvier 2023, a pour objectif de contribuer à réduire le nombre d'incidents survenant dans les zones touchées par des conflits et les zones frontalières en Arménie ainsi que le niveau de risque pour la population vivant dans ces zones, et ainsi de contribuer à la normalisation des relations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan sur le terrain ;

Considérant que la facilité européenne pour la paix a été établie en 2021 en vue du financement, par les États membres, d'actions de l'Union européenne au titre de la politique étrangère et de sécurité commune destinées à préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale ;

Considérant que le Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne, lors de sa réunion du 13 novembre 2023, est convenu d'étudier la possibilité d'apporter un

soutien non létal à l'Arménie au titre de la facilité européenne pour la paix et de renforcer la mission de l'Union européenne dans le pays, afin que le nombre d'observateurs et de patrouilles puisse augmenter, y compris dans des zones sensibles ;

Réitère sa condamnation avec la plus grande fermeté de l'offensive militaire menée les 19 et 20 septembre 2023 par l'Azerbaïdjan, avec l'appui de ses alliés, dans le Haut-Karabagh, qui a contraint la quasi-totalité des populations arméniennes qui y vivaient à un exode forcé, assimilable à une opération de nettoyage ethnique ;

Salue les efforts déployés par l'Union européenne, notamment au travers de la mission déployée en Arménie, en faveur de la paix dans le Caucase ;

S'inquiète néanmoins des ambitions hégémoniques de l'Azerbaïdjan et de la Turquie ainsi que du danger qu'elles représentent pour la République d'Arménie, son intégrité territoriale et la paix dans le Caucase ;

Exprime également ses plus vives craintes vis-à-vis des actions de déstabilisation de l'Arménie qui pourraient être menées par la Russie, alors que l'Arménie manifeste son souhait de se rapprocher de l'Union européenne ;

Fait valoir le droit de l'Arménie à défendre son intégrité territoriale et à disposer des moyens d'assurer sa sécurité, y compris par la voie militaire ;

Juge légitime et opportun, dans ce contexte, que l'Arménie puisse bénéficier d'une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix, en pleine cohérence avec les objectifs assignés à cette facilité et avec le renforcement en cours des liens entre l'Union européenne et l'Arménie ;

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

Institutions européennes

Réunion interparlementaire en format Weimar à Varsovie les 10 et 11 mars 2024 - Communication de Mme Marta de Cidrac

M. Jean-François Rapin, président. – Nous en venons à présent au compte rendu que Marta de Cidrac se propose de nous faire de la réunion en format Weimar des commissions des affaires européennes des parlements allemand, polonais et français qui s'est tenue à Varsovie il y a un mois. Claude Kern l'accompagnait également mais ne peut être là ce matin malheureusement. J'aurais dû aussi m'y rendre mais une visite du Premier Ministre dans mon département le même jour m'en a finalement empêché. Je sais que nos deux collègues ont parfaitement représenté notre commission à cette réunion importante car elle participe du retour en force de ce format de discussion entre nos trois pays, comme on peut l'observer à la fois au niveau de l'exécutif et au niveau parlementaire.

Mme Marta de Cidrac. – Merci beaucoup Président. Mes chers collègues, j'ai eu l'honneur, avec notre collègue Claude Kern, malheureusement empêché d'être avec nous ce matin, de représenter notre commission à la réunion en format Weimar qui s'est tenue à Varsovie le 11 mars dernier. Le « triangle de Weimar » trouve son origine dans une réunion entre les ministres des affaires étrangères de France, d'Allemagne et de Pologne en 1991 à Weimar, dans le but partagé de soutenir l'adhésion de la Pologne à l'OTAN et à l'Union européenne, ce qui advint successivement en 1999 et 2004.

Un volet parlementaire de ce triangle de Weimar s'est parallèlement déployé à divers niveaux : entre chambres basses, entre chambres hautes, mais aussi entre commissions et entre groupes d'amitié, et ceci, à la fois aux plans politique et administratif. La réunion du 11 mars dernier à Varsovie rassemblait des parlementaires des commissions des affaires européennes des deux chambres du Parlement français, des deux chambres du Parlement polonais et du Bundestag allemand ; elle intervenait trois ans après la précédente, qui avait eu lieu en visioconférence en raison de la pandémie. Le contexte de la guerre d'agression russe en Ukraine, la prise de distance américaine à l'égard de l'Europe et les élections polonaises d'octobre dernier, qui ont conduit à la désignation en décembre de Donald Tusk à la tête du Conseil des Ministres : tout ceci a changé la donne et rétabli un contexte favorable à la revitalisation de ce dialogue à trois. Il a d'abord repris au niveau de l'exécutif : les ministres des affaires étrangères de Pologne, d'Allemagne et de France s'étaient en effet réunis un mois plus tôt, le 12 février, à La Celle-Saint-Cloud et, quatre jours après notre rencontre parlementaire à Varsovie, c'étaient les trois chefs de l'exécutif eux-mêmes, le Premier Ministre Tusk, le chancelier Scholz et le Président Macron, qui se réunissaient à Berlin. Au plan parlementaire, le 11 mars, se sont donc réunies à Varsovie les commissions des affaires européennes des deux chambres françaises et polonaises et du Bundestag, sans le Bundesrat qui n'a aucune compétence en matière diplomatique ; le même jour, mais à Berlin, se réunissaient les commissions des affaires étrangères, mais des seules chambres basses : Diète polonaise, Bundestag et Assemblée nationale.

À Varsovie, la délégation française, outre Claude Kern et moi, comprenait quatre députés de la commission homologue de l'Assemblée nationale : son président Pieyre-Alexandre Anglade, Frédéric Petit qui en est vice-président, Joëlle Melin et

Vincent Seitlinger. Nous y avons été accueillis par les présidents des commissions des affaires européennes de la Diète polonaise, Michal Obosko, et du Sénat polonais, Bogdan Klich, chacun entouré de quatre parlementaires, et nous y avons aussi rencontré huit députés de la commission des affaires européennes du Bundestag, menés par leur Président, le Docteur Anton Hofreiter. Toutes les sensibilités politiques étaient représentées pour les trois pays en présence, mise à part l'extrême droite polonaise.

Chacun des trois membres du triangle de Weimar a ses raisons pour vouloir relancer la coopération avec ses partenaires dans ce format qui permet de sortir des relations bilatérales parfois difficiles, pour des raisons tant historiques que conjoncturelles, et d'affronter ensemble la situation inédite que représente la guerre en Ukraine, aux portes de l'Union européenne. Nous avons bien senti la prudence de nos collègues allemands, tant sur les perspectives d'adoption du paquet d'aide à l'Ukraine par le Congrès américain que sur la probabilité et l'impact possible d'un retour au pouvoir de Donald Trump ; nous avons aussi entendu le souci de nos collègues polonais de préserver le lien transatlantique, tout en travaillant au renforcement des capacités de défense européenne et en saluant l'engagement du Président Macron à cet égard lors de la Conférence de Paris du 26 février. Les parlementaires polonais s'apprêtaient d'ailleurs à se rendre à Washington pour tenter de convaincre leurs collègues américains de l'importance décisive que revêtait la poursuite de leur soutien à l'Ukraine, ce que le Président Zelensky a encore confirmé dimanche dernier en indiquant que l'Ukraine perdrait la guerre si les 60 milliards d'aide américaine restaient bloqués au Congrès.

Nous avons tenu à Varsovie deux sessions, l'une sur les perspectives d'élargissement et les conséquences pour les politiques européennes, l'autre sur la révision des traités.

Lors de la première séquence, Claude Kern et moi avons confirmé le soutien apporté par la France, par le Sénat et par notre commission à l'Ukraine depuis le début de la guerre, et appelé nos homologues à rester unis et unanimes à ce sujet, en faisant valoir la responsabilité géopolitique des trois membres du triangle de Weimar dans le contexte actuel. Nous référant aux propos du secrétaire général adjoint du Service européen d'action extérieure, Charles Fries, que nous avons auditionné dix jours plus tôt, nous avons souligné que le coût de ce soutien était bien moins élevé que ne le serait le coût d'une défaite de l'Ukraine. Nous avons aussi rappelé que ce soutien, s'il s'inscrit dans la durée, n'était pas inconditionnel et que le Conseil européen avait lui-même exhorté l'Ukraine, malgré la guerre, à continuer ses efforts pour conforter l'État de droit, réformer l'administration et lutter contre la corruption. Nous avons invité nos collègues, Allemands et Polonais, à partager avec nous ce travail de suivi dans la durée, et insisté sur l'importance que les parlements nationaux aient leur mot à dire dans ce débat essentiel, en vue de l'ouverture prochaine de négociations d'adhésion.

Nous avons aussi indiqué notre souci d'accompagner parallèlement les pays des Balkans, et avons exprimé notre soutien au plan d'investissement récemment adopté par le Conseil européen, à hauteur de six milliards d'euros, dont deux milliards de subventions et quatre milliards de prêts avantageux : il revient aux dirigeants, aux parlements, aux forces vives et aux peuples des pays concernés de saisir cette opportunité historique de prendre le train en marche de la nouvelle Europe géopolitique que nous cherchons à construire.

Mais nous n'avons pas éludé les implications d'un possible élargissement de l'Union, à savoir son coût financier, mais aussi son impact sur les politiques européennes, à commencer par la PAC et la cohésion, sur la taille et la structure de son budget et sur son fonctionnement institutionnel.

Le Président Klich, pour le Sénat polonais, a conclu la séquence en résumant ses points saillants : le soutien à l'Ukraine fait quasiment l'unanimité et ne doit pas faire oublier celui à la Moldavie, à la Géorgie, et aux pays des Balkans ; l'Union européenne est une communauté de valeurs, et ses membres offrent un modèle en acceptant de travailler ensemble avec leurs différences, langues et désaccords ; la procédure d'adhésion ne doit pas durer trop longtemps, le cas de la Turquie fournissant à cet égard un contre-exemple instructif ; la méthode d'élargissement doit être progressive et privilégier un alignement des pays candidats sur les politiques fondamentales de l'UE puis leur adaptation aux politiques sectorielles ; l'interopérabilité doit être promue s'agissant du volet militaire du concept d'autonomie stratégique, qui a naturellement une dimension économique plus large ; il importe de mieux communiquer auprès de nos citoyens pour préparer l'élargissement et nous pouvons pour cela nous appuyer sur le triangle de Weimar qui porte l'histoire du conflit, qui parle au monde par la réconciliation qu'il incarne, et qui est un dispositif de stabilité pour l'OTAN et pour l'UE.

Lors de la seconde séquence consacrée à la révision des traités, Claude Kern et moi avons rappelé les conclusions du rapport de notre commission montrant la possibilité de progresser à traités constants, puisque ceux-ci offrent des souplesses et permettent des géométries variables, et nous avons insisté sur le fait que la volonté politique pouvait permettre d'avancer.

La plus grande partie de nos collègues allemands et polonais ont aussi fait part de leur grande prudence à l'égard d'une possible révision des traités, même si l'élargissement risque de compliquer le fonctionnement de l'Union : le principe même d'une révision des traités est donc loin de faire l'unanimité et ses partisans, qu'ils se situent dans la majorité présidentielle, chez les Verts allemands ou aux extrêmes de l'échiquier politique, sont très divisés sur son contenu potentiel. Notre collègue le député Petit, membre du Modem, a tenu à souligner que renoncer au veto ne signifiait pas revenir à la majorité simple, si l'on considère la majorité qualifiée comme un petit droit de veto, dès lors que 4 États et 35 % de la population européenne peuvent bloquer une décision. En sa qualité de parlementaire, il a également marqué sa défiance envers les coopérations gouvernementales qu'il juge dangereuses. Le Président Anglade a soutenu pour sa part qu'une révision des traités devrait assurer un meilleur contrôle démocratique et qu'il ne fallait pas craindre la différenciation, les avant-gardes (comme l'euro ou l'espace Schengen) ayant toujours été fécondes.

Le Président Kobosko, pour la Diète polonaise, a conclu la réunion en soulignant la nécessité d'entretenir le dialogue dans ce format Weimar, que certains ont même appelé à institutionnaliser sous la forme d'une assemblée germano-franco-polonaise. Une prochaine rencontre entre nos cinq commissions homologues est déjà envisagée en septembre à Berlin.

Permettez-moi un dernier mot pour évoquer la rencontre que notre délégation française a eue par ailleurs avec notre ambassadeur à Varsovie, Etienne de Poncins, qui était auparavant en poste à Kiev. Il a confirmé le réchauffement en cours

de la relation bilatérale franco-polonaise, notamment en matière de défense et d'énergie ; un traité, qui pourrait s'appeler « traité de Nancy », est d'ailleurs en préparation, après ceux d'Aix-la-Chapelle conclu en 2019 avec l'Allemagne, du Quirinal avec l'Italie en 2021, et de Barcelone avec l'Espagne en 2023. L'Ambassadeur nous a éclairés sur la complexité du paysage politique intérieur en Pologne, la coalition menée par Donald Tusk recouvrant 14 partis, même si son cœur est constitué des 3 partis conservateurs : Plateforme civique, dont Donald Tusk est issu, le PIS du Président Duda qui occupe encore la première place au plan national, et enfin la 3ème voie, chrétien-démocrate. Ce camp pro-européen a obtenu le déblocage des fonds européens -une enveloppe de 50 à 100 milliards d'euros- mais se trouve confronté à des manifestations d'agriculteurs protestant contre les mesures environnementales de l'Union européenne et contre les importations de produits alimentaires en provenance principalement d'Ukraine. Malgré ces tensions, le retour de la Pologne vers l'Europe se confirme dans les urnes puisque les élections régionales du week-end dernier ont encore conforté la coalition au pouvoir.

Cela nous permet de miser durablement sur l'approfondissement de notre dialogue avec la Pologne et l'Allemagne dans ce format Weimar riche de promesses. Je vous remercie pour votre attention.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci Marta. Effectivement la capacité que l'on a aujourd'hui à réunir le triangle de Weimar est bien meilleure. Je me souviens de réunions faites d'échanges compliqués entre représentants des parlements allemands et polonais. La pandémie avait interrompu ces échanges, mais c'est une excellente nouvelle que nous puissions désormais les reprendre en de bonnes conditions. J'ajouterai une seule nuance. Lors de mon déplacement conjoint avec le Président Larcher à Berlin, nous avons rencontré nos homologues du Bundesrat, et c'est vrai qu'il est très compliqué d'avoir des relations avec cette chambre « homologue » mais au fonctionnement très différent de la nôtre. Il avait réussi à obtenir de la part de la Présidente du Bundesrat d'instituer des échanges réguliers, sans succès jusque-là. Le fait que la présidence tourne annuellement complexifie nos échanges interparlementaires.

M. Didier Marie. – Nous pouvons nous réjouir que le changement d'orientation politique en Pologne permette la reprise de discussions constructives. Il ne faut pas oublier que le PIS continue à détenir un pouvoir de nuisance significatif. Tout d'abord car - cela a été rappelé par Marta de Cidrac- le Président de la République est issu de ce parti et élu jusqu'en 2025 à ses fonctions, et aussi parce qu'il détient un pouvoir de veto important notamment sur les mesures européennes. Manifestement les Polonais ont envie de sortir de cette période politique et ont confirmé dans les urnes cette dynamique. La Pologne qui a parfois pu être négligée est une des plus grandes puissances européennes dans de nombreux domaines. Vu les efforts consentis dans le domaine de la défense aujourd'hui par ce pays, il est significatif de renforcer nos liens avec lui. Je me réjouis donc que le triangle de Weimar connaisse une nouvelle jeunesse.

M. Jean-François Rapin, président. – Ceci dit, la situation politique n'est pas aussi claire que ça. D'après un échange bilatéral lors de la COSAC avec mon homologue polonais, Bogdan Klich - qui est devenu président de la commission des affaires européennes, suite à la séparation en deux commissions des affaires européennes et étrangères –, il semble que la situation reste tendue, avec notamment des formes de coalition qui se font par territoire.

Mme Valérie Boyer. – Je tenais à dire, en tant que présidente du groupe interparlementaire d'amitié France-Pologne, que nos nouveaux homologues viennent d'être nommés, et qu'à la reprise, probablement début juin, nous aurons une réunion conjointe avec eux. Je vous invite donc à adhérer au groupe. Nous nous rendrons en Pologne cette année et pourrons échanger avec eux sur ce sujet.

M. Jean-François Rapin, président. – La Pologne assumera également la présidence du Conseil de l'UE au premier semestre 2025.

Mme Valérie Boyer. – Oui tout à fait. Il y aura peut-être d'autres changements, considérant que le président du groupe d'amitié Aleksander Pocij, parfaitement francophone, n'a pas été réélu.

M. Didier Marie. – Il me semble que c'était un scrutin par liste, et qu'il a changé de circonscription pour finalement ne pas être réélu.

Mme Valérie Boyer. – C'est dommage car il aurait pu prendre la présidence du Conseil de l'Europe. A mes yeux, c'est une erreur stratégique incroyable pour le pays. Nous aurons donc bientôt une réunion avec les Polonais.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous n'avons pas de mauvaises relations avec eux et je serai heureux de venir les saluer comme la dernière fois. Je veillerai à être membre du groupe d'amitié. Les Polonais font également un effort important en matière spatiale, comme d'autres pays d'Europe de l'Est par ailleurs. J'étais en Hongrie récemment : ces États s'engagent dans la politique spatiale, certes à des niveaux moindres que d'autres grands pays. Les Polonais sont particulièrement investis, et j'ai le souvenir d'une délégation reçue il y a trois ans au Sénat nous expliquant l'intention polonaise de travailler en ce domaine.

Mme Valérie Boyer. – Beaucoup sont par ailleurs francophiles, et c'est dommage que cela ne se traduise pas dans les marchés, en raison de leur tropisme américain.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est également là que la démocratie parlementaire peut jouer. Le Sénateur du Pas-de-Calais qui compte une frange importante de Polonais dans son département souscrit à ces propos. Il y en a aussi à Marseille et je crois que l'on observe une forte migration polonaise vers les Alpes-Maritimes. Dans ma circonscription, ils travaillaient dans le bassin minier et parfois, leurs résidences secondaires deviennent aujourd'hui des résidences principales sur le littoral du Pas-de-Calais.

Je vous propose de reporter à la rentrée notre dernier point de l'ordre du jour sur le bilan des positions européennes prises par le Sénat au cours de la dernière année parlementaire, puisqu'il serait dommage de parler dans la précipitation de ce sujet important que nous devons avoir traité avant son évocation à l'occasion du débat sur l'application des lois, prévu fin mai en séance plénière.

Mardi 7 mai 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Energie, climat, transports

Audition de M. Wopke Hoekstra, Commissaire européen chargé de l'action pour le climat, en commun avec la commission des affaires européennes et la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire du ainsi que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de l'Assemblée nationale

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat. – Il est rare de réunir ensemble les commissions des affaires européennes et les commissions de l'aménagement du territoire et du développement durable des deux chambres du Parlement français. Mais il s'agit d'une occasion unique d'entendre, avant les élections européennes du 9 juin prochain, le commissaire en charge d'une priorité européenne majeure : l'adaptation au changement climatique. Nous le remercions d'être venu jusqu'à nous aujourd'hui.

Monsieur le commissaire, vous avez succédé à Frans Timmermans, dont vous ne partagez pas exactement la ligne politique... Il incarne le pacte vert, cette réponse volontariste que l'Union européenne a apportée au défi climatique et dont la mise en œuvre fait grand bruit. Il s'agit d'un engagement politique majeur pris en 2019 : avec le pacte vert, l'Union européenne vise la neutralité climatique à l'horizon 2050, dans le droit fil de l'Accord de Paris de 2015. La loi européenne sur le climat est venue ensuite, en 2021, transformer cet engagement politique en obligation contraignante. Sa déclinaison concrète a pris la forme du paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 », qui implique une transformation profonde de nos économies et de nos sociétés : le Sénat s'est positionné à ce sujet par une résolution en avril 2022, élaborée à plusieurs commissions. Le moins que l'on puisse dire, c'est que cette déclinaison des objectifs climatiques de l'Union ne s'est pas faite sans heurts ni critiques.

Les critiques ont porté sur la manière dont la Commission européenne entendait conduire le pilotage de la trajectoire menant vers cette neutralité climatique à l'horizon 2050. Je rappelle ainsi que le Sénat, à l'initiative de sa commission des affaires européennes, avait adopté en 2020 un avis motivé sur la proposition de loi européenne sur le climat, afin de dénoncer sa non-conformité au principe de subsidiarité : par cet avis, le Sénat s'opposait à ce que la Commission européenne puisse recourir à des actes délégués pour définir la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre en vue d'atteindre la neutralité carbone entre 2030 et 2050, alors même qu'aucun objectif intermédiaire à l'horizon 2040 n'était alors envisagé. Déterminer la trajectoire n'a rien de technique ni de mécanique. Les débats sont éminemment politiques, y compris dans la manière d'apprécier la capacité d'absorption par les États membres et les secteurs économiques des mesures envisagées.

Les critiques ont également porté sur la faiblesse, voire l'absence d'études d'impact circonstanciées sur des politiques pourtant essentielles. Je pense évidemment à l'agriculture. Même si le Sénat a sonné l'alarme à plusieurs reprises, les conséquences

du pacte vert en ce domaine n'ont pas été correctement évaluées ni anticipées : rien d'étonnant à ce que les agriculteurs manifestent depuis plusieurs mois dans une grande partie de l'Europe.

Je pense également aux débats compliqués que nous avons eus, lors de l'examen du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », sur la fin du moteur thermique à l'horizon 2035, mais aussi sur les imperfections regrettables du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Je pense enfin, de manière plus générale, à la manière dont la Commission européenne a abordé la question de la neutralité technologique. Il a fallu une crise énergétique majeure pour qu'elle assouplisse, non sans mal, sa position sur la place du nucléaire, y compris dans le domaine de l'hydrogène vert. Or, nous aurons besoin de toute l'énergie décarbonée pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 et nous défaire de nos dépendances, sans en créer de nouvelles.

L'Union européenne doit être plus attentive à l'impact social, économique et territorial des mesures qu'elle adopte, sans quoi la transition climatique se heurtera à des oppositions croissantes. Cette audition nous offre l'occasion de dresser, avec vous, un bilan critique de la mise en œuvre de ce pacte vert. Selon vous, qu'est-ce qui a bien fonctionné ? *A contrario*, qu'est-ce qui doit être revu ou amélioré, sur la méthode aussi bien que sur le fond ? Enfin, quel avenir lui promettez-vous après les élections européennes ?

M. Jean-Pierre Pont, au nom de M. Pieyre-Alexandre Anglade, président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Au nom de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et de son président, Pieyre-Alexandre Anglade, qui regrette de ne pouvoir participer à cette réunion et m'a demandé de le suppléer, je vous souhaite à mon tour la bienvenue.

En tant que commissaire européen à l'action pour le climat, vous avez la charge de mener les réformes dont l'Union européenne a besoin pour réussir sa transition énergétique. Vous êtes membre d'une Commission européenne qui, depuis 2019, porte un projet ambitieux en faveur de la transition écologique au bénéfice des citoyens européens, de la planète et de l'humanité.

Cette volonté politique d'une Europe neutre sur le plan climatique pour 2050 a été portée par votre prédécesseur, Frans Timmermans, à travers le pacte vert européen. L'action européenne, menée depuis le début de la législature, entend faire de l'Union européenne le premier continent climatiquement neutre. Vous êtes chargé d'impulser des réformes visant à engager la mutation de notre système agricole, énergétique, industriel. Vous êtes aussi responsable de l'action internationale de l'Union dans ce domaine comme en témoigne votre participation à la récente COP28 et la diplomatie active des vingt-sept en faveur de la sortie des énergies fossiles.

Vous avez également eu la mission, à la demande d'Ursula von der Leyen, de réaliser une évaluation des plans nationaux énergétiques et climatiques des États de l'Union. Cette évaluation s'inscrit dans le cadre de la loi européenne pour le climat, adoptée en juillet 2021, qui instaure, pour les États membres, le respect des objectifs climatiques à horizon 2030 et 2050.

Enfin, vous avez joué un rôle majeur, ces derniers mois, dans la négociation et l'adoption par les co-législateurs, d'un certain nombre de textes européens faisant l'objet de négociations importantes. Avant la fin de cette législature, nous pouvons nous féliciter que le Parlement ainsi que le Conseil se soient mis d'accord sur des textes dont l'importance revêt un caractère stratégique pour notre santé, nos habitats et notre environnement. Je pense notamment au règlement sur la certification de l'élimination permanente du carbone, adopté le 20 février 2024.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat. – Monsieur le commissaire européen à l'action pour le climat, je vous remercie d'avoir accepté de venir vous exprimer devant les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En tant que président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, j'aurai plusieurs questions à vous adresser.

La première concerne le mauvais état de santé de nos forêts. Selon les estimations du Gouvernement français, notre pays pourrait atteindre son objectif de réduction des émissions sectorielles de gaz à effet de serre mais manquerait sa cible climatique en 2030 en raison d'une dégradation de ses puits de carbone. Cette tendance particulièrement alarmante, qui est également observée dans les autres États membres de l'Union européenne, compromet-elle le respect de l'objectif de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 ? L'Union européenne s'est donné pour cible une augmentation de la capacité d'absorption par ses puits de carbone naturels de 15 % d'ici 2030...

Ma deuxième question porte sur l'objectif climatique à l'horizon 2040. Dans une communication du 6 février dernier, la Commission européenne a proposé un objectif de réduction nette des émissions de gaz à effet de serre de 90 %. En réponse à cette communication, la France a fait certaines propositions, notamment l'idée d'une fourchette d'objectifs ou encore de distinguer un objectif brut et un objectif net, afin de tenir compte de l'évolution des puits de carbone. Notre pays a également suggéré d'étendre plus largement le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, pour protéger nos industries face aux risques de fuite carbone. Quel regard la Commission européenne porte-t-elle sur ces pistes ?

M. Jean-Marc Zulesi, président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale. – Monsieur le commissaire, vous avez récemment déclaré, en usant d'une comparaison sportive, que nous en étions, en matière de transition écologique, à la mi-temps.

L'Europe a concilié politique climatique et politique de croissance. Les émissions de gaz à effet de serre ont diminué de 32 % depuis 1990, tandis que le PIB augmentait de 60 %. Mais le match est loin d'être gagné. L'Europe est le continent qui se réchauffe le plus rapidement, deux fois plus vite que la planète, depuis les années 1980.

L'Agence européenne de l'environnement vient de publier sa première évaluation des risques climatiques en Europe. Elle conclut que l'ensemble des politiques existantes au niveau de l'UE ne progresse pas suffisamment pour gérer la plupart de ces

risques. Quelles actions faudrait-il conduire en priorité pour renforcer notre adaptation au changement climatique ?

Vous défendez une stratégie offensive, qui s'articule autour du triptyque : réduction des émissions, compétitivité industrielle et action pour une transition juste. Un élément important de cette stratégie est la prévisibilité de la trajectoire qui doit conduire à la neutralité climatique en 2050.

La principale échéance intermédiaire était celle de 2030, avec le paquet « *Fit for 55* ». La Commission européenne a recommandé, début février, de réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre de 90 % d'ici à 2040 par rapport aux niveaux de 1990, conformément aux engagements pris par l'UE dans le cadre de l'accord de Paris.

Il reviendra à la prochaine Commission de présenter une proposition détaillée en ce sens. Alors que certains des objectifs actuels continuent de faire débat, par exemple la fin programmée des ventes de voitures thermiques neuves en 2035, quels sont les leviers les plus stratégiques pour atteindre ce nouvel objectif intermédiaire ?

Enfin, une des priorités de la COP 29 sera d'approfondir la question du financement de l'adaptation au changement climatique et de la transition écologique. Le marché européen des quotas carbone, qui y joue un grand rôle, doit être complété d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Comment la Commission se mobilise-t-elle pour convaincre d'autres pays de développer une tarification du CO₂ ?

M. Wopke Hoekstra, commissaire européen chargé de l'action pour le climat. – Merci pour votre invitation. C'est un honneur pour moi de parler devant vos commissions parlementaires. La France tient une place particulière dans mon cœur. J'ai de très beaux souvenirs de mes nombreux voyages dans votre pays avec mes parents et, ensuite, avec mon épouse et mes enfants. J'ai également étudié et habité à Fontainebleau. J'admire la France pour beaucoup de raisons, y compris sa langue malgré mes difficultés à progresser en ce domaine !

J'admire la France pour son *leadership*, pour son histoire, son patrimoine et ses valeurs européennes et universelles – et c'est à cette aune que je me réjouis de débattre avec vous, d'entendre votre vision et vos idées pour l'avenir. Où en sommes-nous et vers où allons-nous ensemble sur le plan climatique ? Les changements climatiques sont bien réels : les scientifiques sont unanimes sur ce constat. 2023 a été l'année la plus chaude jamais enregistrée. L'Europe est le continent qui se réchauffe le plus vite, deux fois plus vite que les autres. Les conséquences sont considérables à tous les niveaux. Sur le plan économique, le changement climatique pourrait réduire le produit intérieur brut européen d'environ 7 % d'ici la fin de ce siècle. Un exemple parmi d'autres : le coût des inondations de 2022, en Slovénie, s'est élevé à 16 % du PIB slovène. Il nous faut donc agir ; nous n'avons guère le choix et nous savons aussi que la situation va empirer avant de s'améliorer.

Merci pour vos questions. Vous avez rappelé nos objectifs d'ensemble, la neutralité carbone en 2050, et les objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040 – nous sommes cette année sur une trajectoire qui permet raisonnablement d'espérer les atteindre aux échéances fixées. Cependant, notre succès tient à plusieurs facteurs. Nous avons besoin, d'abord, d'une politique climatique ambitieuse ; c'est la raison pour laquelle nous nous concertons aujourd'hui. Dans le même temps, nous devons maintenir

la compétitivité européenne, qui n'est pas toujours celle que nous voudrions et qui est confrontée à une concurrence déloyale de l'extérieur. Enfin, nous devons assurer que la transition énergétique soit juste et équitable. Voilà donc les trois piliers de notre action, qui sont nécessaires pour réussir.

Où en sommes-nous à présent ? Nous avons adopté une loi européenne sur le climat. Nous disposons d'une série de mesures dans le cadre du paquet « *Fit for 55* ». Nous avons mis en place un système d'échange de quotas d'émissions, ainsi que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), qui constituera une source de financement très importante pour les politiques climatiques européennes. En 2022, 30 milliards d'euros ont été collectés pour financer les dépenses d'adaptation au changement climatique des États membres et investir dans les technologies vertes. Autre innovation, nous avons communiqué sur la gestion des risques climatiques. Nous savons désormais que face à l'ampleur du changement climatique, nous devons nous adapter à l'échelle de l'Union et du continent – même si nous devons faire davantage en ce sens. Les 27 États membres y travaillent et la Commission européenne les aide à élaborer leurs plans énergétiques ; la France déploie beaucoup d'efforts en ce sens et chacun des gouvernements des vingt-sept présentera ses objectifs le mois prochain.

Beaucoup a déjà été fait, mais beaucoup reste à faire au niveau européen. Ce qui est essentiel, c'est que notre action climatique ambitieuse soit conduite aux échelles continentale aussi bien que nationale et locale, avec ces trois principes à concilier que sont l'ambition climatique, la préservation de notre compétitivité et le caractère juste et équitable de la transition.

Beaucoup doit être réalisé, également, en dehors de l'Union, : notre continent ne représente en effet que 7 % des émissions de gaz à effet de serre mondiales. Le changement climatique ne connaissant pas de frontière, il faut agir aussi sur les 93 % d'émissions qui se situent hors d'Europe, ou bien nous connaissons toujours plus de dérèglements climatiques. C'est pourquoi, vous l'avez dit, nous avons besoin de davantage de diplomatie climatique. Nous avons besoin de travailler aux côtés de nos partenaires pour améliorer la situation d'ensemble. Nous pouvons chercher à obtenir, par exemple, que la taxe carbone s'applique hors de l'Union : il s'agit d'un outil très efficace pour diminuer les émissions et sa généralisation éviterait qu'on ne fasse qu'exporter nos émissions carbone hors d'Europe. Nous avons besoin également que les règles du jeu soient équitables entre les acteurs économiques : c'est à ce prix que nous conserverons notre compétitivité. Il faut tirer les enseignements de ce qui s'est passé dans le secteur de l'énergie solaire. Les règles doivent être les mêmes pour tous et nous devons y veiller plus que nous ne l'avons fait par le passé.

Autre échéance importante, les prochaines COP. L'an passé, la COP de Dubaï s'est bien passée. Elle a été une réussite diplomatique, en particulier parce que nous avons su y agir en tant qu'Européens, et parce que nous sommes parvenus à faire partager notre vision ambitieuse pour le climat, avec des avancées qui vont dans le sens de nos intérêts, et de celui des industries européennes. La prochaine COP se tiendra, à l'automne, en Azerbaïdjan, et se concentrera sur les questions financières, avant la COP plus générale qui se tiendra, l'an prochain, au Brésil.

En résumé, beaucoup a été fait à l'échelle européenne et internationale ; beaucoup reste encore à faire Je me réjouis d'échanger à ce propos avec vous.

Mme Marta de Cidrac. – L'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses conséquences sont des priorités que plus personne ou presque ne conteste en Europe. L'Europe doit accélérer sa décarbonation, pour des raisons aussi bien environnementales que stratégiques, économiques ou encore sanitaires. Le *Green Deal* est ambitieux, mais il a été conçu avant la crise sanitaire et le déclenchement de la guerre en Ukraine, avant les perturbations croissantes sur les chaînes de valeurs mondiales, avant l'augmentation des taux d'intérêt, de l'inflation et de l'endettement public. Ajoutez à ce panorama, la pénurie de matériaux, de technologies ou de compétences essentielles et vous comprenez aussitôt que la mise en œuvre du *Green Deal* sera bien plus complexe qu'anticipée. Ses défis structurels et son coût économique se précisent, tandis que son acceptabilité s'amenuise. N'oublions pas les craintes toujours vives de nombre de secteurs industriels quant aux modalités finalement retenues pour le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, entré dans sa phase expérimentale il y a six mois. Rappelons-nous aussi l'exaspération exprimée, il y a quelques semaines, par les agriculteurs de toute l'Europe quant aux charges et aux contraintes supplémentaires induites par le *Green Deal*, tant dans ses volets biodiversité que climat. Et n'évacuons pas les sérieux doutes émis, il y a quelques jours, par la Cour des comptes européenne sur la faisabilité de l'interdiction des véhicules thermiques à partir de 2035. Alors que les efforts de décarbonation entrepris par nos principaux partenaires et concurrents internationaux restent parfois très largement en-deçà des nôtres et que nos concurrents mènent des politiques industrielles, commerciales, technologiques ou fiscales agressives sans se préoccuper de l'environnement, la transition écologique de l'Europe semble au milieu du gué. Une réévaluation stratégique du *Green Deal* et de plusieurs politiques européennes paraît donc inévitable. Monsieur le commissaire, la Commission a-t-elle d'ores et déjà engagé une réflexion dans ce sens, en préparation de la nouvelle législature ? Quels seraient les grands axes d'inflexion ou d'action complémentaires pour mieux concilier la haute ambition environnementale avec la performance comme avec la souveraineté économique, que nous devons impérativement renforcer ?

M. Damien Adam, député. – Au nom des députés Renaissance de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, je vous remercie d'être parmi nous aujourd'hui afin de discuter des politiques environnementales européennes. L'action européenne est essentielle pour atteindre la neutralité carbone. Notre continent a une responsabilité particulière en étant le troisième plus grand responsable des émissions de gaz à effet de serre en cumul depuis la révolution industrielle, juste derrière les États-Unis et la Chine. Si nous sommes le troisième contributeur, notre continent est aussi le plus engagé pour résorber les effets de notre développement économique passé sur le climat. En effet, l'Union européenne a fixé une trajectoire ambitieuse avec une réduction des émissions de 55 % d'ici 2030, 90 % d'ici 2040 et la neutralité carbone en 2050. Agir pour baisser nos émissions et limiter les effets du réchauffement climatique est un devoir. Depuis les années 1980, l'Europe se réchauffe deux fois plus rapidement que la moyenne mondiale : nous sommes le continent qui se réchauffe le plus vite sur Terre. Cela engendre de nombreux risques que nous subissons avec une occurrence et une gravité de plus en plus fortes. Ce sont des canicules et des extrêmes chauds qui impactent l'état des écosystèmes et la santé humaine, des pénuries d'eau qui ont des conséquences néfastes pour l'agriculture et l'économie, ainsi que des pluies extrêmes, des débordements de cours d'eau ou des submersions littorales. Pour répondre à ces défis et atteindre ses objectifs, l'Union européenne a adopté le pacte vert durant cette mandature 2019-2024, qui vise à faire de

L'Union européenne le premier continent neutre pour le climat. Pour suivre nos objectifs climatiques et mettre en place un plan cohérent ainsi que pour assurer sa mise en œuvre sans oublier la question des ressources et de la biodiversité, la France s'est dotée d'un secrétariat général à la planification écologique. À l'heure où nous devons entrer dans la mise en œuvre du pacte vert et du « *Fit for 55* », ne pensez-vous pas qu'il serait utile que l'Europe s'inspire de cette initiative française ? Quels sont les chantiers de la prochaine mandature pour atteindre nos objectifs climatiques ?

M. Michaël Weber. – Le pacte vert est assailli de toute part. L'ambition climatique et environnementale européenne est largement remise en cause par les plus conservateurs. Les extrêmes droites, dont les sondages prévoient la montée en force, vont tout faire pour détruire le pacte vert, qui est devenu l'objet politique à abattre. Au regard des négociations des derniers mois, nous ne pouvons que nous inquiéter du sort réservé aux textes en matière d'environnement et de climat. La présidente de la Commission a pourtant annoncé l'objectif ambitieux d'une baisse de 90 % des émissions d'ici 2040. Cependant, le rapport de force ne semble pas jouer en faveur d'un renoncement programmé des investissements dans les énergies fossiles et la réduction drastique de leurs usages.

Les demandes d'une pause réglementaire surgissent de toutes parts, mais combien de temps la « pause » peut-elle durer sans mettre en péril l'objectif de neutralité carbone en 2050 et l'avenir même du pacte ? À quoi ressemblera donc l'acte II du pacte vert ? Ne sera-t-il pas vidé de sa substance pour répondre à la peur des industriels d'une perte de compétitivité ou à la fronde d'une partie du monde agricole contre les normes environnementales ?

Le pacte vert souligne aussi l'enjeu crucial de la transition juste. Quel accompagnement social garantit-il pour permettre la décarbonation de l'économie ? La montée en puissance des marchés carbone sur les énergies fossiles risque de faire augmenter les prix des énergies et de provoquer des troubles sociaux si elle n'est pas doublée d'un accompagnement social à la hauteur. Quels sont les outils qui seront déployés pour assurer une transition socialement équitable, en d'autres termes, peut-on compter sur un pilier social du pacte vert ?

M. Matthieu Marchio, député. – Une révision de la directive européenne « poids et dimensions des camions de marchandises » autorise, depuis mars dernier, la circulation transfrontalière des méga-camions de marchandises. Ces véhicules, pouvant atteindre jusqu'à 25 mètres de long et peser 60 tonnes, posent de sérieuses questions en matière de sécurité routière, d'impact sur les infrastructures et de conséquences écologiques. Ces méga-camions, par leur taille démesurée, compromettent la sécurité sur nos routes. Ils représentent un danger pour les usagers, notamment dans les zones urbaines et périurbaines où les infrastructures ne sont pas conçues pour accueillir de tels mastodontes. Leur difficulté de manœuvre comporte un risque inacceptable d'accident et l'impact de ces véhicules sur les infrastructures routières ne peut être ignoré. Leur poids et leur taille exacerbent l'usure des chaussées, des ponts et des tunnels. Ils nécessitent des investissements publics conséquents pour la réparation et l'entretien des routes à un moment où les ressources financières doivent être orientées vers le transport durable comme le fret ferroviaire, par exemple – or le fret ferroviaire public français a été démantelé par la « Macronie » à la demande de la Commission européenne. L'argument selon lequel les méga-camions réduiraient les émissions de CO₂ par l'optimisation des chargements est une vision à court terme qui occulte la menace réelle

pour la stratégie européenne de décarbonation des transports. Encourager le transport routier de marchandises au détriment du fret ferroviaire et fluvial va à l'encontre total des engagements de l'Union européenne en faveur de la transition écologique. Le développement du fret ferroviaire représente une alternative durable et écologiquement responsable au transport de marchandises. En conséquence, avez-vous l'intention de soutenir le fret ferroviaire et de laisser aux États qui le souhaitent la possibilité de le faire ?

M. Stéphane Demilly. – Ma question porte sur le transport aérien, un domaine déterminant pour la souveraineté européenne. Le règlement « *ReFuel EU Aviation* » prévoit une augmentation exponentielle de la proportion des carburants d'aviation durables (CAD) dans les avions, qui passerait de 6 % en 2024 à 70 % en 2050. Pour atteindre un tel objectif, il faudrait créer de toutes pièces une filière de production de tels carburants, car nous n'en possédons pas, ni nos voisins européens. Même avec toute la bonne volonté du monde, nous ne sommes pas en mesure de respecter ces normes d'incorporation, contrairement aux États-Unis par exemple, où se développe une filière très forte, avec des mesures de soutien à l'amont, au niveau de la production, et à l'aval, pour réduire la différence de prix entre les carburants durables et le kérosène traditionnel.

Quelles mesures européennes faudrait-il prendre pour soutenir le développement d'une filière de carburants durables en France et de façon générale, dans nos États membres ?

Ma seconde question concerne la compétitivité des compagnies européennes par rapport à la concurrence des compagnies du Golfe ou de la Turquie. Ces compagnies n'ont pas les mêmes obligations en matière de carburants durables et bénéficient d'un soutien public très puissant. On observe déjà des abandons importants de parts de marché des compagnies européennes en faveur de ces compagnies étrangères. C'est un réel détournement de trafic qui provoque des « fuites de carbone », car ces vols se détournent des grands « *hubs* » européens en passant par Dubaï ou le Qatar, des destinations qui ne respectent pas nos règles européennes de décarbonation.

Il faut également appeler à la plus grande vigilance concernant l'accord de ciel ouvert entre l'Union européenne et le Qatar, qui n'a pas encore été ratifié par les États membres, trois ans après sa signature. La taille des deux marchés n'ayant rien de comparable, donner un plein accès aux aéroports européens à Qatar Airways n'est pas équitable.

Monsieur le commissaire, quelles mesures européennes devraient être prises pour protéger les compagnies européennes de la concurrence déloyale ?

M. Wopke Hoekstra, commissaire européen chargé de l'action pour le climat. – Merci pour ces questions et ces idées.

Madame de Cidrac, vous avez tout à fait raison de souligner l'incidence des questions stratégiques. Effectivement, notre sécurité n'est jamais garantie, ni gratuite, et nous devons faire davantage pour que notre continent dispose d'un accès aux matières premières critiques et essentielles qui est essentiel pour son autonomie stratégique. Nous avons encore beaucoup à faire pour être indépendants. C'est le cas pour les Pays-Bas par exemple, qui est un pays très dépendant de l'extérieur, mais aussi de l'Union

européenne Vous avez aussi souligné les critiques qui sont faites aux politiques de transition. Comment les prendre en compte ? En démocratie, les solutions ne sont jamais unidimensionnelles. Notre obligation consiste à définir la meilleure des trajectoires, mais aussi à la faire accepter. Or, nous savons que si 4 Européens sur 5 veulent plus d'actions climatiques, ils sont aussi nombreux à s'inquiéter des effets de la transition sur leur emploi et sur leurs ressources. C'est à nous de résoudre ces contradictions.

Monsieur Weber a évoqué le programme de travail de la prochaine mandature. Je crois qu'il importera de continuer l'action climatique et qu'il faudra la concilier avec le développement de nos industries - ce qui suppose que nous aidions financièrement les secteurs industriels à décarboner, au premier chef les secteurs en difficulté. Les entreprises minières, par exemple, devront changer de *business model*. Je crois, ensuite, qu'il faudra renforcer notre diplomatie climatique au service de la planète – de même qu'il faudra agir pour défendre la démocratie, l'État de droit et les institutions créées au lendemain de la deuxième guerre mondiale qui sont critiquées et même menacées. Comment assurer que la transition soit équitable ? Nous avons déjà des outils allant dans ce sens : le fonds innovation, pour financer des emplois, le fonds transition juste. Ces outils sont-ils suffisants ? C'est difficile à dire. Il faut être souple et prêt à changer de rythme si c'est nécessaire.

Je suis sensible à la question de la sécurité routière, Monsieur Marchio, même si je n'en suis pas un spécialiste. Je ne connais pas l'ampleur du problème que vous soulevez et ne sais pas à quelle échelle ces camions produisent les effets que vous indiquez. Cependant, je constate que si les frontières sont ouvertes à l'intérieur de notre continent, les déplacements ne s'y font pas avec la même facilité selon les modes de transports. Le train, en particulier, peut être bien plus long que la route, et le service ferroviaire varie fortement selon les destinations. Ainsi, aller de Paris à Amsterdam prend trois heures en train, mais il faut six heures entre Amsterdam et Berlin, alors que la distance est équivalente. Nous avons donc besoin de plus d'interconnexions au sein de l'UE.

Enfin, Monsieur Demilly, vous posez une très bonne question sur l'aviation. En ce domaine, je crois qu'il faut mobiliser trois principes : en application du principe pollueur-payeur, il faut faire payer les passagers pour faciliter la transition ; il faut plus d'équité dans les règles du jeu et dans les contraintes imposées aux entreprises - les compagnies aériennes nous le demandent à raison ; enfin, nous devons aider le secteur du transport aérien à faire sa transition, notamment en recourant à des combustibles durables.

Mme Danièle Obono, députée. – Selon une étude récente de l'Institut Rousseau, nous avons besoin d'investir 40 milliards d'euros d'ici 2050 pour décarboner l'économie de l'Union européenne. Les trois quarts de ces fonds peuvent être sécurisés en réaffectant des dépenses courantes, soit superflues, soit préjudiciables, au processus de transition. Ainsi, la somme à trouver serait de 10 milliards d'euros, soit environ la moitié de ce que l'Union européenne a dépensé en importation de combustibles fossiles en 2022. Il faudrait également doubler les dépenses publiques, de 250 à 510 milliards d'euros, pour catalyser l'investissement privé et financier dans des solutions de décarbonation non rentables. Cet investissement est bien moindre que les subventions des vingt-sept aux combustibles fossiles. Monsieur le commissaire, vous avez dit que la

fin des subventions aux énergies fossiles était un des grands chantiers de votre mandat. Comment, concrètement, comptez-vous atteindre cet objectif, le plus tôt possible ?

Le doublement des dépenses publiques, de 250 à 510 milliards d'euros par an, nécessaire face au changement climatique, se heurte directement au pacte de stabilité, qui renforce l'austérité en imposant deux contraintes budgétaires qui n'ont aucun fondement sérieux : la règle du déficit public annuel inférieur à 3 % du PIB et celle de la dette inférieure à 60 % du PIB. Ces deux règles limitent grandement la capacité d'action des États et donc cet investissement public pourtant nécessaire. À la France Insoumise, nous dénonçons ces règles budgétaires qui ont été fixées de manière arbitraire et nous pensons qu'il faut, à minima, en exclure les dépenses écologiques et sociales, voire les abroger : qu'en pensez-vous ? Les années à venir seront décisives., L'Union européenne devrait être à la pointe de la lutte pour la sauvegarde des écosystèmes et la transition écologique. Elle en a les moyens financiers, techniques et humains. Il manque, depuis trop longtemps, la volonté politique : cette volonté est nécessaire et plus urgente que jamais.

Mme Nadège Havet. – Quelles ont été les impulsions données à l'échelle continentale pour soutenir les avancées environnementales des 27 États membres ? Vous avez cité la taxe carbone aux frontières, la redéfinition de la taxonomie européenne... Sur le fondement du pacte vert, de nombreuses législations nationales ont vu le jour pour viser la neutralité carbone en 2050. En France, nous avons connu, l'an passé, une baisse record des émissions de CO₂ de près de 5 % : c'est autant qu'entre 2012 et 2017. Les explications sont, en partie, structurelles et, en partie, liées aux effets méconnus du plan de relance européen de 750 milliards d'euros. Du fait de la guerre d'agression russe en Ukraine, de la situation dramatique du Proche-Orient et de la baisse du pouvoir d'achat, nous avons mis de côté l'analyse des bienfaits de ce plan de relance, pourtant historique. La part revenant à la France et qui est de plus de 40 milliards se décline en de nombreux projets, tout comme les budgets alloués à l'Italie ou à l'Espagne. Il faut souligner que ce plan de relance européen oblige de dédier au moins le tiers des dépenses des plans de résilience nationaux à l'action climatique et au moins 20 % à la transition numérique. Grâce à ce plan, l'Espagne devrait accéder, en 2026, à 80 milliards d'euros de fonds non remboursables et autant en prêts. Cela avait fait dire à la gauche espagnole, il y a trois ans, que cet engagement marquait la fin d'une logique néolibérale.

Monsieur le commissaire, mesure-t-on déjà les effets de ce plan d'inspiration keynésienne sur les politiques nationales environnementales ? Avez-vous des exemples concrets à citer dans plusieurs pays ?

M. Emmanuel Maquet, député. – L'avenir du pacte vert – ou *Green Deal* – se joue en partie lors des élections européennes. Les manifestations des agriculteurs, en début d'année, l'ont montré : les Européens sont prêts à faire des efforts pour le climat, à condition que ceux-ci soient justifiés. Au cours du dernier mandat, notre famille politique a défendu les mesures du pacte vert qui fixait un cap utile et raisonnable, telle la taxe carbone aux frontières, pour lutter contre la concurrence déloyale de certains produits importés. En revanche, nous nous sommes opposés aux textes qui prêchaient la décroissance en Europe sans résoudre le problème environnemental. La stratégie du *Farm to Fork*, ou la loi de restauration de la nature, sont une catastrophe pour nos agriculteurs. L'interdiction du moteur thermique en 2035 est une absurdité pour nos constructeurs et le soutien aux énergies

renouvelables, un accélérateur de notre dépendance à la Chine. Dans le cadre des élections européennes, nous dénonçons cette écologie de la décroissance, bureaucratique et punitive, qui crée de plus en plus de normes et dicte de plus en plus d'objectifs, sans se préoccuper des moyens de les atteindre. L'Union européenne ne pourra pas sortir seule le monde du marasme climatique. Les buts et les contraintes qu'elle se fixe ont-ils seulement encore valeur d'exemple ? Aujourd'hui, l'Europe prescrit et les États subissent. Beaucoup d'idées que nous portons depuis des années ont ainsi soudainement été reprises par nos adversaires par pur électoralisme. Tout d'abord, sur la nécessité d'un pacte vert moins complexe et mieux adapté aux réalités des entreprises et des ménages, qui laisse le temps de digérer les normes existantes avant d'en créer de nouvelles. Cessons de multiplier les règlements qui nourrissent un sentiment d'insécurité administratif pour nos forces productives. Ensuite, sur l'investissement en faveur de la réindustrialisation et de la souveraineté – en mobilisant l'épargne des Européens, comme le propose notre candidat. Ce n'est qu'en renforçant son économie que l'Europe réussira sa transition écologique : elle doit s'appuyer davantage sur les entreprises, la recherche et l'innovation. Enfin, sur le volet social, où il faudra des financements pour aider les ménages et les petites entreprises, si nous voulons éviter une crise des gilets jaunes européenne. Avec la Commission, vous avez proposé une baisse de 90 % des émissions en 2040. Attention aux objectifs irréalistes et injustes qui nous dirigent vers un décrochage durable vis-à-vis des États-Unis ou encore de la Chine. L'objectif de neutralité carbone est déjà complexe et ambitieux, ne l'alourdissons pas par du fardeau supplémentaire.

M. Pierre Barros. – Je repose une question qui vient de vous être posée, parce qu'il me semble, Monsieur le commissaire, que vous n'y avez pas répondu. Le pacte vert vise à réduire les émissions nettes d'au moins 55 % en Europe d'ici 2030 afin que celle-ci devienne le premier continent neutre pour le climat d'ici 2050. La décarbonation du transport en est l'un des grands chantiers. Il est essentiel de travailler à une meilleure complémentarité des différents modes de transport, à savoir le ferroviaire, le fluvial et la route. Chaque mode a sa pertinence et c'est l'intérêt du transport combiné que de les articuler. Il semble pourtant que l'Europe ait décidé de défendre un choix inverse. En effet, en imposant, avec l'aval du gouvernement français, un plan de discontinuité à fret SNCF, principal opérateur en France de fret sur le rail, vous obérez la capacité du fret français à se développer. Alors qu'un train peut transporter en moyenne l'équivalent de 50 camions, c'est intéressant, l'Europe a fait clairement le choix de la route. Une directive européenne, récemment adoptée par le Parlement européen, prévoit ainsi d'autoriser la circulation des « méga-camions », pouvant mesurer jusqu'à 25 mètres de long et peser jusqu'à 60 tonnes. De tels camions réduiront certes de 20 % les émissions de CO₂ par tonne de marchandises transportées, mais ils resteront au moins 9 fois plus polluants que le fret ferroviaire. Par ailleurs, cette décision pourrait engendrer une multiplication des camions sur les routes européennes, ce qui augmenterait finalement les émissions de CO₂. Un cabinet indépendant chiffre cette hausse à 6,6 millions de tonnes de CO₂ par an. Ces camions supplémentaires pourront de surcroît continuer à fonctionner au diesel jusqu'en 2035 en France. On risque donc, dans toute l'Europe, d'assister à un report modal inversé, du rail vers la route. Dans ces conditions, comment espérez-vous atteindre la décarbonation du secteur des transports ?

M. Pierre-Jean Rochette. – La Commission européenne a pris la main sur le *Green Deal* et défini des règles qui nous engagent pour les 25 prochaines années. Le Rhône, ce fleuve qui longe mon département de la Loire, est concerné par ce qu'on

appelle les polluants éternels – les substances polyfluoroalkylées, ou PFAS –, soient quelque 12 000 substances de niveaux de dangerosité variable, et dont les pollutions auraient un coût de l'ordre de 84 milliards d'euros par an en Europe. Les Pays-Bas se sont engagés sur ce dossier. La Commission européenne a reçu en février dernier une proposition pour interdire ces polluants éternels. Quelle suite allez-vous lui donner ? Avez-vous un calendrier et des méthodes de travail ? Enfin, et parce que c'est le nerf de la guerre, avez-vous réfléchi à un outil financier afin d'aider les entités infra-étatiques à faire face au coût des pollutions subies ?

M. Wopke Hoekstra, commissaire européen chargé de l'action pour le climat. – Mme Obono pose la question qui ponctue immanquablement tout débat politique et qu'on ne peut éviter : qui va payer ? C'est une question toujours difficile. En ce qui concerne le climat, il faut reconnaître que le secteur public manque de ressources et que nous avons besoin de fonds provenant du secteur privé. Nous avons aussi besoin que des pays non membres de l'Union européenne agissent davantage pour le climat. Ceux qui peuvent contribuer devraient le faire, en particulier ceux qui polluent. La responsabilité doit donc être partagée. Une manière d'avancer consisterait à s'assurer d'avoir les prérequis pour que des fonds privés soutiennent les investissements verts. Quant au pacte de stabilité, il résulte d'un compromis politique qu'il ne m'appartient pas de remettre en cause.

Madame Havet, pour ma part, j'estime que les fonds verts européens sont une très bonne idée ; c'est, à mon sens, un moyen de refaçonner nos économies.

Vous avez évoqué la guerre en Ukraine : il y va non seulement de la liberté des Ukrainiens, mais de l'avenir de l'Europe tout entière. Notre effort en faveur de l'Ukraine doit-il mobiliser des fonds européens ? Bien entendu. J'ajoute que, pour préserver sa sécurité, l'Europe doit rester soudée.

Monsieur Maquet, comme vous, je suis contre la décroissance, qui nuit tout particulièrement aux classes populaires et moyennes. Il faut privilégier une croissance économique durable. Vous insistez, avec raison, sur la simplification : les entreprises critiquent l'Union européenne pour la complexité de ses normes, et dans une certaine mesure ces reproches sont fondés. Cela étant, j'observe que, dans bien des cas, on raisonne à tort à l'échelle nationale : bon nombre de défis doivent être relevés aux échelles nationale et européenne.

Monsieur Barros, personne ne veut un retour du rail vers la route, mais il faut explorer toutes les solutions possibles. Je ne connais pas bien le cas spécifique de la SNCF. Toutefois, j'insiste sur le fait que, dans le domaine des transports, nous nous efforçons de privilégier les solutions durables, ce qui suppose de lever un certain nombre d'obstacles.

Monsieur Rochette, c'est la prochaine Commission européenne qui répondra à votre question relative aux polluants éternels. Face à ce fléau, on a beaucoup fait au cours des dernières années. Je suis certain que nous continuerons de lutter contre les polluants éternels : il y va de la santé de nos concitoyens et le débat se pose peu ou prou dans les mêmes termes dans tous les pays de l'Union européenne, y compris aux Pays-Bas. Aucun État n'est épargné.

Mme Anne-Cécile Violland, députée. – Avant tout, je tiens à remercier nos collègues sénateurs de nous accueillir aujourd’hui au sein de la Haute Assemblée.

Le mécanisme d’ajustement carbone aux frontières (MACF) est un des piliers du *Green Deal*, voté l’an dernier par le Parlement européen. Indispensable pour penser notre trajectoire de réduction carbone, cet outil vise à réduire, d’ici à 2030, les émissions de l’Union européenne de 55 % par rapport à 1990. À ce titre, comment voyez-vous l’alignement des États membres ? Ne pourrait-on pas être plus ambitieux encore, en relevant le taux de réduction à 60 %, voire à 65 % ?

En phase de test depuis octobre 2023, le MACF doit entrer en vigueur en 2026. À l’heure de la simplification, il place les industriels face à une véritable paperasserie... Surtout, comme vous le soulignez vous-même, il convient de développer des outils justes et équitables : comment éviter les effets de bord – contournements, iniquités ou encore distorsions de concurrence ? Mon collègue député Horizons, Henri Alfandari, s’est penché sur l’extension de ce mécanisme aux produits finis et semi-finis : la compétitivité des entreprises du secteur aval s’en trouvera mécaniquement dégradée. Que pensez-vous d’une telle extension, que certains souhaitent mettre en œuvre le plus rapidement possible ? Enfin, comment concevoir la trajectoire de montée en puissance ? Plus encore qu’une harmonisation tarifaire, ne pourrait-on pas aller dans le sens de la territorialisation afin de prendre en compte les spécificités des divers États membres ?

Mme Mathilde Ollivier. – Aujourd’hui, six limites planétaires sur neuf sont dépassées ; les ravages du dérèglement climatique sont bien là et les problèmes ne vont pas aller en s’arrangeant.

L’écologie, l’environnement et le climat sont des sujets foncièrement européens ; sous la pression des mouvements pour le climat et des écologistes qui se sont mobilisés aux quatre coins de l’Europe, ils ont été inscrits au cœur de l’agenda européen. La législature qui s’achève aurait pu être celle de l’action contre la crise climatique : pourtant, main dans la main avec les gouvernants français, vous semblez désormais vouloir ralentir, voire reculer, qu’il s’agisse des nouvelles explorations fossiles, de la restauration de la nature, du glyphosate ou encore des pesticides.

Or l’Europe doit faire face aux enjeux du siècle avec force et ambition. Il y a quelques semaines, la présidente de la Commission européenne s’est engagée – enfin – en faveur de la loi sur la restauration de la nature : voilà des mois que le Parlement européen l’avait interpellée à ce sujet. Son soutien arrive bien tard. De tels attermoissements mettent en danger ce texte essentiel à la protection de la biodiversité, à l’heure où le consensus atteint est remis en cause par plusieurs pays. Je rappelle que, dans l’Union européenne, 81 % des habitats naturels sont en situation critique et que plus de 1 500 espèces sont menacées d’extinction. Comment comptez-vous avancer pour défendre cette loi essentielle ?

De même, pour la réduction des émissions, certains domaines restent à la traîne, notamment l’agroalimentaire – je vous renvoie sur ce point à un récent rapport de la Banque mondiale. Sous couvert de défendre notre souveraineté alimentaire, la Commission a abandonné la stratégie dite de la ferme à l’assiette : quel bilan tirez-vous des politiques européennes en la matière ? Quels combats la prochaine Commission devra-t-elle mener ? En particulier, qu’en est-il des importations d’engrais russes, dont

nous restons dépendants et qui sont, au passage, 50 % à 60 % plus émetteurs de CO₂ que les engrais produits en Europe ? Avec de tels exemples, on mesure les contradictions de l'exécutif européen dans les domaines géopolitique, environnemental ou encore climatique.

L'écologie est un combat, pour notre génération comme pour les générations suivantes, et nous devons mener ce combat à l'échelle européenne.

M. Ahmed Laouedj. – L'Union européenne est entrée dans une nouvelle ère d'approvisionnement en énergies décarbonées. L'agression russe contre l'Ukraine a mis en lumière la dépendance de l'Europe au gaz russe, fragilité instrumentalisée par le Kremlin, qui a entraîné une hausse démesurée des prix de l'électricité.

Auparavant, la politique de l'Union européenne en matière d'énergie et de climat avait connu des progrès notables, notamment sous l'effet de la crise covid. Le plan de relance européen a en partie comblé le déficit d'investissement public vert et l'effort a encore été accéléré par l'agression russe : les Européens se sont accordés en faveur d'une sortie rapide des énergies fossiles ; ils ont adopté un cadre réglementaire rehaussant les objectifs de déploiement des énergies renouvelables.

Toutefois, il n'y aura pas d'ambition commune sans un budget commun de la zone euro : Emmanuel Macron l'a rappelé dès 2018. En tant que ministre des finances des Pays-Bas, vous vous êtes opposé à ce budget commun. Or, aujourd'hui plus que jamais, nous avons besoin d'une politique budgétaire commune plus ambitieuse pour prévenir de nouvelles crises.

Christine Lagarde, présidente de la Banque centrale européenne (BCE), a récemment évoqué la nécessité d'un nouvel emprunt européen pour financer la transition énergétique : sur ce sujet, quelle est votre position en tant que commissaire chargé de l'énergie et du climat ? Comment les institutions européennes pourront-elles soutenir très concrètement la mise en œuvre du *Green Deal* européen ?

Mme Cyrielle Chatelain, députée. – L'Europe a toujours su faire face aux crises qui ont percuté le continent, qu'il s'agisse de la crise des *subprimes*, de la pandémie de covid ou de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Chaque fois, elle a su repenser certaines de ses règles et déployer les budgets nécessaires, parfois quoi qu'il en coûte. Je vous interroge à mon tour : où est le « quoi qu'il en coûte » face au plus grand défi que l'humanité n'ait jamais relevé, à savoir le défi climatique ?

Vous avez pris l'engagement de réduire au minimum les émissions de gaz à effet de serre de 90 % d'ici à 2040 par rapport à 1990, ce qui suppose des changements structurels – sortie des énergies fossiles, développement des énergies renouvelables, rénovation des logements, etc. Au total, il faudrait 620 à 1 000 milliards d'euros supplémentaires chaque année d'ici à 2030 pour accompagner les ménages dans cette transition et s'adapter à des impacts déjà palpables – perte de production agricole, inondations ou encore sécheresses.

Ces problèmes risquent encore de s'accroître, car les politiques d'atténuation actuelles ne sont pas à la hauteur : en Gironde ou en Île-de-France, pour ne parler que de l'Hexagone, de nouveaux forages pétroliers sont autorisés par le gouvernement. L'Europe, notamment la France, continue d'importer du gaz naturel

liquéfié (GNL), notamment en provenance de Russie. Nous ne sommes pas sur une trajectoire de 90 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Comme vous l'indiquez, il faut réorienter les moyens privés en ce sens ; mais il faut également mobiliser les moyens publics pour que l'Europe soit à la hauteur. J'attends des précisions de votre part.

Mme Lysiane Métayer, députée. – Le transport maritime représente aujourd'hui 3 % des émissions carbone mondiales et 85 % des marchandises européennes s'échangent par la mer.

Le secteur s'est engagé à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050. À ce titre, le gouvernement français a signé, le 28 mars dernier, un pacte vélique destiné à soutenir la conception et la production de systèmes performants pour la propulsion de navires par le vent. Cette initiative répond aux engagements de la France pour décarboner le secteur maritime.

Avec le *Green Deal*, l'Union européenne se mobilise pour accompagner la transition bas-carbone ; une taxonomie verte est mise en œuvre pour identifier et encourager des investissements verts, ainsi que des activités économiques soutenables.

Bien que prometteuse, la filière vélique souffre d'un manque de soutien à l'échelle européenne. Pour les entreprises concernées, l'accès aux financements européens s'en trouve restreint.

Le règlement délégué (UE) 2021/2139 fixe un certain nombre de critères permettant de déterminer à quelles conditions une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à ce dernier. Alors que la filière vélique propose des solutions concrètes par le recours à cette énergie renouvelable qu'est le vent, les navires à propulsion vélique ne sont pas éligibles à la taxonomie verte : en effet, leurs émissions de CO₂ à l'échappement ne sont pas nulles. Quelles initiatives la Commission pourrait-elle prendre pour accompagner le développement de cette filière et poursuivre, ce faisant, la décarbonation du secteur maritime ? C'est un enjeu important, notamment dans ma circonscription.

M. Pierrick Berteloot, député. – À la suite de Mme de Cidrac, j'insiste sur l'interdiction des ventes de véhicules à moteur thermique neufs dès 2035. Il s'agit, en effet, d'un grave sujet de préoccupation pour les Français.

Bientôt, les Européens n'auront d'autre choix que la voiture électrique ou à hydrogène, du moins pour les véhicules neufs. Or, à en croire un rapport publié il y a quelques semaines par la Cour des comptes européenne, la mise en œuvre de cette mesure est déjà compromise.

L'Union européenne manque d'une véritable feuille de route relative aux carburants alternatifs. Surtout, elle souffre de sa grande faiblesse sur le marché de la voiture électrique : elle n'abrite que 10 % de la production mondiale de batteries, contre 76 % pour la Chine. Cette problématique était bien connue lorsque l'interdiction évoquée a été décidée : l'Union européenne réalise une enquête afin de déterminer si les

constructeurs de voitures électriques chinois à qui des subventions sont accordées respectent bien les réglementations européennes en matière de concurrence.

Quelques subventions européennes ont été récemment votées – 902 millions d’euros pour construire une usine de batteries en Allemagne, ou encore 600 millions d’euros pour aider l’usine Verkor à s’implanter dans le Dunkerquois. À cet égard, on invoque le climat ; mais l’Europe devrait également défendre le progrès économique et social en son sein. C’est même une de ses missions premières.

On ne saurait sacrifier l’indépendance et la puissance économique de l’Europe sur l’autel du « zéro CO₂ ». L’Europe est déjà très dépendante de pays tiers pour certaines ressources. Il ne faudrait pas aggraver la situation. C’est le quotidien de vingt-sept pays et de 447 millions de personnes qui s’en trouvera touché ; et je ne parle pas du coût d’installation des bornes de recharge, lesquelles devront être uniformément réparties sur le territoire européen pour avoir une véritable efficacité.

Pour ces diverses raisons, le parti populaire européen (PPE) a annoncé qu’il ferait tout son possible pour retarder l’interdiction décidée. La date de 2035 n’est pas décemment envisageable.

Comment la Commission européenne a-t-elle pu se prononcer en ce sens ? Quelles mesures va-t-on prendre pour rendre cet objectif atteignable sans affaiblir l’Europe, sans aggraver sa dépendance face à ces géants que sont la Chine et les États-Unis ?

M. Wopke Hoekstra, commissaire européen chargé de l’action pour le climat. – Madame Violland, il est difficile de prédire la manière dont le MACF va se développer ; mais j’insiste sur l’utilité de ce mécanisme, que ce soit au sein de l’Union européenne ou en dehors. Le meilleur MACF serait celui qui ne dégagerait aucun profit : cela signifierait que, suivant l’exemple de l’Union européenne, toutes les entreprises du monde auraient réduit leurs émissions de carbone. C’est notre espoir. Nous fixons des cibles ambitieuses à horizon 2030, 2040 ou encore 2050. Les États membres peuvent bien sûr aller au-delà, mais il faut à tout le moins respecter ces objectifs. C’est indispensable, non seulement pour nos entreprises, mais pour nos sociétés.

Madame Ollivier, vous avez totalement raison de le souligner : notre terre est notre meilleure amie. Elle fait partie intégrante de la solution à trouver en matière climatique. Il faut donc transformer notre agriculture : la Finlande et la Suède ont déjà progressé en ce sens. Dès lors que nous aurons élaboré un nouveau modèle économique, directement lié aux solutions fondées sur la nature et le climat, nous serons sur la bonne voie. Tel est le conseil que j’adresse à la prochaine Commission européenne.

Monsieur Laouedj, Madame Chatelain, vous m’interrogez tous deux sur les enjeux financiers. De manière générale, les crédits européens devraient évidemment être fléchés vers nos priorités-clefs, dont le climat et l’environnement font partie. C’est précisément pourquoi 30 % des fonds du plan de relance ont été réservés au climat. En outre, que ce soit en Europe ou dans le reste du monde, il faut assurer une meilleure mobilisation des investissements privés. Je suis favorable à une augmentation des crédits publics en la matière, mais il faut dépenser cet argent à bon escient et avec prudence, car c’est l’argent des Européens et des entreprises européennes.

Madame Métayer, vous déplorez que certaines entreprises, pourtant actives dans le secteur de l'innovation, n'aient pas suffisamment accès aux aides européennes. Nous avons encore beaucoup à faire dans ce domaine, car le verdissement de nos entreprises est un véritable enjeu. Le fonds d'innovation permet déjà de financer différents volets de la transition verte, notamment l'installation de panneaux solaires ; bien sûr, nous pouvons aller encore plus loin.

Enfin, Monsieur Berteloot, au sujet des transports automobiles, je me suis récemment entretenu avec de grands constructeurs automobiles, notamment français. Ils ne souhaitent pas repousser les échéances fixées, et désirent disposer d'une plus grande prévisibilité quant au déploiement des véhicules électriques. À ce titre, les infrastructures restent sous-développées dans l'Union européenne. En parallèle, il est indispensable d'investir dans le réseau. Cela étant, la tendance globale est positive : on investit dans les infrastructures et le prix des véhicules électriques devient plus abordable.

Je précise que les camions font l'objet de problématiques spécifiques, qu'il s'agisse de la longévité des véhicules, du rechargement des batteries ou des déplacements internationaux. On achète une voiture avec son porte-monnaie ; on achète un camion avec une calculatrice.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat. – Merci, monsieur le commissaire, d'avoir répondu à nos questions, souvent complexes, à la veille des élections européennes.

M. Wopke Hoekstra, commissaire européen chargé de l'action pour le climat. – C'était un grand honneur d'être aujourd'hui au Sénat français.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Jeudi 16 mai 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Voisinage et élargissement

Déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes en Géorgie du 28 avril au 1^{er} mai 2024 - Communication de M. Jean-François Rapin, Mme Gisèle Jourda et M. André Reichardt

M. Jean-François Rapin, président. – Ce matin, nous avons prévu d'examiner la situation en Géorgie, pays reconnu candidat, sous conditions, par le Conseil européen des 14 et 15 décembre derniers, et qui se retrouve ces jours-ci sous les feux de l'actualité la plus brûlante. Nous nous y sommes rendus, Gisèle Jourda, André Reichardt, Philippe Tabarot, président délégué du groupe d'amitié régional France-Caucase pour la Géorgie, François Bonneau et moi-même du 28 avril au 1^{er} mai, soit deux grandes journées complètes sur place, déduction faite du temps de voyage.

Il s'agissait tout d'abord de faire suite à la proposition de venir en Géorgie que m'adressait régulièrement mon homologue, Mme Maka Botchorishvili, présidente de la commission de l'intégration européenne du Parlement géorgien, lors des diverses rencontres interparlementaires, non seulement à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac), mais aussi, plus récemment, à Palma, les 22 et 23 avril derniers, à l'occasion de la Conférence des présidents de parlements de l'Union européenne (CPUE), où je représentais le président du Sénat. Mme Botchorishvili participe aussi aux sessions des assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE), où elle croise souvent nos collègues membres de ces assemblées. Nous l'avions auditionnée le 15 mars 2023, en compagnie de M. Irakli Chikovani, alors député, qui est par la suite entré au Gouvernement comme vice-premier ministre. Nous avons également auditionné, le 30 novembre dernier, dans le cadre de nos travaux sur l'élargissement de l'Union européenne (UE), l'ambassadeur de Géorgie à Paris, M. Gotcha Javakishvili, qui nous a d'ailleurs accompagnés lors de notre mission pour chaque rendez-vous avec les autorités géorgiennes et qui vient d'annoncer, à la fin de la semaine dernière, sa démission, par opposition au projet de loi sur « l'influence étrangère » sur lequel je reviendrai dans un instant.

Cette proposition de se rendre en Géorgie, faite au nom du Parlement, qui est monocaméral dans ce pays, faisait écho au vif souhait de nos corapporteurs pour le partenariat oriental, André Reichardt et Gisèle Jourda, de venir constater les progrès accomplis par la Géorgie sur son chemin européen, après que Gisèle Jourda avait qualifié ce pays de « bon élève du partenariat oriental » dans un rapport réalisé au nom de notre commission il y a six ans.

Afin de compléter le caractère transpartisan de notre délégation, je fus également heureux d'avoir à nos côtés à Tbilissi François Bonneau, membre de notre commission, et notre collègue Philippe Tabarot, président délégué du groupe d'amitié régional France-Caucase pour la Géorgie, qui n'est pas membre de notre commission mais a été autorisé par le Bureau du Sénat à rejoindre notre délégation, à laquelle il a

apporté sa connaissance du terrain et son amitié de longue date avec nos collègues géorgiens.

C'est en effet d'abord un message d'amitié que nous sommes venus porter à nos collègues parlementaires et aux autorités politiques géorgiennes, mais aussi un signal de vigilance et de préoccupation, sur l'évolution en cours de la Géorgie au regard de sa candidature à l'Union européenne, dans l'espoir que le pays se ressaisisse, sur la ligne de crête de son chemin européen, d'ici aux élections du 26 octobre prochain et au-delà.

Nous y sommes allés, et en revenons, avec le fort sentiment que le pays se trouve en effet à la croisée des chemins, précisément à l'un de ces moments où l'histoire bascule. Nous avons rencontré nos collègues parlementaires géorgiens, les plus hautes autorités politiques, quelques représentants de la société civile, et nous avons aussi profondément ressenti que le peuple géorgien veut être un acteur déterminant de son histoire.

En d'autres termes, nous sommes venus constater, examiner : d'où vient la Géorgie ? Où en est-elle et où va-t-elle ?

M. André Reichardt. – Il est indispensable de rappeler d'où vient la Géorgie pour mieux comprendre la situation que vit actuellement ce pays. La crise est très vive à l'heure actuelle. Le titre de l'ouvrage publié il y a quinze ans par Salomé Zourabichvili, qui était alors dans l'opposition, et qui est depuis devenue Présidente de la Géorgie, *La tragédie géorgienne*, traduit bien le chemin parcouru par son pays depuis la « révolution des roses » en 2003 jusqu'à la guerre de 2008. Ce bref conflit entre la Russie et la Géorgie s'était conclu par l'intervention de l'Union européenne, présidée à l'époque par Nicolas Sarkozy.

C'était alors le cauchemar « géorgien », lié à son histoire, à sa situation géopolitique exceptionnelle entre mer Noire et mer Caspienne, entre Europe et Asie, source d'opportunités de développement – le « corridor médian » –, mais aussi de dangers, puisqu'elle rend le pays particulièrement vulnérable. Ces données de l'histoire et de la géographie continuent à s'imposer aujourd'hui et expliquent en grande partie la situation actuelle, que l'on peut qualifier de crise, dans les deux sens de ce mot : à la fois moment de rupture, mais aussi peut-être occasion à saisir pour mettre les choses à plat et repartir sur de nouvelles bases...

La géopolitique du pays est évidemment déterminante. Il n'y a qu'à regarder la carte pour s'en convaincre : la Géorgie est un pays de survivants, une sorte de miracle historique, qui a su conserver son identité sur une longue période, dans cette région si diverse, si escarpée et si disputée du Caucase, bastion chrétien tiraillé entre trois puissants empires – l'empire russe, l'empire ottoman et l'empire perse –, même s'il fut, dès le tout début du XIX^e siècle, intégré au premier, tout en conservant sa langue. En 1812, Napoléon fut défait en Russie par un général géorgien, Bagration. L'aristocratie géorgienne fut toujours bien placée auprès du Tsar, et l'URSS fut, ne l'oublions pas, dirigée pendant un bon tiers de siècle par un Géorgien, Joseph Djougachvili, dit Staline.

Après un bref épisode d'indépendance en 1917, qui se solda par l'accueil d'un gouvernement en exil dans la région parisienne après la conquête par les

bolchéviques, la Géorgie recouvre son indépendance dès la fin de l'URSS, en 1991. Des velléités séparatistes persistent dans certaines portions de son territoire, velléités exploitées par la Russie qui tenta de se saisir de ces régions par la force en 2008.

La Géorgie a radicalement changé le cours politique en 2003 avec la « révolution des roses », qui a porté au pouvoir le Président Mikhaïl Saakachvili, artisan d'un projet réformateur visant à faire de la Géorgie une démocratie occidentale à économie libérale. En 2012, la Géorgie a connu la première alternance par les urnes de son histoire avec la victoire du Rêve géorgien (RG), parti fondé par l'oligarque Bidzina Ivanichvili, parti toujours au pouvoir, qui a également remporté une large majorité aux élections de 2016, face au Mouvement national unitaire (MNU) de l'ancien Président Saakachvili.

L'élection présidentielle du 28 novembre 2018 s'est soldée par la victoire au second tour de Salomé Zourabichvili, ancienne diplomate française et candidate indépendante soutenue par le Rêve géorgien. Nous avons pu rencontrer la Présidente, qui se situe en réalité dans l'opposition. La prochaine élection à ce poste aura lieu avec un autre mode de scrutin, au suffrage indirect : le futur Président sera élu par les députés qui seront issus du scrutin législatif du 26 octobre. Au regard de la situation actuelle, la probabilité que Mme Zourabichvili soit une nouvelle fois candidate est faible.

En effet, en 2018, une réforme constitutionnelle a renforcé les pouvoirs du Parlement et du Premier ministre, limité ceux de la Présidence et modifié les modes de scrutin législatif et présidentiel. Dans le régime parlementaire géorgien, plusieurs compétences demeurent néanmoins toujours attribuées au Président sur les scènes intérieures – comme la nomination du Premier ministre – et internationale – comme la conclusion des traités.

L'orientation euro-atlantique de la Géorgie, pays de tradition orthodoxe, issu de l'Union soviétique, constitue un facteur de tension avec la Russie, tension qui s'est exacerbée en 2008 avec la guerre russo-géorgienne, qui s'est soldée par un accord de cessez-le-feu conclu grâce à la médiation de la présidence française de l'Union européenne (PFUE) de 2008 et à l'engagement personnel du Président Nicolas Sarkozy. Cette tension retrouve une intensité accrue depuis le début de la guerre d'agression russe en Ukraine.

N'oublions pas aujourd'hui, dans le contexte géopolitique actuel, que la rapidité de la cessation des hostilités à l'époque résulte à la fois de l'effondrement militaire géorgien dû à la vivacité et à l'ampleur de l'offensive russe, mais aussi de la célérité de la médiation européenne sous l'égide de la France.

Depuis lors, la Russie a reconnu « l'indépendance » des deux régions géorgiennes qu'elle occupe, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, et procède à la « frontiérisation » de leurs limites administratives avec le reste du territoire géorgien, administré par Tbilissi, et à la russification de leurs populations. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, le risque d'un rattachement de ces régions à la Russie demeure à surveiller de près. La situation devient de plus en plus inquiétante, comme l'illustre aussi une récente émission de télévision intitulée « Géorgie : la merveille du Caucase écartelée entre l'Europe et la Russie ».

C'est ici qu'intervient l'Union européenne comme partenaire, perçue même comme une chance par la population géorgienne - qui y est favorable à au moins 80 %, selon tous nos interlocuteurs, et cela de manière constante depuis plusieurs années -, mais aussi comme présence : c'est le rôle, certes limité et symbolique, mais à ce titre essentiel, de la mission de surveillance de l'UE (EUMM), dirigée depuis peu par une générale française, que nous avons rencontrée, alors qu'elle venait de prendre son poste trois semaines plus tôt. Celle-ci nous a accompagnés sur le terrain avec une partie de son équipe, vêtue de gilets et de casquettes bleus, sans arme, puisqu'il s'agit d'une mission civile, et nous avons pu prendre concrètement, physiquement, *de visu*, à la jumelle, la mesure de la situation sur cette « limite administrative » - c'est ainsi que la désignent les Géorgiens - avec l'Ossétie du Sud.

À une quarantaine de kilomètres seulement au nord de Tbilissi, le point de passage d'Odzisi demeure ouvert une dizaine de jours par mois pour faciliter les visites familiales. Nous n'avons pas pu le franchir, mais nous avons pu constater la présence militaire russe de l'autre côté, à quelques centaines de mètres à peine, de la ligne de démarcation, ou limite administrative - *administrative boundary line* - selon la terminologie officielle, pour ne pas dire « frontière » - *border*. Cette « frontiérisation » du côté russe est évidente : lignes de barbelés, capteurs, caméras, structures en dur, casernes, hangars, véhicules, ce qui, au passage, et il faut y insister, constitue une violation de l'accord de 2008, qui stipulait une démilitarisation et un retrait des troupes de part et d'autre. Mais la mission de l'UE ne peut que constater, prendre note, faire rapport, documenter, et intervenir régulièrement, en cas de difficultés liées au passage des populations villageoises des environs.

Sans prendre la mesure de cette situation qui - hélas ! - s'impose de fait dans l'état actuel des rapports de force géopolitiques, on ne peut appréhender ce qui se joue réellement à Tbilissi.

L'amitié franco-géorgienne, dans ce contexte, est précieuse : dépositaires d'une culture unique, avec une langue et un alphabet particuliers, qui rapprochent sans doute leur pays de la Hongrie d'Orban, les Géorgiens sont légitimement fiers de leur persistance historique, on dirait aujourd'hui de leur résilience, de leur identité, de leurs terroirs, de leurs produits traditionnels, dont le vin, qu'ils se targuent d'avoir inventé avant les Romains ou les Grecs, n'est pas le moindre...

M. Jean-François Rapin, président. - Merci de nous avoir présenté cette première partie. Au-delà de mon propos introductif, je suis très heureux d'évoquer ici l'élargissement futur de l'UE, car le débat sur cette question juste avant les élections européennes est malheureusement délaissé par les candidats.

Notre visite a été marquée par un très fort motif de préoccupation, qui commençait à mobiliser la population géorgienne et l'attention internationale : il s'agit bien sûr de la loi sur « l'influence étrangère ».

D'où vient-elle ? Retirée l'an dernier à la satisfaction générale des partenaires européens, puis à nouveau inscrite à l'ordre du jour, en avril 2024, après le changement de Premier ministre, cette loi, selon nos interlocuteurs - le Premier ministre et le président du Parlement en particulier - ne serait pas, dans sa « nouvelle version », en contradiction avec leur profession de foi européenne, constamment réitérée devant

nous, et d'ailleurs inscrite dans la Constitution. Pourtant, les débats ont pourtant fait rage au Parlement, mais aussi dans la rue.

Certes, cette nouvelle version de la loi vise les « organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère », et non plus « les agents étrangers », termes qui étaient clairement repris de la loi russe de 2012, laquelle a connu plusieurs versions successives, mais qui a constamment permis depuis lors au régime russe de museler toutes les associations et médias d'opposition, en leur infligeant, ainsi qu'à leurs responsables, de très fortes sanctions pénales et pécuniaires, dès lors qu'ils étaient financés, au-delà d'un certain seuil, par des subventions d'origine supposément étrangère et présumés de ce fait se livrer à des « activités politiques ».

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a condamné le flou de ces notions, dans un arrêt de chambre du 14 juin 2022. La Cour, saisie par plus de 80 organisations non gouvernementales (ONG), avait alors condamné la Fédération de Russie, relevant que la classification des organisations supposées exercer des « activités politiques » et recevoir des « financements étrangers » « reposait sur une interprétation trop large et imprévisible de ces expressions », d'autant que lesdites organisations encouraient sur ce fondement des « obligations lourdes en matière d'audit et de déclaration » et des « amendes excessives et imprévisibles ». Elle avait conclu qu'une telle législation n'était pas « nécessaire dans une société démocratique », au sens de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qu'elle violait en conséquence.

Rappelons que c'est sur le fondement de cette législation que la Russie a mis fin aux activités de l'association et du centre de recherches Mémorial fondés par Andreï Sakharov en 1989, pour faire vivre la mémoire des victimes du goulag et alerter sur la situation des droits de l'homme.

Certes, tous les dirigeants que nous avons rencontrés ont tenté de faire valoir, la main sur le cœur, les différences entre cette législation russe et leur nouvelle mouture, qui ne mentionne plus les « agents étrangers », synonymes d'espions, mais oblige à la transparence les « organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère », ce qui est caractérisé *a priori* par le seul fait que leur financement étranger dépasse le seuil précis de 20 %... Mais tout de même, le champ d'application paraît bien large, et les quelques représentants de la société civile que nous avons tenus à rencontrer dès notre arrivée, avant d'aller au Parlement, nous ont fait part de leurs fortes inquiétudes.

Tout cela, nous a dit le Premier ministre, se fait au nom de la « transparence » et afin de « consolider la démocratie géorgienne », qui serait « fragilisée par les ingérences étrangères ». Il ne critique pas le fait que certaines ONG, d'ailleurs soutenues par la France, interviennent de manière positive, dans les domaines de l'agriculture et de la santé par exemple. Le président du Parlement s'est fait fort de citer, à l'appui de ce qu'il voulait être une démonstration de validité démocratique, notre propre législation française, en cours d'examen ici même à la commission des lois, sur proposition de la délégation parlementaire au renseignement et du député Sacha Houlié, résolument offensive à l'égard des « ingérences étrangères ». Nous nous sommes efforcés de répondre que le dispositif en discussion était bien différent et visait seulement les représentants d'intérêt agissant pour le compte d'un mandant étranger, et surtout qu'il s'inscrivait dans un cadre contrôlé par une haute autorité indépendante, la

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), dont les décisions sont contestables devant le juge, et non pas par le ministère de la justice, dépendant directement du Gouvernement, comme dans la loi géorgienne. J'ai dit au président du Parlement que, si une loi était présentée sous cette forme en France, elle ne ferait pas un long chemin.

Surtout, nous avons fait valoir le pluripartisme, le bicamérisme, le travail transpartisan auquel nous sommes accoutumés au Sénat, dans cette commission en particulier et d'ailleurs au sein même de la commission d'enquête, qui porte sur les ingérences étrangères, ce dont André Reichardt et Gisèle Jourda, vice-présidents de celle-ci, ont pu témoigner.

Certes, nous avons participé au Parlement à un débat très intéressant et offrant plusieurs points de vue, à l'occasion d'un échange avec la commission de l'intégration européenne au grand complet, incluant donc plusieurs membres de l'opposition, qui ont toutefois dénoncé le fait qu'à la commission des affaires juridiques, saisie au même moment du projet de loi litigieux, le micro leur aurait été coupé et certains d'entre eux auraient été expulsés de la salle... Peut-être a-t-on voulu nous montrer que la commission homologue du Parlement géorgien savait pouvoir agir comme la nôtre, mais l'exercice semblait convenu.

Depuis, nous avons vu le débat se durcir, sous la pression de la contestation populaire, mais aussi d'une tradition parlementaire sans doute beaucoup plus récente et moins policée que la nôtre, puisqu'au Parlement géorgien l'on a même pu échanger des arguments assésés à coups de poing ! Cela pouvait nous inquiéter quant à l'issue de la discussion...

Nous devons donc tenir compte de ce contexte politique et analyser la situation actuelle sur la base des données géopolitiques qu'André Reichardt vient de rappeler, à quelques mois d'élections législatives que le parti au pouvoir envisageait peut-être comme « une promenade de santé », mais qui risquent de se révéler beaucoup plus difficiles pour lui qu'il ne l'espérait.

Au regard de l'ampleur des manifestations populaires de contestation de la nouvelle loi qui a été définitivement adoptée avant-hier, n'y aurait-il pas une volonté du Gouvernement, et surtout de l'homme fort du pays, l'oligarque en chef, président d'honneur du Rêve géorgien, Bidzina Ivanichvili, de réduire, voire d'annihiler tout « regard extérieur » de la société civile et des médias avant les élections d'octobre ?

On perçoit, plus globalement, une pression russe grandissante sur le pays, que confirment les autres lois préoccupantes qui ont également été adoptées juste avant notre mission : la loi sur la défiscalisation des fonds rapatriés de l'étranger, qui bénéficie clairement aux oligarques, parmi les centaines de milliers, voire le million de Géorgiens vivant en Russie, et qui s'ajoute à l'effacement des dettes fiscales promis par le Premier ministre, et celle revenant sur les quotas de femmes en politique, au motif que ces derniers n'auraient pas atteint leurs objectifs. Selon le Premier ministre, cette renonciation aux quotas de femmes obéit au souci « d'apaiser la vie politique » ; il promet d'ouvrir à son parti, « autant de candidatures féminines que possible » ...

Face à ces doutes sérieux sur la dynamique en cours, nous relevons la position courageuse de la Présidente géorgienne, qui oppose son veto à chacune de ces

lois trahissant une dérive du parti qui l'a portée au pouvoir, veto dont elle assure elle-même qu'il sera sans effet - car il peut être outrepassé par une majorité simple au Parlement - mais dont elle assume pleinement la valeur symbolique.

Ce tableau ne serait pas complet sans les manifestations impressionnantes dont nous avons été témoins directement ou dont nous avons été avisés par les médias locaux, lors de notre séjour. La nuit même de notre arrivée, plusieurs milliers, voire dizaines de milliers de personnes manifestaient bruyamment et joyeusement, jusque vers 3 heures du matin, scandant des slogans contre la « loi russe » et chantant leurs convictions européennes, brandissant des drapeaux européens et géorgiens et même des bannières à double face, en cousant les deux drapeaux.

D'autres manifestations ont suivi dès le lendemain, dont une manifestation clairement organisée par les autorités et le parti au pouvoir, avec scène et écrans géants, sonorisation puissante, autocars et minibus ramenant tous les employés des communes des campagnes et montagnes du pays, visiblement convoqués pour la journée. Le soir même de cette contre-manifestation officielle, de nouveau les jeunes défilaient et chantaient dans la rue, en proclamant leur enthousiasme pro-européen. Ce mouvement s'est développé depuis et il continue, malgré la répression qui s'est intensifiée.

M. Ivanichvili, qui ne prend pourtant jamais la parole, a prononcé le 29 avril un rare discours devant la foule amassée devant le Parlement. Ses mots n'ont pas manqué de nous surprendre. Les outrances verbales, la confrontation, font partie, paraît-il, de la culture politique géorgienne, et sans doute ailleurs aussi, en période de campagne électorale. Mais ce discours a des accents populistes : la xénophobie n'est pas loin, quand il fustige un « parti global de la guerre » aux contours flous, qu'il désigne comme l'ennemi, mais jamais nommément. On comprend que l'Ukraine, comme peut-être d'autres pays qui la soutiennent, en fait partie. Voilà qui contraste fort avec l'assurance, proclamée *in fine* par M. Ivanishvili, que la Géorgie intégrera l'Europe en 2030 !

Mme Gisèle Jourda. – Après ce tableau très contrasté, je souhaite, malgré tout, formuler un message d'espoir, en tentant d'examiner où va la Géorgie.

Il ne s'agit pas de jouer les oracles dans l'un de ces moments extrêmement tendus et délicats, où, comme l'a dit le président Rapin, l'histoire peut basculer. La Géorgie peut-elle évoluer vers une sorte de nouveau « Maïdan », une nouvelle révolution, terme que fustige également M. Ivanichvili dans le discours qui vient d'être cité ? La pression géopolitique est-elle trop forte pour que ses institutions puissent y résister ? La Géorgie mène-t-elle habilement, non pas un double jeu, mais un cheminement sur une ligne de crête fort étroite qui pourrait expliquer cette impression de « double discours » que nous avons eue ?

Une chose est sûre, sa situation est examinée de près, par les institutions et organisations européennes et internationales.

En ce qui concerne l'Union européenne, rappelons la chronologie. C'est le 3 mars 2022 que la Géorgie a demandé à adhérer à l'Union européenne, dans la foulée de l'Ukraine et de la Moldavie. Le 17 juin 2022, la Commission européenne a rendu son avis sur cette demande d'adhésion à l'UE, formulant douze recommandations, portant principalement sur l'État de droit, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée

et l'indépendance de la justice. Lors de précédents déplacements en Géorgie, j'avais pu constater que sur ces différentes conditions, notamment la justice, le cheminement de la Géorgie pouvait être marqué par des régressions au fil des élections.

Dès le 23 juin 2022, le Conseil européen a donné à l'Ukraine et à la Moldavie le statut officiel de pays candidats, et affirmé qu'il était prêt à accorder ce statut de pays candidat à la Géorgie, une fois prises en compte les priorités énoncées dans l'avis de la Commission sur sa demande d'adhésion. Cette désynchronisation paraît avoir beaucoup déçu les Géorgiens, ce qui a alourdi le climat – déjà nuageux – au sein du « trio », d'histoires et de tailles bien différentes, mais confronté à des défis géopolitiques semblables.

En même temps que le Conseil européen autorisait l'ouverture de négociations avec l'Ukraine et la Moldavie, il a finalement accordé à la Géorgie le statut de pays candidat en décembre 2023, en l'assortissant de la condition suivante, qui, pour paraître sibylline, peut être lourde de conséquences dans la conjoncture actuelle : « pour autant que les mesures pertinentes énoncées dans la recommandation de la Commission du 8 novembre 2023 soient prises ».

Il s'agit toujours des mêmes priorités, réduites de douze à neuf, en vertu des progrès alors démontrés par la Géorgie, qui avait retiré – ne l'oublions pas – le projet de « loi russe ». Parmi celles-ci, ladite recommandation invitait la Géorgie à garantir la liberté d'action de la société civile – il s'agit de la mesure 9 – et à lutter contre la désinformation contre l'Union et ses valeurs – il s'agit de la mesure 1. Ces deux mesures semblent quelque peu battues en brèche à ce stade, après le vote de la loi avant-hier.

À la confluence entre le développement d'une économie moderne et la construction d'un État de droit, la lutte contre la corruption sera centrale dans les négociations d'adhésion avec l'Union européenne.

Les 27 chefs d'État ou de gouvernement, appuyés par la Commission européenne, ont signifié qu'une adhésion serait exigeante pour la Géorgie ; ils l'ont répété le 14 décembre dernier, en faisant référence à l'avis de la Commission européenne du 17 juin 2022.

Cela signifie que l'Union n'est prête à faire le « saut géorgien » que si plusieurs conditions sont réunies : la Commission exige de la Géorgie qu'elle s'engage plus activement dans la réforme de ses institutions judiciaires pour garantir leur indépendance ; elle lui demande de remédier à la « polarisation » de la vie politique qui empêche pour le moment des alternances fluides entre partis politiques au pouvoir ; et elle lui réclame une lutte résolue contre les discriminations, notamment ethniques, et contre l'emprise des oligarques sur sa vie publique.

Le Haut Représentant de l'Union européenne Josep Borrell a appelé mercredi les autorités géorgiennes à « retirer » la loi controversée sur l'« influence étrangère », jugée « négative » pour la poursuite du processus d'adhésion de la Géorgie à l'UE. « Le choix de la prochaine étape est entre les mains de la Géorgie », souligne ce texte, ajoutant que cette loi controversée était « contraire aux valeurs et aux normes essentielles de l'UE ».

Ce communiqué n'a été rendu public que mercredi, au lendemain de l'adoption de cette loi, en raison de l'opposition de la Hongrie et de la Slovaquie à un texte au nom des 27. La déclaration a donc été faite au nom de la Commission européenne, le Haut Représentant étant aussi vice-président de celle-ci.

Le Conseil de l'Europe va depuis plusieurs années dans le même sens, et la Commission européenne se réfère d'ailleurs aux avis précieux et détaillés de sa Commission de Venise, dont notre collègue Claude Kern est corapporteur pour la Géorgie. Son rapport de 2021 se réfère explicitement à l'accord politique du 19 avril 2021, conclu sous l'égide de Charles Michel, qui n'est malheureusement disponible qu'en anglais, alors que la Géorgie a un statut d'observateur de l'organisation internationale de la francophonie...

M. Claude Kern. – Je vous le ferai parvenir en version française...

Mme Gisèle Jourda. – Il recommande de s'attaquer résolument aux « perceptions d'une justice politisée », préconise une réforme électorale et une réforme judiciaire ambitieuses. La première passe par la proportionnelle intégrale, quasiment assurée pour le prochain scrutin, mais aussi par l'attribution de la vice-présidence de la commission électorale centrale, chargée de superviser le scrutin, à l'opposition, ce que conteste vigoureusement le gouvernement actuel ; la seconde comporte de nombreuses mesures destinées à accroître la transparence et l'indépendance de la justice, et demeure un défi de taille pour le pouvoir.

Ce dernier refuse en particulier le *vetting* des juges, c'est-à-dire la ratification, par un comité international indépendant, de la nomination des juges de la Cour suprême, comme cela a été exigé de certains pays des Balkans, et accompli par certains d'entre eux, comme l'Albanie. Nous avons été également confrontés à ces problématiques en Moldavie avec André Reichardt et Marta de Cidrac.

Les recommandations du Bureau international de la démocratie et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE vont dans le même sens, ainsi que les récentes déclarations du Département d'État américain. Je relève que la présidente de l'AP-OSCE, Mme Pia Kauma, et sa représentante spéciale pour le Caucase – comme Pascal Allizard l'est pour la Méditerranée – se sont entretenus avant-hier avec le Premier ministre, que nous avons rencontré. Celui-ci s'est dit dans l'attente du prochain rapport de la Commission de Venise, qui est, je crois, prévu la semaine prochaine et est très attendu...

M. Claude Kern. – Le 21 mai !

Mme Gisèle Jourda. – Il faudra donc attendre encore un peu pour tirer des conclusions sur l'orientation de la trajectoire européenne de la Géorgie.

Dans ce contexte, en tant que vice-présidente de la délégation parlementaire française à l'AP-OSCE, j'insiste sur l'importance et la nécessité d'une mission d'observation électorale internationale et européenne solide et précoce, beaucoup se jouant en amont du scrutin. Il s'agit d'encourager la Géorgie au respect des critères attendus de ce scrutin.

Il y a en effet un consensus en Géorgie pour estimer que les risques d'atteinte à l'intégrité électorale ne sont pas tant à surveiller le jour du vote que lors de la période pré-électorale. L'observation électorale du scrutin du 26 octobre est bien inscrite à l'agenda de l'OSCE, du BIDDH et de l'AP-OSCE. Il semble que le gouvernement géorgien ait bien demandé une mission d'observation électorale.

Je tiens également à insister sur l'importance du rôle des parlementaires dans de telles missions, et je sais que plusieurs d'entre vous en ont une longue expérience, tel Pascal Allizard, qui a supervisé de semblables missions dans plusieurs pays, dont la Hongrie et la Bosnie-Herzégovine. Je souhaiterais pour ma part y apporter ma contribution.

Monsieur le Président, permettez-moi de conclure par où vous avez bien voulu commencer, en citant mon rapport d'il y a quelques années, co-écrit avec notre ancien collègue René Danési et intitulé *La Géorgie, bon élève du partenariat oriental*. La Géorgie serait-elle devenue un « mauvais élève » ou aurait-elle rétrogradé dans son classement ? Lui aurait-on peut-être pas fait sauter des classes trop tôt, à la suite du bouleversement que représente la guerre en Ukraine ?

En effet, du partenariat oriental où elle s'est tant illustrée à la candidature à marche forcée, mais en réalité sous condition, qu'on lui a octroyée, aurait-on oublié de passer par une étape, intermédiaire mais essentielle, qui resterait à inventer ? Sous quelle forme ? Il convient d'approfondir notre réflexion, et je souhaite continuer mon travail à ce sujet avec André Reichardt, mais aussi avec nos collègues rapporteurs sur l'élargissement, Didier Marie et Marta de Cidrac.

Cette nouvelle forme de partenariat pourrait s'insérer dans un chemin graduel vers l'adhésion, qui ne serait pas un « tout ou rien » à prendre ou à laisser, mais une marche progressive, étape par étape, chapitre après chapitre, celle d'une nouvelle forme d'association, qui prolongerait et valoriserait les accords et formats existants, et toujours en vigueur. Cela doit s'articuler avec l'appartenance de la Géorgie à la Communauté politique européenne (CPE), qui a permis des avancées concrètes pour la Moldavie et dont la prochaine réunion aura lieu cet été à Londres.

Car tout au long de ce chemin, qui peut être plein de chausse-trappes comme le sont souvent les sentiers de ces montagnes qui sont les plus hautes d'Europe, il importe de répondre, non pas seulement aux « rêves » de la population, comme cela a été fait grâce aux accords commerciaux ou sur les visas, mais aussi aux aspirations concrètes de celle-ci. L'Union européenne a, là aussi, un levier à actionner et nous, parlementaires, avons notre mot à dire, en particulier dans le contexte du conflit gelé qui oppose ce pays à la Russie en Ossétie et en Abkhazie. Ce conflit a occasionné des déplacements de populations et emporté l'interdiction de l'apprentissage de la langue géorgienne dans ces zones. Les lignes de franchissement tendent à devenir des frontières, les véhicules qui traversent étant fouillés et des marchandises parfois prélevées, tandis que leurs conducteurs sont contrôlés et questionnés par les autorités russes.

Nous sommes passés du cauchemar au rêve géorgien, puis au réveil. À présent, ce sont les doutes qui prévalent. Ni miracle ni mirage, il revient à présent au peuple géorgien et à ses autorités élues d'écrire un nouveau récit européen de l'avenir

de la Géorgie, qui préserve la paix sans fermer la porte aux perspectives d'adhésion, à moyen terme.

M. Claude Kern. – Je suis pour ma part un peu plus perplexe, car la réunion des représentants des partis rivaux aboutirait plus vraisemblablement à un match de boxe qu'à un dialogue.

Le non-respect des droits de l'homme est également préoccupant.

Le médiateur de la République s'est récemment exprimé contre la loi sur les ingérences étrangères, et sa destitution a tout de suite été demandée. Il est le troisième médiateur en cinq ans. La jeune femme qui l'a précédé a elle aussi démissionné, en évoquant les pressions exercées sur sa famille.

La répression est orchestrée par des milices aux méthodes brutales envoyées contre les manifestants. Il y a trois ans, lors d'une manifestation contre la loi réprimant les personnes LGBT, un journaliste a été poursuivi et tabassé à mort par ces milices.

La loi sur les ingérences étrangères n'est pas la seule qui pose problème. Un projet de loi sur la famille est actuellement en discussion. Cette disposition n'est semble-t-il plus d'actualité, mais il était notamment proposé de retirer la garde de ses enfants à une femme divorcée qui se remarierait ou se mettrait en concubinage.

Le sort de l'ancien Président Mikhaïl Saakachvili, qui est malade et incarcéré, m'interpelle aussi. Son parti, le MNU, ne le soutient plus, alors qu'il est en attente d'un jugement de la CEDH pour l'exécution d'un certain nombre d'opposants.

Le code électoral a été modifié à la demande de la Commission de Venise mais sans tenir compte de ses avis, notamment pour l'élection du Président de la République.

Les Géorgiens ont peur de leurs voisins russes et azéris, vis-à-vis desquels il leur est difficile de se positionner. Et tout état de cause, il est difficile de savoir quelle direction prend ce pays qui semble faire deux pas en arrière après avoir fait un pas en avant...

Mme Gisèle Jourda. – C'est exact.

M. Didier Marie. – La Géorgie est à un tournant, tout comme l'Union européenne, qui doit montrer sa capacité à défendre la démocratie à ses portes et à offrir des perspectives aux populations pro-européennes.

Le gouvernement actuel semble créer les conditions d'un refus de l'UE et organiser le découragement de celles et ceux qui veulent rejoindre l'Europe. Si le respect de l'État de droit est primordial, l'Europe doit donner des perspectives aux candidats, ce qui passe par des aides matérielles et techniques. En Macédoine du Nord, la population, qui finit par se lasser d'attendre, s'est donné une majorité nationaliste.

Il faut aussi que les forces pro-européennes s'organisent. Certes 80 % de la population est pro-européenne, mais l'opposition peine à proposer un débouché politique. Il me semble à ce titre nécessaire qu'une mission d'observation soit menée au mois d'octobre.

Si la limite administrative entre la Transnistrie et la Moldavie paraît relativement poreuse, il n'en va pas de même des lignes de démarcation entre l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie et le reste de la Géorgie.

M. Jean-François Rapin, président. – Un jeune homme s'est fait tuer par un soldat russe parce qu'il franchissait la « ligne de démarcation » entre l'Ossétie du Sud et la Géorgie hors des points de passage identifiés.

M. Didier Marie. – Les populations d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie souhaitent-elles appartenir à la Géorgie, ou est-ce déjà trop tard au regard de l'épuration politique et quasi-ethnique qui y a été menée ?

M. Claude Kern. – L'avis de la Commission de Venise sera rendu le 21 mai. Le Premier ministre, que j'ai contacté, a décidé de ne pas attendre cet avis pour faire voter la loi sur les ingérences étrangères, m'expliquant que nous verrions bien en temps utile.

La commission de *monitoring* se rendra en mission d'observation électorale le 26 octobre. Elle devait également se rendre en Géorgie en juin, mais cette visite a été reportée en juillet, puis de nouveau en octobre.

Nous avons effectivement eu connaissance de la mort de deux personnes qui essayaient de franchir la limite administrative.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous avons de bonnes relations avec les parlementaires, mais nous nous gardons de tout angélisme. Nous avons parfois l'impression que la Géorgie pourrait entrer dans l'UE... sous réserve que nous acceptions ses conditions ! À cette « orbanisation » de la région, je réponds clairement que l'Union européenne n'est pas un supermarché.

Le budget de la mission d'observation de l'Union européenne EUMM à la frontière des territoires occupés s'élève à 47 millions d'euros tous les deux ans. J'ai fait valoir auprès du Premier ministre que ce faisant, l'Union européenne défendait déjà ses frontières futures, mais de manière générale, et même si notre déplacement s'est très bien passé, ce type de propos reçoit un accueil assez distant.

Mme Gisèle Jourda. – Le partenariat oriental a justement été conçu comme un outil pour éviter l'exaspération des populations des pays candidats tout en ménageant la frilosité de l'Union européenne vis-à-vis de l'élargissement. Les critères retenus étaient aussi exigeants que les critères qu'ont dû remplir des pays déjà entrés, tels que la Hongrie.

En Ossétie et en Abkhazie, les Russes se sont appuyés sur la culture séparatiste de ces deux provinces. Le cas de la Transnistrie est à ce titre bien différent.

M. André Reichardt. – Quelque 80 % des Géorgiens souhaitent que leur pays adhère à l'Union européenne, mais faute de partager une vision, ils n'arrivent pas à s'accorder. Le parti au pouvoir souhaite l'adhésion uniquement à ses conditions, car il estime que la Géorgie a aussi beaucoup à apporter à l'UE. Cela pose une question de fond, car j'estime qu'en l'état, l'UE ne peut pas accueillir la Géorgie et la Moldavie. Elle doit d'abord se réformer.

J'estime également qu'il nous faudra, dès que les prochaines échéances européennes seront passées, mettre sur la table une évolution des modalités du partenariat oriental, car celui-ci a atteint ses limites.

Mme Gisèle Jourda. – Je vous rejoins. Il a déjà été revu plusieurs fois.

M. André Reichardt. – Il faut le considérer comme un véritable sas à l'adhésion, avec des conditions plus exigeantes et un *monitoring* plus sérieux.

Institutions européennes

Bilan des résolutions européennes et avis politiques adoptés au cours de la session 2022-2023 - Examen du rapport d'information de M. Jean-François Rapin

M. Jean-François Rapin, président. – Il me revient de vous faire part du bilan de notre travail au cours de la session parlementaire 2022-2023.

Je tiens d'abord à vous remercier, mes chers collègues, pour votre présence et pour la qualité de nos échanges. Lors de la session 2022-2023, l'activité de notre commission a été importante : nous avons tenu 52 réunions de commission, soit 4 de plus que lors de la session précédente, pour un nombre total d'heures de réunions comparable.

La session 2022-2023 a été aussi marquée par l'intensité de notre travail d'influence auprès des institutions européennes. Ce travail, qui n'est pas toujours naturel pour les parlementaires français que nous sommes, n'en est pas moins essentiel, non seulement pour anticiper les réformes européennes à venir, mais aussi et surtout pour obtenir qu'elles intègrent nos priorités.

Ce dialogue politique s'est d'abord traduit par des échanges fructueux avec nos homologues ukrainiens et moldaves, mais aussi par l'accueil d'une délégation du Sénat roumain, au Sénat et dans les Hauts-de-France, ou encore, par une réunion commune avec des représentants des groupes politiques du Parlement européen, à Strasbourg. Plusieurs auditions importantes ont également marqué la session : celle du commissaire européen à l'agriculture, M. Janusz Wojciechowski, le 1^{er} mars 2023, au cours de laquelle nous avons souligné la nécessité de réorienter la politique agricole commune (PAC) afin d'assurer notre souveraineté alimentaire, et celle de Mme Emily O'Reilly, Médiatrice de l'Union européenne, le 12 juillet 2023, qui avait inauguré notre réflexion sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne.

Ce dialogue s'est aussi traduit par 11 déplacements à Bruxelles ou à Strasbourg des rapporteurs de notre commission, pour leur permettre de dialoguer avec des représentants de la Commission européenne, du Parlement européen et des représentations permanentes des États membres. Je veux également rappeler les déplacements organisés en commun avec la commission des lois, à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), à Luxembourg les 6 et 7 février 2023, puis à la CEDH, à Strasbourg, le 13 mars 2023, qui nous ont permis de mesurer l'impact de leurs jurisprudences, mais aussi de lever certaines incompréhensions.

Ce dialogue politique s'est aussi manifesté par notre participation aux traditionnelles conférences interparlementaires européennes, en premier lieu, les réunions plénières de la Cosac, à Prague en novembre 2022 et à Stockholm en mai 2023, où nous avons répété l'importance d'une revalorisation de la place des parlements nationaux dans la prise de décision européenne, sur la base des conclusions du groupe de travail de cette même Cosac que j'avais présidé au titre de la présidence française de l'Union européenne.

Pour rappel, ces conclusions, rendues publiques en juin 2022, ont recommandé, par exemple, l'instauration d'un « carton vert » – droit d'initiative qui

nous permettrait de mieux contribuer au processus législatif européen – et une extension des délais accordés au contrôle de subsidiarité – dix semaines, contre huit aujourd’hui.

Par ailleurs, notre commission a entendu 18 communications pour éclairer le Sénat sur des enjeux complexes ou des choix à venir. Ces communications ont ainsi permis de mieux comprendre l’impact de la guerre en Ukraine sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et de comprendre les bouleversements qu’emportent les projets de la Commission européenne destinés à renforcer l’industrie européenne de défense.

Ces communications ont aussi fait le point sur la PAC, sur la politique commerciale européenne ou encore sur les perspectives d’élargissement de l’Union européenne. Elles ont enfin garanti l’information de notre commission sur l’activité des délégations du Sénat à l’assemblée parlementaire (AP) du Conseil de l’Europe (APCE) et à l’AP de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE).

Notre commission a aussi effectué l’examen systématique de l’ensemble des textes européens qui lui sont soumis. Au cours de la session 2022-2023, notre commission a été saisie de 1 077 textes européens au titre de l’article 88-4 de la Constitution, soit une hausse de 13 % par rapport à la session précédente. Elle en a examiné de plus près le quart, donc 283 textes, soit en procédure écrite, soit directement lors de ses réunions. Il faut aussi signaler qu’environ la moitié des textes soumis à notre contrôle – 586 exactement – ont fait l’objet d’une procédure d’accord tacite après 72 heures, surtout pour des textes liés à la guerre en Ukraine.

Sur la base des textes européens reçus par notre commission, 18 résolutions européennes, soit autant qu’au cours de la session précédente, ont été adressées par le Sénat au Gouvernement, au titre de l’article 88-4 de la Constitution. Dans un peu plus de 61 % des cas, ces positions exprimées par le Sénat ont été prises en compte en totalité ou en majorité.

Parmi les 11 résolutions qui ont été le mieux suivies d’effets, je citerai les résolutions relatives à l’amélioration des conditions de travail des travailleurs des plateformes, à la réforme du marché de l’électricité ou encore à la régulation de l’intelligence artificielle (IA). Nous pouvons être fiers de notre résolution sur les travailleurs des plateformes, qui participe à l’encadrement, pour la première fois, d’un secteur qui n’obéissait véritablement à aucune règle, d’une part en limitant l’utilisation de l’IA pour contrôler ces travailleurs, et d’autre part, en permettant de requalifier leurs situations en salariat lorsque le lien de dépendance entre l’employeur et l’employé est prouvé.

Je veux aussi mentionner notre résolution sur la protection de la filière pêche française, qui a utilement sonné l’alarme face à un projet « hors sol » de suppression des activités de pêche au chalut dans les aires marines protégées, au nom de la biodiversité, sans tenir compte des efforts entrepris. Notre résolution européenne dénonçant les transferts massifs forcés d’enfants ukrainiens a été la première, initiant un mouvement qui a contribué à appuyer l’action des autorités françaises, ukrainiennes et européennes, à la fois pour poursuivre les responsables de ces crimes et pour obtenir le retour des enfants dans leur famille.

Par ailleurs, en l’état des négociations européennes, qui ne sont pas toujours achevées, on peut estimer que 5 résolutions européennes ont été partiellement suivies

d'effets. Il s'agit par exemple de nos résolutions sur les droits fondamentaux en Iran – où, malheureusement, la situation des femmes n'a connu aucune amélioration – et sur l'approvisionnement en matières premières critiques. Est aussi concernée notre résolution sur l'avenir de Frontex. À cet égard, si nos préconisations sur son déploiement dans les pays tiers des Balkans et d'Afrique ont été reprises par le Gouvernement, il n'en va pas de même pour celles destinées à permettre à Frontex d'agir plus efficacement dans ses missions d'appui aux contrôles des frontières et à mieux associer les parlements nationaux à son pilotage. Je le déplore car, dans le même temps, les flux migratoires irréguliers ont continué à augmenter.

Enfin, signalons que 2 résolutions adoptées par le Sénat n'ont pas connu de suites positives. La première, relative aux négociations d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, a confirmé l'isolement de la France, qui refuse que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) se voie reconnaître une compétence en matière de politique étrangère et de sécurité commune (Pesc). Les négociations se poursuivent, mais la vigilance est de mise.

La seconde résolution est relative au dossier qui, pour l'heure, constitue le plus grave échec du mandat von der Leyen, à savoir celui de la prévention et de la lutte contre les abus sexuels sur les enfants en ligne. Ce cadre européen n'est en effet toujours pas en place. Notre résolution demandait l'adoption d'une architecture pérenne permettant d'accroître l'efficacité de cette lutte sans installer une surveillance généralisée de l'ensemble des communications. Les partisans de la protection des enfants et ceux de la vie privée continuent toutefois à s'opposer stérilement. Espérons néanmoins qu'un accord sera prochainement trouvé, car il s'agit d'un enjeu d'intérêt général.

Nous avons aussi contribué à nourrir le dialogue politique informel institué avec la Commission européenne par nos avis politiques. Dans ce cadre, les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne ont adressé à la Commission européenne 355 avis en 2022, contre 360 en 2021. Pour sa part, au cours de la session parlementaire 2022-2023, le Sénat a adopté 16 avis politiques – soit 1 de plus qu'en 2021-2022 – ce qui en fait la neuvième assemblée parlementaire de l'Union européenne la plus active à cet égard.

La majorité de ces avis avaient le même contenu que nos résolutions européennes. Par exception, je veux citer l'avis politique adopté sur la stratégie pharmaceutique européenne. Je veux aussi souligner l'importance de l'avis présenté avec Didier Marie sur le programme de travail de la Commission européenne, qui comprend des recommandations de méthode à l'adresse de la prochaine Commission européenne, en particulier pour lui demander de présenter une analyse d'impact avec chaque nouveau projet et de respecter scrupuleusement le multilinguisme.

Je tiens à souligner que la Commission européenne a répondu systématiquement à nos avis politiques. En revanche, alors qu'elle a pris un engagement de principe consistant à nous répondre dans un délai de trois mois, son délai de réponse reste insuffisant, avec seulement 28 % de ses réponses envoyées au Sénat dans les délais.

Enfin, notre commission des affaires européennes a été saisie par la Commission européenne de 123 textes sur la période concernée, au titre du contrôle de subsidiarité que les traités confient aux parlements nationaux.

Pour rappel, au titre de ce contrôle, chaque parlement national dispose de deux voix – dans les systèmes bicaméraux, chaque chambre dispose d'une voix. Si plus d'un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux dénoncent, par le biais d'un avis motivé, une entorse au principe de subsidiarité, la Commission européenne doit réexaminer sa proposition. Ce seuil est moins élevé, puisqu'un quart des voix suffisent, lorsqu'il s'agit de projets d'actes législatifs dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité. C'est la procédure dite du « carton jaune ».

En ce qui concerne le Sénat, les 123 textes ont été examinés par le groupe de travail subsidiarité de notre commission, qui comprend un représentant de chaque groupe politique. Sur recommandation de ce groupe, un rapporteur peut être nommé. Et sur son rapport, le Sénat peut adopter un avis motivé prenant la forme d'une résolution dans laquelle il indique les raisons pour lesquelles la proposition ne lui paraît pas conforme au principe de subsidiarité. En pratique, le Sénat vérifie alors si l'Union européenne est bien compétente pour proposer une telle initiative, si la base juridique choisie est pertinente et si l'initiative proposée apporte une « valeur ajoutée » européenne. Le Sénat vérifie également si le projet n'excède pas ce qui est nécessaire pour mettre en œuvre les objectifs poursuivis.

En 2022-2023, notre commission a adopté 4 avis motivés, relatifs au projet d'acte sur la liberté des médias, à celui créant un certificat européen de filiation, aux nouvelles normes européennes relatives aux emballages et au marché de gros de l'énergie.

Ce contrôle est essentiel, parce qu'il est l'un des seuls pouvoirs reconnus aux parlements nationaux dans les traités et dans notre Constitution. Pour rappel, cette mission est fixée par l'article 88-6 de la Constitution, qui prévoit que « l'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité ».

Ce contrôle est également essentiel car il constitue la seule garantie du respect de la répartition des compétences entre États membres et Union européenne prévue par les traités. Cela est d'autant plus important au moment où les prérogatives européennes des parlements nationaux diminuent, sous l'effet conjugué de trois évolutions.

Tout d'abord, depuis 2019, et à traités constants, l'Union européenne obtient de nouvelles compétences en lieu et place des États membres, par exemple pour mener la transition écologique et la numérisation de nos économies, ou pour tirer les leçons de la guerre en Ukraine. Dans son avis sur le marché de gros de l'énergie, le Sénat a ainsi estimé que les nouveaux pouvoirs confiés à l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) allaient faire « doublon » avec ceux existants au niveau national.

Pour mettre en œuvre ses réformes, la Commission européenne propose ensuite désormais beaucoup de règlements en lieu et place des directives. Or si les directives sont des textes qui doivent être transposés en droit interne et laissent donc une marge d'appréciation aux parlements nationaux, les règlements sont des textes d'effet

direct et d'application immédiate. Le Sénat a critiqué cette tendance dans ses avis sur la liberté des médias et sur les règles de filiation.

De nombreux textes prévoient enfin des actes délégués qui ne sont pas soumis au contrôle des parlements. Ces actes délégués peuvent en principe être pris par la Commission européenne pour interpréter ou compléter des éléments accessoires d'un texte législatif, mais en pratique, la Commission européenne y recourt très souvent pour modifier des dispositions essentielles des réformes.

Nous l'avions souligné dans l'avis motivé adopté sur la proposition de règlement sur le certificat européen de filiation. En effet, la Commission européenne s'y réservait le pouvoir de définir le contenu de ce certificat par acte délégué, alors que ce certificat est la disposition essentielle de cette réforme et que celle-ci n'est pas du tout consensuelle entre les États membres.

Le sort de nos avis motivés est variable, mais l'on peut noter que l'acte sur la liberté des médias a été modifié dans un sens favorable aux positions du Sénat. De même, sur le marché de gros de l'énergie, la Commission européenne a introduit un pouvoir d'objection des États membres qui leur permet de s'opposer – au cas par cas – au nouveau pouvoir d'enquête conféré à l'agence européenne compétente. Enfin, sur la filiation, nos demandes fermes de respect de la jurisprudence de la CEDH et de non-reconnaissance des filiations liées à la gestation pour autrui (GPA) ont été reprises par le Gouvernement et devraient l'emporter au terme des négociations.

Au final, ces réussites doivent nous inciter à rester en veille sur l'actualité européenne et à continuer de travailler pour concevoir des résolutions et avis afin de convaincre les institutions européennes du bien-fondé de nos positions. Faisons vivre ces procédures. C'est un enjeu majeur pour maintenir l'influence européenne du Sénat et pour permettre à nos concitoyens d'exprimer leurs priorités relatives à l'Union européenne.

La commission des affaires européennes autorise la publication du rapport d'information, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Questions diverses

M. Didier Marie. – Monsieur le président, des rapporteurs ont-ils été désignés pour la proposition de règlement relatif à l'industrie de défense ?

M. Jean-François Rapin, président. – J'allais y venir, mon cher collègue !

Réuni le 7 mai, le groupe de travail Subsidiarité a conclu à la nécessité d'approfondir l'examen de la conformité au principe de subsidiarité de deux textes au titre de l'article 88-6 de la Constitution :

- la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que contre les matériels relatifs à des abus sexuels sur des enfants, et remplaçant la décision-cadre 2004-68-JAI du Conseil (refonte) – COM(2024) 60 final ;

- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense – COM(2024) 150 final.

Je vous propose de confier ces missions à nos collègues André Reichardt, pour le premier de ces textes, dans la mesure où il a déjà acquis une expertise sur ce sujet, concernant la lutte contre la pédopornographie en ligne, et François Bonneau, Dominique de Legge et Gisèle Jourda pour le second, au titre du suivi qu'ils exercent sur les questions de défense pour notre commission.

Il en est ainsi décidé.

Jeudi 22 mai 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Justice et affaires intérieures

Proposition de directive relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants - Examen de la proposition de résolution portant avis motivé de M. André Reichardt sur la conformité au principe de subsidiarité

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous abordons aujourd'hui un sujet particulièrement important, puisqu'il touche à la protection des enfants, qui sont parmi les plus vulnérables dans notre société. Notre responsabilité est d'assurer leur protection autant que possible face aux nouvelles menaces dont ils sont devenus l'objet dans l'espace numérique. De fait, ces menaces vont croissant : en France, 160 000 enfants sont victimes d'abus sexuels chaque année ; en Europe, 1,5 million de cas d'abus ou d'exploitation sexuels ont été signalés en 2022, contre 1 million en 2020. Nul ne conteste la nécessité d'une action urgente et déterminée contre ce fléau et de nombreuses mesures ont déjà été prises à l'échelon tant national qu'europpéen.

Le Sénat est particulièrement mobilisé sur ce sujet depuis plusieurs années. En s'appuyant sur le travail de nos collègues André Reichardt, Catherine Morin-Desailly et Ludovic Haye, notre commission y a contribué directement en adoptant en mars 2023 une proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants en ligne. Par ce texte, le Sénat a marqué son appui aux efforts de l'Union européenne, notamment son soutien au principe de la détection et du retrait des contenus pédopornographiques en ligne sur injonction d'une autorité nationale compétente, tout en veillant à ne pas instaurer une surveillance généralisée et permanente des communications.

À présent, notre assemblée est saisie d'une nouvelle proposition de directive européenne destinée à actualiser la directive de 2011, qui pénalise, au niveau européen, les infractions liées aux abus sexuels sur les enfants. Réuni le 7 mai dernier, le groupe de travail sur la subsidiarité de notre commission a estimé que la conformité de ce texte à ce principe méritait un examen approfondi. Notre commission a confié cette tâche à André Reichardt, qui nous proposera de dénoncer la non-conformité de ce texte à ce principe.

Catherine Morin-Desailly pourra naturellement compléter cette analyse grâce à son expertise. Nous pouvons d'ailleurs nous réjouir avec elle de la décision que le Conseil constitutionnel a rendue vendredi dernier, qui valide en grande partie la loi du 22 mai dernier visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, examinée au Sénat par une commission spéciale qu'elle présidait. Le Conseil constitutionnel a en effet validé la constitutionnalité des mesures de blocage et de déréférencement de sites qui visent à prévenir l'accès à des contenus pornographiques par des mineurs.

Ainsi, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) veillera à ce que les contenus pornographiques en ligne ne soient pas accessibles aux mineurs et établira pour cela un référentiel des systèmes de vérification de l'âge que certains éditeurs et fournisseurs de services en ligne devront mettre en œuvre. Elle pourra également exiger de ces derniers la conduite d'un audit de ces systèmes. Le Conseil constitutionnel a ainsi entendu mettre en œuvre l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, que nous ne perdrons pas de vue aujourd'hui, tout en veillant au respect par l'Union européenne des compétences laissées aux États membres par les traités.

M. André Reichardt, rapporteur. – Mes chers collègues, comme indiqué par le Président Rapin, j'ai été chargé par notre commission d'examiner, au titre du contrôle de subsidiarité, la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil COM(2024) 60 final relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants.

Je ne vais pas détailler l'importance de la lutte contre les abus sexuels sur les enfants en Europe, dont Catherine Morin-Desailly, Ludovic Haye et moi-même avons fait un bilan exhaustif et préoccupant l'an dernier, lorsque nous avons présenté notre proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants.

Je rappellerai simplement deux constats : selon la Commission européenne, et comme le rappelait aussi le Président Rapin, un enfant sur cinq en Europe est victime d'une forme ou d'une autre d'abus ou d'exploitation sexuels. L'évolution des chiffres est exponentielle : 1,5 million de cas ont ainsi été signalés en 2022, contre 1 million en 2020. De plus, l'Union européenne détient aujourd'hui un triste record, celui d'être le premier hébergeur de contenus à caractère pédopornographique dans le monde.

La France, de longue date, a pris ce combat à bras-le-corps, en adoptant des mesures de prévention et de signalement efficaces. On peut citer le numéro d'appel d'urgence 119 ou la plateforme Pharos, composée de policiers et de gendarmes qui recueillent les signalements de contenus illicites sur internet pour les faire retirer. Rappelons aussi le rôle pionnier joué par le Sénat dans la pénalisation des atteintes sexuelles, des agressions sexuelles et des viols sur mineurs, ainsi que dans le droit à l'indemnisation des victimes.

En complément, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la directive 2011-93-UE a coordonné les efforts des États membres en définissant les infractions pénales permettant de punir les abus sexuels, mais aussi l'exploitation sexuelle des enfants, la pédopornographie et la sollicitation d'enfants à des fins sexuelles. Elle fixe par ailleurs un quantum de peines minimales, prévoit une possibilité de signalement de ces abus par les professionnels et demande qu'une personne physique condamnée soit empêchée d'exercer des activités professionnelles avec des enfants. Elle pose enfin des principes fondamentaux pour l'assistance aux enfants victimes et pour leur protection.

Dans le cadre d'une nouvelle stratégie, la Commission européenne veut aller plus loin. Depuis le 24 juillet 2020, elle a ainsi présenté trois textes successifs pour sécuriser la détection et le retrait des contenus en ligne relatifs à des abus sexuels sur les

enfants, ainsi que pour créer un centre de l'Union européenne chargé de prévenir et de combattre les abus sexuels sur les enfants.

À cet égard, la résolution européenne n° 77 du 20 mars 2023, adoptée par le Sénat sur le rapport conjointement rédigé par Ludovic Haye, Catherine Morin-Desailly et moi-même, défendait le principe du retrait des contenus pédopornographiques en ligne sur injonction d'une autorité judiciaire ou d'une autorité administrative indépendante, tout en refusant les dispositions qui nous feraient basculer dans un système permanent de surveillance généralisée des communications. Notre résolution avait aussi refusé la création du centre de l'Union européenne chargé de prévenir et de combattre les abus sexuels sur les enfants, après avoir constaté que celui-ci ralentirait les procédures de coopération, qu'il coûterait 28,5 millions d'euros et que ses missions pourraient doubler avec celles d'Europol.

Désormais, la Commission européenne souhaite muscler le contenu de la directive 2011-93-UE. En pratique, cette proposition de directive tend d'abord à étendre la liste des infractions pénales visées par la directive de 2011. Pour cela, elle vise à élargir le champ d'application de l'infraction d'abus sexuel en remplaçant la notion de « pédopornographie » par celle d'« infractions liées aux matériels relatifs à des abus sexuels sur enfants ». Elle vise aussi à créer deux nouvelles infractions tenant compte de l'évolution des pratiques criminelles, à savoir la « sollicitation d'abus sexuels » et « l'exploitation en ligne à des fins d'abus sexuels ou d'exploitation sexuelle d'enfants ».

Cette proposition de directive a également pour objet de renforcer le quantum minimal des peines applicables. De plus, elle vise à étendre la responsabilité pénale des personnes morales en cas de défaut de surveillance ou de contrôle et tend à harmoniser les délais de prescription au niveau européen.

Elle tend aussi à imposer une obligation de signalement aux professionnels travaillant en contact avec les enfants, en détaillant les mesures de prévention à prendre. Elle a également pour objet de justifier la création du centre de l'Union européenne chargé de prévenir et de combattre les abus sexuels sur les enfants, en confiant à celui-ci un rôle de centralisation des informations et de forum d'échange de bonnes pratiques. Enfin, elle pose un droit des victimes à l'indemnisation financière.

La présente proposition est-elle conforme au principe de subsidiarité ?

S'il répond par la négative à cette question, le présent projet d'avis motivé ne vise absolument pas à remettre en cause les efforts déployés contre les abus sexuels sur les enfants, bien au contraire. Il vise à renforcer ces derniers en demandant que, pour chaque action, on utilise l'échelon le plus efficace, local, national ou européen, conformément au principe de subsidiarité.

Il n'y a pas de problème de base juridique : en effet, les articles 82 et 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) sont pertinents pour fonder juridiquement la présente proposition. Pour rappel, l'article 83 du TFUE permet à l'Union européenne d'adopter des « règles minimales » pour définir des infractions pénales et leur sanction dans des domaines de criminalité grave et ayant une dimension transfrontière.

En l'espèce, depuis 2011, l'Union européenne a adopté de telles « règles minimales » pour couvrir un champ large d'infractions pénales et le service juridique du Conseil a logiquement confirmé la pertinence de ce choix.

En revanche, ce texte suscite à mon sens plusieurs interrogations relatives au respect de la compétence des États membres et du principe de subsidiarité.

En effet, ce texte s'inscrit dans un phénomène d'accélération de « l'eupéanisation » du droit pénal que nous constatons depuis 2019. Pour rappel, en l'état des traités, la compétence de principe en droit pénal est détenue par les États membres et il revient aux parlementaires nationaux d'élaborer et de voter les lois pénales. Comme je viens de le rappeler, l'Union européenne dispose d'une compétence complémentaire. Toutefois, sans consulter les parlements des États membres, la Commission dirigée par Mme von der Leyen a déjà présenté de nombreuses réformes pénales pour lutter contre la criminalité environnementale, les violences faites aux femmes, la corruption ou les trafics de migrants.

À l'heure où les institutions européennes semblent envisager un droit pénal européen autonome, le projet d'avis motivé que nous examinons rappelle que les parlements nationaux doivent être consultés sur ces projets en temps utile afin que leurs compétences en matière pénale soient respectées.

Le projet d'avis motivé souligne qu'il est bienvenu que la réforme prenne en compte les nouveaux comportements des auteurs d'infractions sexuelles sur les enfants. Deux nouvelles infractions sont ainsi créées, « l'exploitation sexuelle en ligne », qui a explosé, et la diffusion sur internet de « manuels de pédophilie ».

Toutefois, le projet d'avis motivé souligne une deuxième difficulté importante au regard du respect des traités : plusieurs dispositions du texte ont en effet un champ d'application si étendu et si précis qu'elles paraissent ne plus laisser de marge d'appréciation aux États membres.

Il en va ainsi de l'article 5 qui vise à remplacer l'infraction de « pédopornographie » par la nouvelle notion d'« infractions liées au matériel relatif à des abus sexuels sur les enfants », peu ou mal définie, ce qui est susceptible d'étendre sans limites l'application de la présente directive au détriment des lois nationales.

Ce même article 5 tend à prévoir que des « organisations » autorisées par les États membres, mais dont le statut reste indéterminé, pourraient effectuer des actions de recherche, d'analyse et de détection de contenus en ligne relatifs à des abus sexuels sur des enfants. Si le rôle des associations doit être salué quand celles-ci accompagnent les victimes, en revanche, la détection et l'analyse des matériels contenant des preuves d'abus sexuels relèvent exclusivement des services de police et des autorités judiciaires des États membres, le cas échéant par un pouvoir d'injonction sur les fournisseurs de services d'hébergement en ligne.

Le présent texte mettrait des organisations privées en concurrence avec les autorités régaliennes, sans interdire aux premières de poursuivre un but lucratif. De plus, un tel projet pourrait entraîner des conflits d'intérêts. Enfin, la possibilité donnée aux « organisations » de détenir des contenus pédocriminels pourrait occasionner des dérives.

Soulignons ensuite que l'article 17 de la proposition de directive vise à instaurer une obligation de signalement des soupçons d'abus sexuels sur les enfants, notamment pour les professionnels de santé. Cela pourrait emporter pour les États membres l'obligation de mettre fin au secret médical dans les situations considérées, sans adaptation possible. Une telle obligation remettrait en cause le dispositif équilibré qui existe en droit français à l'article R. 4127-44 du code de la santé publique, qui appelle tout médecin à « mettre en œuvre les moyens les plus adéquats » pour protéger les victimes « en faisant preuve de prudence et de circonspection » et, si ces dernières sont des mineurs, à alerter « les autorités judiciaires ou administratives, sauf circonstances particulières qu'il apprécie en conscience ».

Enfin, au lieu de fixer des lignes directrices en matière de prévention tout en laissant les États membres les mettre en œuvre avec les instruments de leur choix, l'article 28 de la proposition de directive, consacré à la prévention des abus sexuels, tend à énumérer une à une les structures institutionnelles et sociales dans lesquelles les États membres devraient prendre les mesures de prévention appropriées, avant de préciser que ces mesures devraient comprendre « des orientations, des protocoles internes et des normes spécifiques définissant des bonnes pratiques ». À l'évidence, ce degré de précision n'est pas du ressort d'une directive, mais relève plutôt d'une circulaire ministérielle. Ce faisant, le présent texte ne respecte pas la définition d'une directive européenne, qui doit fixer une obligation de résultat aux États membres, mais leur laisser le choix des moyens et des procédures pour leur mise en œuvre.

Par ailleurs, plusieurs dispositions de la présente proposition semblent moins favorables aux victimes que le droit pénal national. En principe, les États membres peuvent prendre des mesures plus strictes ou plus précises que les « règles minimales » européennes. Mais au vu du souhait relativement patent de la Commission européenne d'harmoniser les différentes législations nationales, il y a de légitimes motifs d'inquiétude sur la pérennité des dispositions nationales visées.

Ainsi, l'article 3 vise à ajouter les actes de pénétration à la liste des abus sexuels sur les enfants, en les punissant de dix ans de prison et de douze ans lorsqu'ils ont été commis sur un mineur de moins de quinze ans. En droit pénal français, de tels actes constituent des viols ; ils sont donc criminalisés, les peines allant de vingt ans de prison jusqu'à la perpétuité. Il en va de même pour tout acte buccogénital sans qu'une référence au comportement intentionnel soit nécessaire. De fait, si la réforme discutée était adoptée en l'état et interprétée strictement, elle pourrait avoir pour conséquence de décriminaliser certains faits constitutifs de viol sur mineur dans notre droit, ce qui n'est pas acceptable.

En complément, l'article 10 de la directive reconnaît une possibilité de consentement d'un mineur de quinze ans à un acte sexuel, dès lors que ce dernier a lieu « entre pairs », c'est-à-dire entre mineurs du même âge. Ce dispositif est moins souple que la clause dite « Roméo et Juliette » du dispositif pénal français actuel, qui reconnaît la possibilité d'une relation consentie entre un mineur et un jeune majeur dès lors que la différence d'âge entre eux est de moins cinq ans.

Troisième exemple, les dispositions de l'article 16, relatives aux délais de prescription, ne reprennent pas la « prescription glissante » du droit pénal français en cas de nouvelle infraction, alors que celle-ci rallonge d'autant les délais au bénéfice des victimes.

Enfin, le projet d'avis motivé constate que certains articles de la proposition de directive créent des dispositifs inutiles qui font peser des charges excessives sur les États membres. Il s'agit des articles 20 et 25, relatifs à la création du centre de l'Union européenne déjà évoqué et de l'article 31, relatif à la collecte de statistiques.

J'ai déjà rappelé pourquoi le Sénat s'était opposé l'an dernier à la création d'un centre de l'Union européenne dédié à la prévention des abus sexuels. La création de ce centre est de nouveau proposée, mais notre sentiment demeure, car les tentatives de justification de cette création ne sont pas plus convaincantes. Le budget prévu, de 25 millions d'euros, serait mieux utilisé s'il était consacré à des actions concrètes de protection des enfants, pour lesquelles les besoins de soutien financier sont très importants.

Par ailleurs, la demande de collecte de statistiques imposée aux États membres à l'article 31 semble également excessive. Les États membres devraient simplement être conduits à transmettre les informations à leur disposition. En outre, cette demande fait référence à un concept de « délinquant potentiel » qui est inacceptable tant éthiquement que juridiquement, car il laisse entendre que certaines personnes seraient prédestinées à commettre des abus sexuels.

Vous l'avez compris, mes chers collègues, mon évaluation de ce projet est assez critique. Je ne suis pas en principe hostile à une coopération européenne en matière de lutte contre les abus sexuels sur les enfants, mais ce texte repose sur des dispositions qui ne respectent pas toutes nos compétences et, ce faisant, ne s'appuient pas sur les bonnes pratiques des États membres. Ces mesures risquent donc d'être contre-productives pour la défense des enfants. Par l'adoption de cet avis, il s'agit d'encourager la Commission européenne à mieux nous écouter.

J'ai naturellement demandé l'avis du ministère de la justice sur cette proposition de directive. Celui-ci ne semble pas voir de difficultés potentielles pour sa transposition, étant entendu que des négociations avec la Commission devraient selon lui permettre de l'améliorer sur certains points soulevés. Les représentants du ministère ont estimé le texte conforme au principe de subsidiarité. Je n'ai été que très peu convaincu. À titre personnel, plutôt que de renvoyer à d'éventuelles négociations, je préfère mettre la pression sur le Gouvernement, lequel pourra ainsi mettre la pression sur la Commission européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – Si, malgré ces observations argumentées, le ministère de la justice avance que les entorses relevées dans ce texte au principe de subsidiarité seront résolues, cela ne doit pas empêcher notre commission de les pointer. Ce n'est pas la première fois que cela nous arrive : même lorsque nous partageons l'ambition d'un texte, le rôle de notre commission est d'évaluer le respect du principe de subsidiarité et les risques d'empiètement de l'échelon européen sur les compétences nationales.

Je souhaite par ailleurs mentionner une piste de réflexion : la compétence du jeune parquet européen, qui est pour l'instant concentrée sur des matières plutôt financières, pourrait être étendue. En effet, compte tenu des réseaux mafieux organisés qui sont souvent responsables de la maltraitance des enfants, la lutte contre les abus sexuels sur ces derniers pourrait faire partie de ses compétences. Par ailleurs, il faut

signaler que les procureurs des États membres commencent à s'organiser en réseau pour lutter contre le fléau de la criminalité organisée.

M. Didier Marie. – Les brefs délais d'examen du texte nous ont conduits à l'examiner très rapidement, alors que le sujet est d'importance. Les abus sexuels sur les enfants relèvent d'une criminalité très grave et concernent les vingt-sept États membres. La Commission européenne peut donc tout à fait s'intéresser à ce sujet. La révision de la directive de 2011 constitue plutôt une bonne chose au regard de la gravité des faits commis. Je le rappelle, un enfant est agressé toutes les trois minutes ; il faut une réponse d'ampleur.

Mon appréciation au sujet de l'eupéanisation du droit pénal est différente de celle du rapporteur. Notre commission exerce son droit de regard sur les propositions de directive européenne au titre de l'article 88-6 de la Constitution, mais nous pourrions également examiner ce texte sur le fondement de son article 88-4. Compte tenu des propos du ministère rapportés par M. Reichardt, nous aurions tout intérêt à examiner le fond de ce texte pour y voir plus clair.

La lutte contre les abus sexuels sur les enfants comporte une dimension transnationale et l'objectif de cette directive est d'harmoniser les législations par le haut pour renforcer l'État de droit en Europe. Il me semble utile de défendre toutes les initiatives européennes visant à renforcer la lutte contre les criminalités. Cette harmonisation minimale du droit européen laisse toute liberté aux États membres d'adopter des législations mieux-disantes, comme c'est le cas en France.

En ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité, je suis pleinement d'accord avec le rapporteur au sujet de l'article 5, qui vise à redéfinir la pédopornographie à l'aide de la notion d'« infractions liées aux matériels relatifs à des abus sexuels sur enfants » : cette notion pose des difficultés.

Mon interprétation n'est pas aussi ferme que celle du rapporteur au sujet de l'article 17 relatif au secret médical. Les médecins signalent déjà systématiquement les suspicions d'abus sexuels sur mineurs et je ne vois pas en quoi le secret médical serait remis en cause. Si en France ce signalement est systématique, cela n'est peut-être pas le cas dans tous les États membres et l'obligation n'est peut-être pas une mauvaise chose.

Les articles 20 et 25 visent à mettre en place un centre européen de collecte et de traitement des informations. Je partage l'avis du rapporteur, nous n'avons pas nécessairement besoin d'un tel centre. Il me semble toutefois qu'il ne représente pas de risque relatif à la subsidiarité, puisqu'il ne revient pas en substitution de compétences nationales, mais constitue plutôt un dispositif inapproprié.

Enfin, je partage la remarque du rapporteur sur la notion de « délinquant potentiel » à l'article 31, qui manque de clarté, mais il me semble qu'une collecte européenne d'informations à des fins statistiques serait utile au regard de l'importance du sujet.

En conclusion, l'Europe doit en premier lieu s'engager plus avant dans la lutte contre la criminalité à l'égard des enfants et la révision de cette directive va dans le bon sens. Comme souligné par le rapporteur, certaines notions juridiques mériteraient d'être clarifiées. En résumé, nous partageons les conclusions du rapporteur sur les

articles 3, 10 et 16 de la proposition de directive, qui sont déclarés conformes à l'article 5 du TFUE, mais nous considérons que l'article 5 et l'article 28 posent problème au regard du principe de subsidiarité et que les articles 17 et 31 méritent d'être examinés plus précisément.

Nous nous abstiendrons sur la proposition de résolution et nous espérons pouvoir étudier le fond du texte.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Le texte que nous avons examiné avec André Reichardt et Ludovic Haye s'inscrivait principalement dans le cadre de la régulation des plateformes numériques. Je remercie le rapporteur de la cohérence de cette proposition de résolution avec le travail que nous avons mené ensemble.

Ces dernières années ont été marquées par une tendance à beaucoup légiférer « en silo » et à accumuler les textes sans voir comment leur application est liée. Le règlement européen sur la liberté des médias posait aussi des problèmes de subsidiarité et nous craignons déjà, lors de son examen, l'affaiblissement de notre propre législation.

Je ne suis pas suffisamment spécialiste du droit pénal pour me prononcer sur son européanisation, mais je note le travail remarquable réalisé par Europol dans le démantèlement d'importants réseaux, en particulier lors d'opérations menées en coopération par les polices française et allemande.

La plateforme Pharos est également exemplaire et mériterait peut-être d'être européanisée. Je l'avais déjà affirmé lors de l'examen du projet de loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique : nous ne sommes pas allés au bout de ce que nous aurions dû faire au sujet de la réglementation des plateformes. Ces dernières doivent être juridiquement responsables des contenus qu'elles hébergent ou proposent. Tant que les plateformes resteront des « boîtes noires » et que leurs algorithmes privilégieront le profit à la sécurité, nous ne résoudrons pas les problèmes, dont la prolifération de contenus dangereux pour les enfants.

Mme Mathilde Ollivier. – Je n'ai pu me pencher que rapidement sur cette proposition de résolution, mais quelques points nous amèneront également à nous abstenir.

Je ne suis pas opposée à changer la définition de la pédopornographie pour adopter la nouvelle définition d'« infractions liées aux matériels relatifs à des abus sexuels sur enfants », mais il me semble que nous devrions mener une analyse plus poussée de cette notion pour la préciser et permettre, compte tenu des cultures juridiques différentes entre les États membres, une harmonisation du droit européen. L'Europe est aujourd'hui le continent qui héberge le plus de contenus pédopornographiques : une nouvelle définition pourrait conduire à améliorer la prise en charge et les échanges d'information à l'échelon européen.

L'un des points majeurs de critique de cette proposition de directive concerne la création d'un centre européen chargé de prévenir et de combattre les abus sexuels sur les enfants. Je n'y suis pas opposée : l'Europe étant le plus grand hébergeur de contenus pédopornographiques, il faut une harmonisation européenne du traitement de la question. Ce centre pourrait fournir un élément de réponse, aux côtés d'Europol, et

la question de son coût ne me semble pas le levier le plus pertinent pour s'opposer à sa création, compte tenu des coûts sociétaux et psychologiques de la pédopornographie.

Certes, le droit français est plus ambitieux que ce texte. Toutefois, ce dernier permet une base minimale, alors que certains pays européens sont probablement moins-disants que la proposition de directive. La définition minimale de ces actes et leur criminalisation me semblent aller dans le bon sens, sans mettre en danger les réglementations françaises.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous ne voudrions pas que l'étiage de ce texte soit plus faible que celui du droit français.

M. Didier Marie. – De fait, tout ce qui est mieux-disant dans notre législation n'est pas concerné par cette proposition de directive.

M. André Reichardt, rapporteur. – Normalement. La Commission européenne a néanmoins souligné publiquement qu'elle souhaitait faire disparaître les différences entre législations nationales.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous avons été très contraints par les délais d'examen du texte, mais cela n'enlève rien à la pertinence de l'analyse du rapporteur relative au principe de subsidiarité. Je suis d'accord pour que nous tentions par la suite d'examiner ce texte au fond et d'envisager une éventuelle proposition de résolution européenne, conformément aux dispositions de l'article 88-4 de la Constitution, en particulier pour préciser les termes employés.

La commission adopte la proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité, [disponible en ligne sur le site du Sénat](#).

Proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que contre les matériels relatifs à des abus sexuels sur enfants, et remplaçant la décision-cadre 2004-68-JAI du Conseil (refonte) - COM (2024) 60 final

La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil COM (2024) 60 final tend à adapter la directive 2011-93-UE *relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants* afin de conforter la coopération européenne relative à la lutte contre les abus sexuels et à l'exploitation sexuelle des enfants.

En pratique, cette proposition demande aux États membres d'adopter des mesures appropriées de prévention des abus sexuels sur les enfants, actualise les infractions pénales liées à ces abus et relève le quantum de peines applicables, renforce les procédures de signalement et étend les délais de prescription.

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 ;

1° Sur la nécessaire association des parlements nationaux des États membres aux réformes pénales européennes

Depuis 2019, la Commission européenne, avec l'aval du Conseil et du Parlement européen, a présenté de nombreuses réformes pénales pour lutter contre la criminalité environnementale, les violences faites aux femmes, la corruption ou encore, les trafics de migrants, qui aboutissent *de facto* à une « européanisation » accélérée du droit pénal. En outre, des réflexions sont actuellement en cours dans les institutions européennes sur la consolidation d'un « droit pénal européen ». Afin d'assurer la conformité au principe de subsidiarité de telles initiatives, la Commission européenne devrait associer les parlements nationaux des États membre, à l'élaboration de toute proposition de réforme législative ayant un volet pénal, en prévoyant un processus de consultation spécifique, systématique et institutionnalisé ;

2° Sur les bases juridiques et la nécessité de certaines dispositions

- La lutte contre les abus sexuels sur les enfants relève en premier lieu de la compétence des États membres de l'Union européenne, en particulier de leurs parlements nationaux, et doit être pour eux une priorité constante. En complément, conformément aux articles 4 (j), 82 et 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Conseil et le Parlement européen peuvent, par voie de directives, fixer des règles minimales en matière pénale au niveau européen, d'une part, pour faciliter la coopération policière et judiciaire et la reconnaissance mutuelle des jugements, et d'autre part, pour définir les infractions pénales et leur sanction dans des domaines de criminalité particulièrement graves ayant une dimension transfrontière ;

- Adoptée dans ce cadre, la directive 2011-9-UE est un outil de coordination européenne des actions de lutte contre les abus sexuels sur les enfants à la fois pertinent et pleinement conforme aux traités. Il en va de même pour la proposition de directive COM (2024) 60 final en ce qu'elle actualise cette directive pour prendre en considération les nouveaux agissements en ligne des auteurs d'infractions¹ ;

3° Sur les dispositions de la proposition non conformes au principe de subsidiarité parce qu'elles privent les États membres de leurs prérogatives

- certaines dispositions de la présente proposition ne respectent pas le principe de subsidiarité en ce qu'elles suppriment, par leur exhaustivité et leur précision, toute marge d'appréciation des États membres dans le choix de politiques dont ils ont pourtant la responsabilité ;

- ainsi, et en premier lieu, le remplacement, à l'article 5, de l'infraction actuelle de « pédopornographie » par la notion « d'infractions liées au matériel relatif à des abus sexuels sur enfants », étendrait de manière indéterminée le champ des infractions pénales visées par la directive 2011-93-UE au détriment du droit pénal

¹ Sont visées la sollicitation d'abus sexuels et l'exploitation d'un service en ligne à des fins d'abus sexuels ou d'exploitation sexuelle d'enfants.

des États membres ;

- en deuxième lieu, en prévoyant la possibilité d'autoriser des « organisations » au statut indéfini à rechercher, détecter et analyser les abus sexuels en ligne, et de les exempter de poursuites pénales pour ces actions, ce même article 5 mettrait en concurrence de telles « organisations » - qui pourraient être des associations reconnues d'utilité publique mais également des organisations non gouvernementales (ONG) ou des fondations privées – avec les services et autorités compétents des États membres, alors même que ces derniers sont les seuls à pouvoir assumer ces missions régaliennes ou à posséder un pouvoir d'injonction pour les ordonner.

De facto, l'absence de définition suffisante des « organisations » concernées pourrait conduire à d'éventuels conflits d'intérêts. Et le risque serait élevé qu'elles tirent profit illégalement de la dérogation, prévue pour elles, à l'interdiction de détention de « tout matériel relatif à des abus sexuels sur enfants » ;

- en troisième lieu, en substituant une obligation de signalement à la possibilité de signalement des soupçons d'abus sexuels prévue pour les professionnels de santé travaillant au contact des mineurs, l'article 17 de la proposition supprimerait, dans les situations visées, le secret médical qui s'impose pourtant à eux. Il ne laisserait aucune marge d'appréciation aux États membres dans l'application de cette obligation, et romprait avec l'équilibre du droit national, inscrit à l'article R. 4127-44 du code de la santé publique, qui affirme que tout praticien appelé auprès d'un mineur « victime de sévices ou de privations » « alerte les autorités judiciaires ou administratives, sauf circonstances particulières qu'il apprécie en conscience » ;

- en quatrième lieu, l'article 28, relatif à la prévention des abus sexuels sur les enfants devrait affirmer le principe de mesures appropriées de prévention à prendre par les États membres dans certains secteurs et leur laisser définir ces derniers, plutôt que d'énumérer un à un ces secteurs¹ puis de définir ce que doivent être ces « mesures appropriées »², niant par là-même la liberté du législateur national de déterminer les priorités de la politique nationale de prévention ;

4° Sur les dispositions de la proposition compatibles avec le principe de subsidiarité sous réserve de demeurer des « règles minimales » afin de préserver les dispositions du droit pénal français plus favorables aux mineurs

- l'article 3 complète la liste des infractions liées aux abus sexuels en y ajoutant tout acte de pénétration sur un enfant n'ayant pas atteint la majorité sexuelle ou sur un enfant ayant atteint cette majorité mais n'ayant pas consenti à cet acte. Il punit la première infraction d'une peine de douze ans d'emprisonnement et la seconde, d'une peine de dix ans d'emprisonnement. Ces dispositions ne sauraient remettre en cause les dispositions de l'article 222-23-1 du code pénal français qui considèrent ces actes comme des viols et les sanctionnent d'une peine plus élevée (quinze ans de réclusion criminelle pour les

¹ « collectivités, notamment les écoles », « services d'aide sociale », « clubs sportifs », « communautés religieuses ».

² Actions de formation et de sensibilisation des personnels compétents, « orientations, des protocoles internes et des normes spécifiques définissant des bonnes pratiques, telles que la mise en place de mécanismes de surveillance et de responsabilité pour le personnel travaillant en contact avec les enfants », ou encore, création d'espaces sûrs » pour les enfants.

viols et vingt ans si la victime est mineure), ni à conduire à une « décriminalisation » de faits constitutifs de viols en droit interne¹ ;

- de même, l'article 3 précité et l'article 10, qui prévoit la possibilité de reconnaître des relations sexuelles consenties entre « pairs », ne doivent pas empêcher la France de reconnaître la possibilité d'une relation consentie entre un mineur et un majeur ayant avec lui une différence d'âge de moins de cinq ans² ;

- de même, les dispositions de l'article 16, relatives aux délais de prescription, ne doivent pas revenir sur une protection substantielle du droit français : le caractère « glissant » de la prescription en cas de récidive, au terme duquel, si l'auteur d'une infraction sexuelle en commet une seconde sur un autre mineur avant l'expiration du délai de prescription, ce dernier est prolongé jusqu'à la date de prescription de cette seconde infraction ;

5° Sur les dispositions non conformes au principe de subsidiarité parce qu'elles créent des charges excessives et inutiles pour les États membres

- dans sa résolution européenne n° 77 du 20 mars 2023, le Sénat a déjà démontré l'inutilité et le coût trop important, pour les États membres, de la création d'un centre de l'Union européenne pour la prévention des abus sexuels sur les enfants, déjà promu par la proposition de règlement COM (2022) 209 final, toujours en cours de négociation. L'article 20 du présent texte qui confierait aussi à un tel centre, une mission de collecte d'informations relatives aux actions de prévention et d'échange de bonnes pratiques dans les États membres, ne modifie pas ce constat. La création de ce centre constituerait une charge excessive pour les États membres. Le budget prévu pour son fonctionnement gagnerait plutôt à être consacré au financement d'actions de protection de l'enfance ;

- l'article 31 exige des États membres une collecte excessive d'informations à des fins statistiques, ce qui constitue pour eux une charge disproportionnée. En outre, le 2.c) de cet article vise des statistiques relatives aux initiatives de prévention concernant les « délinquants potentiels », notion juridiquement et éthiquement inacceptable car elle suppose que certains individus seraient présumés enclins à commettre des infractions.

*

Pour ces raisons, le Sénat estime que :

- les articles 3, 10 et 16 de la proposition de directive COM (2024) 60 final sont conformes à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité, sous les réserves précitées ;

- les articles 5, 17, 20, 25, 28 et 31 de la proposition de directive COM (2024) 60 final ne sont pas conformes à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité.

¹ Si la proposition était adoptée en l'état et que la marge d'appréciation du législateur national n'était pas préservée au cours des négociations, son application conduirait en effet à ramener dans le champ délictuel, certains faits constitutifs de viol en droit interne.

² Cette disposition, surnommée « clause Romeo et Juliette », n'est cependant pas applicable si les faits sont commis en échange d'une rémunération, d'une promesse de rémunération, de la fourniture d'un avantage en nature ou de la promesse d'un tel avantage.

Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Énergie, climat, transports

« Politique européenne des transports : enjeux et défis de la prochaine mandature » - Audition de MM. Jean-Philippe Peuziat, directeur du département Affaires publiques et européennes de l'Union française des transports publics et ferroviaires (UTP), Pierre Leflaive, responsable transports de Réseau Action Climat – France, Florent Moretti, conseiller transports à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, Denis Saada, président de la verticale Nouvelles Mobilités au sein de l'Alliance des mobilités

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Mes chers collègues, avec cette table ronde sur les enjeux européens en matière de politique des transports, nous avons souhaité, à la veille des élections du 9 juin prochain, établir un rapide bilan de ce qui a été réalisé au cours de la mandature qui s'achève. Les initiatives de la Commission européenne dans ce domaine ont été particulièrement nombreuses. Nous voulions, surtout, enrichir notre réflexion sur les multiples défis auxquels devra faire face le secteur des transports. Je pense notamment au verdissement des véhicules ou aux mobilités du quotidien.

Cette table ronde, à laquelle je vous remercie d'avoir accepté de participer, est organisée conjointement par la commission des affaires européennes et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, ce dont je me réjouis.

Le Pacte vert, qui traduit l'engagement concret de l'Europe en faveur de la transition climatique et dont l'application est aujourd'hui très commentée et parfois contestée, a des implications particulièrement fortes pour l'ensemble du secteur des transports.

En effet, celui-ci représente l'activité la plus émettrice de gaz à effet de serre dans l'Union européenne et en France : les acteurs du transport doivent donc contribuer, de façon prioritaire, à l'évolution déjà engagée vers une économie zéro carbone, notamment à l'ambition affichée par l'Europe de s'affranchir de sa dépendance aux combustibles fossiles. Décarboner les mobilités et promouvoir des modes de transport durables – incluant le ferroviaire et le fret intermodal : tels sont les deux axes de la future politique européenne des transports.

Pour atteindre ses objectifs de décarbonation particulièrement ambitieux, fixés dans le Pacte vert puis déclinés dans le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », l'Union européenne s'est engagée dans une politique d'incitation plus ou moins contraignante de décarbonation des transports maritime, aérien, et bien entendu routier.

Des efforts ont aussi été réalisés, au cours de la mandature actuelle, pour développer les infrastructures et faciliter les interconnexions entre les différents réseaux de transports dans l'Union européenne. À ce titre, il faut souligner l'accord obtenu sur le

règlement relatif au réseau transeuropéen de transport (RTE-T), dont les priorités doivent aussi s'inscrire dans le cadre des engagements climatiques européens.

Un texte a dominé la question de la décarbonation : celui qui prévoit la fin de la commercialisation des véhicules à moteur thermique en 2035. Cet accord a suscité des inquiétudes chez nos voisins allemands et continue d'ailleurs à faire débat en Europe et dans notre pays. L'électrification des véhicules individuels, mais aussi des bus et cars, soulève de nombreuses questions, comme celle de leur empreinte carbone durant l'ensemble de leur cycle de vie ou de l'accompagnement social des ménages les plus vulnérables.

La profonde transformation à mener aura de fait un impact majeur sur les ménages, les entreprises, nos économies et nos sociétés, bref, nos modes de vie, comme le Sénat l'a souligné dans sa résolution d'avril 2022, fruit d'un travail commun entre trois commissions, dont les deux ici réunies. Cette table ronde est l'occasion de dresser un bilan du chemin déjà parcouru et d'apprécier l'ampleur des mutations restant à opérer.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Je remercie Jean-François Rapin d'avoir pris l'initiative de cette table ronde, alors que les élections européennes approchent à grands pas.

Le secteur des transports est à la croisée de multiples défis – industriels, économiques, écologiques et sociaux – que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable aborde très régulièrement dans le cadre de ses travaux législatifs et de contrôle. Nombre de ces sujets ont une forte dimension européenne. C'est pourquoi il est indispensable pour les législateurs que nous sommes d'anticiper dès aujourd'hui la prochaine mandature en identifiant les enjeux auxquels les politiques de transports sont confrontées et la manière dont l'Union européenne pourrait y répondre.

Je remercie l'ensemble des intervenants pour leur présence et souhaite les interroger sur trois points.

Premièrement, j'aimerais aborder la mise en œuvre du marché carbone européen : tandis que le transport aérien y était déjà soumis, le transport maritime a été intégré au système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (Seqe-UE), le 1^{er} janvier 2024. Le transport routier devrait, quant à lui, faire l'objet d'un marché carbone dédié qui sera progressivement mis en place à compter de 2027. Quel regard portez-vous sur l'application du marché carbone au secteur des transports ? Identifiez-vous des correctifs à y apporter ? La tendance baissière constatée depuis plusieurs semaines sur le prix de la tonne de CO₂ du fait de la stabilisation du prix du gaz suscite-t-elle des inquiétudes pour l'efficacité du système ?

Pour le secteur aérien en particulier, comment le marché carbone européen peut-il inciter les compagnies à utiliser des carburants d'aviation durable, en cohérence avec le règlement ReFuel EU Aviation, qui prévoit une trajectoire d'incorporation croissante jusqu'en 2050 ? Plus largement, comment ce cadre interne s'articulera-t-il avec le régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (Corsia) ?

Une part du produit issu de la vente aux enchères des quotas carbone doit alimenter le Fonds social pour le climat créé par l'Union européenne, afin d'accompagner financièrement les ménages vulnérables dans la transition énergétique. Est-il prévu que les ressources issues des quotas carbone des transports soient spécifiquement fléchées vers le verdissement de ce secteur ? Si oui, pensez-vous que les moyens seront à la hauteur des besoins ?

Deuxièmement, je souhaite évoquer la politique européenne en matière de décarbonation des transports. S'agissant du secteur maritime, quel regard portez-vous sur la trajectoire de décarbonation prévue par l'Union européenne à horizon 2030 et 2050 ? Qu'en est-il de la place accordée aux énergies dites de transition que pourraient être le gaz naturel liquéfié (GNL), le gaz de pétrole liquéfié (GPL) et les énergies de synthèse dans cette trajectoire ? Dans la mesure où le transport maritime s'inscrit dans un marché mondialisé, les ports et armateurs européens sont en partie tributaires des solutions de décarbonation développées par leurs concurrents. Cette situation peut se traduire par une forme d'attentisme industriel. Selon vous, quel rôle pourrait jouer l'Union européenne pour identifier les innovations pertinentes et orienter de manière adéquate les investissements en matière de décarbonation du transport maritime ? Je laisserai mes collègues aborder plus en détail la décarbonation des secteurs routiers et aériens, qui soulève également des enjeux sensibles au niveau européen.

Troisièmement, le rail français s'ouvre progressivement à la concurrence depuis 2020, avec un certain « train de retard » par rapport à certains de nos voisins européens – si vous me permettez l'expression ! Comment l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire s'est-elle passée ailleurs en Europe ? Quelles sont les réussites dont nous pourrions nous inspirer, et quels écueils devrions-nous éviter ?

Sur un tout autre sujet, je voudrais profiter de la présence en visioconférence de M. Florent Moretti, conseiller transports à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, pour faire un point d'étape sur le projet de ligne Lyon-Turin. Compte tenu d'un remaniement ministériel, il y a eu quelques attermoissements, en janvier dernier, au moment de déposer auprès de l'Union européenne la demande de cofinancement des études portant sur la section française du chantier. Le dossier a pu être déposé *in extremis*, ce qui était essentiel pour sécuriser la réalisation des voies d'accès au tunnel. Où en est ce dossier ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Nous allons donner la parole à chacun des intervenants pour un propos liminaire de dix minutes.

Monsieur Moretti, quels ont été à vos yeux les points les plus durs dans la négociation à vingt-sept des grandes législations européennes récentes en matière de transports ? Quels défis pose à présent l'application de ces textes ?

M. Florent Moretti, conseiller transports à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. – C'est toujours volontiers que la Représentation permanente de la France vous livre son analyse de la situation depuis Bruxelles. Le moment est particulièrement opportun pour faire un bilan de la mandature qui s'achève et dégager les tendances pour le début de la suivante.

Inscrite dans la trajectoire du Pacte vert, dont l'objet est de mettre l'Union sur la voie de la neutralité climatique, la politique européenne des transports se décline au travers de la stratégie pour une mobilité durable et intelligente, dont l'objectif est la réduction de 90 % des émissions des transports d'ici à 2050. Cette stratégie au champ très large intègre quatre-vingt-deux mesures visant au développement du véhicule et du transport zéro émission, à une mobilité urbaine plus durable, au verdissement du transport de fret, à la tarification du carbone ou encore au renforcement du marché unique.

Des avancées importantes ont été réalisées sous cette législature, d'autant plus au regard des crises importantes qui l'ont traversée – même si toutes les actions programmées n'ont pu être adoptées.

Le principal train de mesures à souligner est le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », qui a posé des jalons importants pour la décarbonation des transports. Le règlement sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs (Afir) a ainsi programmé le déploiement des réseaux de recharge en électricité. Le règlement Euro 7 a renforcé les normes d'émission des véhicules légers. D'autres mesures ont été prises, telles que l'incorporation de carburant durable pour l'aviation et le maritime, et la création – étape très importante – d'un système d'échange de quotas pour le transport routier qui entrera en vigueur en 2027.

Cette dernière année a été particulièrement marquée par la révision du règlement sur le réseau transeuropéen de transports. Ce texte structurant pour les politiques européennes de transport a fait évoluer la carte de ce réseau et des corridors, et renforcé les objectifs de performance que les infrastructures qui le composent doivent atteindre, ainsi que le rôle de la Commission européenne dans le suivi de ce plan.

Ces obligations sont assorties d'une source de financement – le mécanisme d'interconnexion pour l'Europe – fléchée en priorité vers les transports transfrontaliers, comme, en France, le tunnel Lyon-Turin ou le canal Seine-Nord Europe. J'en profite pour vous confirmer que le dossier de demande de subvention pour la réalisation des travaux du tunnel Lyon-Turin et des études concernant les accès a bien été déposé dans les échéances imparties auprès de la Commission européenne. Les résultats de l'appel à projets doivent être communiqués en juin.

Sous la présidence belge actuelle, la fin de la législature est marquée par l'examen du paquet sur le verdissement du fret et de certaines dispositions sur la sécurité routière.

Concernant le verdissement du fret, nous examinons, au Conseil, un projet de règlement sur les capacités ferroviaires. Érigé en priorité par la présidence belge, ce texte doit permettre de mieux utiliser la capacité disponible en renforçant l'harmonisation des règles d'allocation des sillons entre les États. Cette proposition est soutenue par la France et, si les discussions avancent comme prévu, devrait être adoptée par le Conseil des ministres européens des transports en juin. Le Conseil et le Parlement ont également récemment voté en faveur d'un règlement sur la communication des émissions de gaz à effet de serre des services de transport. Il sera d'application volontaire, mais lorsque des entreprises et des fournisseurs de services de transport souhaiteront communiquer sur les émissions liées, ils devront utiliser cette méthode harmonisée. Fait marquant, ce règlement s'est inspiré de la législation française.

Par ailleurs, nous travaillons à la révision de la directive relative aux dimensions et poids pour accorder des bonus de poids plus importants aux véhicules zéro émission et faciliter la circulation des camions plus longs et plus lourds. Cette proposition soulève plus de difficultés pour un certain nombre d'États, dont la France, qui s'inquiètent de la préservation des infrastructures et de la concurrence possible avec le fret ferroviaire.

Enfin, la fin de législature est marquée par la révision de la directive sur le transport combiné pour encourager son développement et favoriser un report modal depuis le transport routier.

J'en viens à la sécurité routière. Le Conseil travaille en ce moment sur une directive sur la reconnaissance mutuelle de la suspension et des retraits de permis de conduire. La révision de la directive sur le permis de conduire ayant déjà été adoptée, les trilogues à ce sujet devraient débiter sous la prochaine mandature.

Trois grandes tendances se sont dégagées des conférences que la Commission, et la direction générale de la mobilité et des transports en particulier, ont récemment organisées.

La première est la volonté de poursuivre la mise en œuvre du marché unique dans les transports. La Commission estime que l'ouverture à la concurrence s'applique diversement selon les modes de transport. Si elle est une réalité pour le secteur aérien, un certain nombre d'obstacles empêchent sa mise en œuvre complète dans le ferroviaire. Nous observons d'ailleurs que cet objectif est assez consensuel à Bruxelles, même si chaque partie prenante le nuance et en donne diverses interprétations. La Commission remettra, à la fin de 2024, un rapport important sur l'application de la directive établissant un espace ferroviaire unique européen de 2012, à la suite duquel elle pourrait proposer de nouvelles mesures.

Le marché unique, c'est également l'harmonisation des règles en matière de droits des passagers. La Commission souhaite renforcer ceux-ci, en particulier dans le cadre du transport aérien et des voyages multimodaux.

Au sein de cet objectif, la réalisation du réseau transeuropéen de transport occupe une place à part. Dans ce domaine, l'enjeu principal est l'application du règlement révisé qui vient d'être adopté, pour, notamment, améliorer les interconnexions entre les États, dans le secteur ferroviaire, mais pas uniquement. Ce sujet est très cher à la Commission, qui suivra de près la mise en œuvre des obligations découlant de la récente révision.

Cette vision est aussi celle du récent rapport d'Enrico Letta sur le marché unique, qui voit dans la réalisation d'un réseau européen de ligne à grande vitesse un projet susceptible de rapprocher les Européens. Néanmoins, on peut d'ores et déjà anticiper que le financement de ces investissements soulèvera des difficultés dans un contexte de ressources limitées à l'échelle européenne et nationale, et du fait que les États ont d'autres priorités qui sont complémentaires, comme, en France, l'amélioration de la mobilité du quotidien ou la rénovation du réseau ferroviaire.

La deuxième grande tendance que nous voyons se dégager est la poursuite des transitions écologique et numérique, qui doivent garantir une forme d'inclusivité.

En matière de transition écologique, il s'agit, d'une part, de verdir chaque mode de transport, et, d'autre part, de créer des incitations suffisantes pour un report modal vers les transports les plus écologiques.

Nous devons donc nous attendre à des enjeux relatifs à l'application des mesures qui ont déjà été adoptées, à la poursuite des propositions en cours d'examen et à l'anticipation de nouvelles propositions de la Commission, dont certaines sont déjà annoncées.

Enfin, la troisième tendance est l'émergence et le renforcement de l'objectif de résilience des réseaux et services de transport. Cet objectif s'apprécie au regard, à la fois, des conséquences du changement climatique et des crises et conflits, y compris de la guerre menée par la Russie en Ukraine. Cet objectif de résilience fait le lien avec la politique européenne de réindustrialisation et de sécurisation d'un certain nombre d'approvisionnements. La Commission l'appréhende également dans la perspective d'un possible élargissement futur de l'Union à l'Est.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Merci. La parole est maintenant à M. Jean-Philippe Peuziat, directeur du département Affaires publiques et européennes de l'Union française des transports publics et ferroviaires (UTP). Quelles sont les attentes des acteurs du transport urbain et ferroviaire à l'approche de la prochaine mandature européenne ?

M. Jean-Philippe Peuziat, directeur du département affaires publiques et européennes de l'Union française des transports publics et ferroviaires (UTP). – Je vous remercie pour votre invitation à cette table ronde très importante à la veille des élections européennes.

Nous avons rassemblé nos attentes pour la prochaine mandature dans un manifeste que nous avons présenté aux équipes des candidats pour les élections européennes. Avant de les détailler, je procéderai à un bilan succinct de la politique européenne des transports des dernières années.

L'UTP est une fédération professionnelle représentant deux branches différentes. D'une part, elle rassemble 170 opérateurs de transports publics urbains, tels que des réseaux de bus, de métro ou de tramway d'agglomérations de tailles très différentes. De l'autre, elle fédère les opérateurs de transport ferroviaire – voyageurs et marchandises – ainsi que les gestionnaires d'infrastructures, incluant les opérateurs historiques mais aussi les nouveaux entrés et les futurs entrants, comme Trenitalia ou Transdev.

Plusieurs mesures décidées au cours des dernières années sont allées dans le bon sens. Le secteur des transports est à l'origine de 30 % des émissions de gaz à effet de serre en Europe. L'Union européenne souhaite réduire ces dernières de 90 %. Nous avons donc fortement applaudi le Pacte vert, qui sert de boussole dans l'atteinte de l'objectif de neutralité climatique en 2050.

Parmi les solutions pour y parvenir, on peut citer le développement de transports plus vertueux en matière d'émissions. Les transports urbains et ferroviaires représentent, en effet, moins de 3 % des émissions de l'ensemble du secteur. La baisse

des émissions nécessite donc le développement massif de l'offre de transports publics, urbains et ferroviaires.

Pour réduire les émissions, en France comme en Europe, nous défendons le fameux choc d'offre que le rapport des sénateurs Maurey et Sautarel sur le financement des autorités organisatrices de la mobilité chiffrait à 110 milliards d'euros pour l'Île-de-France et l'ensemble du territoire, en investissement et en exploitation. C'est le prix à payer pour offrir aux Français une alternative pour se déplacer grâce aux transports collectifs, en articulation avec de nouvelles mobilités.

Comment les instances européennes peuvent-elles contribuer au développement massif d'une offre de transport ferroviaire et public pour répondre aux besoins, y compris quotidiens, de mobilité ? Nous reprochons, en effet, souvent à l'Union européenne de concentrer ses efforts sur le transport ferroviaire, ce que son intérêt pour le marché unique et ses propres compétences peuvent expliquer. Elle pourrait faire plus pour le développement des mobilités du quotidien, notamment pour aider les collectivités qui mettent en place ces politiques.

Plusieurs annonces politiques ont récemment été faites sur le ferroviaire. Le Conseil a notamment adopté en 2021 des conclusions au titre très clair : « placer le rail au premier plan d'une mobilité durable et intelligente ».

Si la Commission met souvent en avant les questions de subsidiarité et se montre beaucoup plus frileuse quant au sujet de la mobilité urbaine, elle a néanmoins établi un cadre reconnaissant le rôle des transports publics au niveau local comme une solution majeure, efficace et durable pour permettre le déplacement d'un grand nombre de personnes.

Nous nous félicitons donc de ces déclarations. Des programmes de financement importants ont également été mis en place, même si certains sont assez peu connus. Le mécanisme d'interconnexion a notamment financé des mesures très concrètes sur l'électrification de la ligne Paris-Troyes, sur le déploiement du système européen de surveillance du trafic ferroviaire (ERTMS), ainsi que des mesures au niveau urbain. Île-de-France Mobilités (IDFM) a ainsi bénéficié d'aides pour l'achat de bus électriques et la conversion des dépôts. L'Europe a aussi contribué à hauteur de 40 milliards d'euros au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, dont 11,5 milliards, dans le plan français, ont été fléchés vers les transports.

Le mécanisme pour la transition juste reste également trop peu connu. Nantes Métropole vient ainsi de toucher une subvention de la Commission européenne de 30 millions d'euros, adossée à un prêt de la Banque européenne d'investissement (BEI) de 200 millions d'euros, afin d'acheter quarante-six tramways. Ces actions ont un effet concret sur le quotidien de nos concitoyens.

Certaines mesures politiques adoptées vont également dans le bon sens. Je pense à la révision du système du marché carbone ou à la création du fonds social pour le climat. En outre, le RTE-T, depuis sa révision, au-delà des connexions ferroviaires qu'il prévoit, intègre 424 grandes villes européennes, qualifiées de « nœuds urbains », qui seront interconnectées et auxquelles la Commission demande d'adopter des plans de mobilité urbaine durable.

Pour autant, d'autres propositions de la Commission européenne nous ont fait « tomber de nos chaises ». Je pense, en particulier, à la révision de la directive poids et dimensions. Nous n'avons pas compris pourquoi l'Union européenne, qui semblait convaincue des bienfaits du fret ferroviaire, proposait une réglementation visant à faciliter la circulation transfrontalière de géants des routes pesant jusqu'à 60 tonnes.

La proposition de la Commission tendant à interdire la vente de bus urbains thermiques dès 2030 a également suscité des inquiétudes de notre part, que le Gouvernement français a entendues. Si nous partageons l'ambition de verdir les flottes, il faut être vigilants quant à la vitesse de la trajectoire. Un bus électrique coûte deux fois plus cher qu'un bus thermique ou au biogaz de dernière génération thermique. Ainsi, ramener l'échéance à 2030 aurait mis en difficulté de nombreuses collectivités, en particulier les petites et les moyennes. Certaines d'entre elles nous ont dit qu'au vu de leurs capacités financières, elles seraient contraintes de réduire le nombre de lignes sur leur réseau, faute de pouvoir acheter suffisamment de bus. C'est aller à l'encontre du mouvement : au contraire, il faut développer de plus en plus de services pour offrir des alternatives aux usagers.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Merci. Je donne la parole à M. Denis Saada, président de la verticale Nouvelles Mobilités au sein de l'Alliance des mobilités. Quelles transformations se dessinent en matière de mobilités pour relever les défis climatiques à l'échelle européenne ?

M. Denis Saada, président de la verticale Nouvelles Mobilités au sein de l'Alliance des mobilités. – L'Alliance des mobilités est l'association interprofessionnelle des mobilités durables, incluant les nouvelles mobilités telles que le covoiturage, le vélo, l'autopartage et toutes les mobilités partagées dans le milieu urbain ainsi que les services associés. Nous faisons partie du réseau Mobilians qui représente l'ensemble des métiers de la mobilité, y compris routière.

La mandature qui s'achève s'est fortement concentrée sur la réglementation des mobilités existantes, avec la suppression du carburant traditionnel des véhicules, le *Green Deal* et la fin de la vente des moteurs thermiques en 2035. Les débats se sont également intéressés au transport aérien, maritime et longue distance.

Les transports du quotidien ont, en revanche, été peu abordés au cours de la législature – et les autres mobilités durables, comme le vélo, encore moins. La mandature s'est cependant conclue par une déclaration européenne sur le vélo, ouvrant la voie au développement – que nous appelons de nos vœux – des mobilités durables et des nouvelles mobilités au sein de l'Union européenne. Huit engagements ont été pris à ce titre : développer et renforcer les politiques cyclables, encourager une mobilité inclusive à l'impact positif sur la santé mentale et physique, investir dans les infrastructures adaptées et nouvelles, créer des conditions favorables au cyclisme comme des supports techniques et des voies réservées, assurer la sécurité des usagers, soutenir les emplois liés au développement du vélo, assurer la multimodalité, et enfin améliorer la collecte de données.

Il faut absolument développer ces nouvelles mobilités. La voiture thermique individuelle pose, en effet, des problèmes sanitaires, sociaux et environnementaux. Si le

véhicule électrique doit être encouragé pour les trajets du quotidien, il reste insuffisant pour répondre à l'ensemble des défis liés à la mobilité.

L'Europe a besoin de mobilités durables, notamment de transports en commun. Néanmoins, leur développement ne sera probablement pas suffisant pour couvrir tous les cas d'usage. Je pense notamment aux citoyens qui doivent se déplacer de banlieue à banlieue, en zone périurbaine ou rurale, sur des horaires décalés ou encore dans des centres urbains hyperdenses, grâce à des services de micromobilité.

Pour développer ces mobilités, nous avons trois leviers. Le premier est le développement d'infrastructures cyclables, de covoiturage et multimodales. Le deuxième repose sur l'encadrement réglementaire. Aujourd'hui, nombre de ces nouvelles mobilités ne sont pas définies, du moins pas suffisamment, dans les pays membres et par l'Union européenne. Le troisième est le choc d'offre des mobilités durables, qui, dans les pays où il a eu lieu, a permis de développer les mobilités alternatives.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Merci. Enfin, je laisse la parole à M. Pierre Leflaive, responsable transports de Réseau Action Climat pour la France, afin qu'il s'exprime sur les enjeux de la décarbonation en matière de transports, à tous les échelons – local, national et européen.

M. Pierre Leflaive, responsable transports de Réseau Action Climat – France. – Je vous remercie pour l'organisation de cette table ronde.

Les transports représentent aujourd'hui 29 % des émissions de gaz à effet de serre en Europe. Ce taux s'inscrit dans une tendance haussière depuis les années 1990, avec deux exceptions, en 2008 puis en 2020. Autrement dit, à part quand l'ensemble de notre économie est à l'arrêt, on ne sait pas réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports. Ce constat est particulièrement préoccupant, puisqu'il révèle la dimension structurelle des changements qu'il va falloir opérer.

Les mesures adoptées durant la précédente mandature peuvent être qualifiées d'historiques, tant au regard des objectifs fixés que des différents leviers activés. Si elles forment une première étape nécessaire, elles restent malheureusement insuffisantes.

La plupart des différents textes structurants ont été évoqués. Selon l'ONG « Transport & Environnement », si toutes les mesures du *Green Deal* étaient appliquées, les émissions de gaz à effet de serre ne diminueraient que de 25 % par rapport à 1990 en 2040, et uniquement de 62 % en 2050. Autrement dit, les objectifs ne seraient pas atteints.

Certaines pistes ont été évoquées pour aller plus loin. D'autres sont essentielles tant pour réduire nos émissions que pour garantir, plus généralement, l'accès à la mobilité. En effet, le secteur des transports se situe au carrefour d'enjeux multiples, à la fois industriels, écologiques et sociaux. Nous devons donc trouver des solutions répondant à l'ensemble de ces considérations. La bonne nouvelle, c'est que ces solutions existent.

Cependant, elles devront être analysées au travers d'un prisme important : celui de la contrainte en matière de ressources et d'investissements, en tenant compte du panel de réponses possibles.

Prenons l'exemple de l'hydrogène. Cette solution présente un intérêt pour différents modes de transport, mais la ressource sera soumise à une concurrence d'usage avec l'industrie ou encore le bâtiment. Il en sera de même pour les *e-fuels*, l'électricité, plus généralement notre capacité à investir. L'allocation des efforts, des ressources et, en l'occurrence, des deniers de l'Union européenne dépendra ainsi d'arbitrages politiques.

Ces choix devront tenir compte de l'efficacité de la dépense publique, mais les émissions de gaz à effet de serre ne sauraient être l'unique critère d'efficacité. L'accès à la mobilité et la répartition de l'effort sont également importants. Les entreprises doivent jouer le jeu, notamment en matière de verdissement du parc automobile.

Le niveau de responsabilité individuelle dans les émissions en fonction des revenus de chacun devra aussi être interrogé. En effet, si nous devons tous viser un objectif de 2 tonnes de CO₂ par personne en 2050, les disparités sont aujourd'hui très fortes. Tous les Français n'émettent pas la même quantité de gaz à effet de serre, et tous n'ont pas la même possibilité de réduire leurs émissions. Ces disparités concernent également les modes de transport.

Pour répondre à ces défis, plusieurs leviers me paraissent essentiels. La sobriété en fait partie. L'interdiction de vente des véhicules thermiques, à compter de 2035, est nécessaire, mais pas suffisante. À ce titre, une réflexion profonde doit être menée sur les véhicules électriques – leur type, leur taille, la technologie sur laquelle ils reposent. Sans cela, nous ne produirons que de gros véhicules électriques, sans faire évoluer notre rapport à la mobilité et à la voiture individuelle. Nous en avons pourtant besoin pour passer de 62 % de réduction des émissions des poids lourds en 2050 à 90 %, voire à la neutralité carbone.

Je conclus sur la question de l'accompagnement social. J'ai beaucoup entendu parler du choc d'offre. Absolument nécessaire, il est à notre sens complémentaire de toutes les mesures qui devront accompagner la demande afin de garantir l'accès des ménages à la mobilité. Le véhicule électrique, typiquement, reste trop cher. Nous ne pouvons nous contenter d'attendre que son prix diminue en raison de l'évolution de l'offre des constructeurs. Des aides seront nécessaires. La France a déjà proposé des mesures innovantes, au travers notamment du *leasing* social. Au niveau européen, une réflexion doit être engagée pour assurer l'accès au véhicule électrique quand aucun autre mode de transport n'est disponible et qu'il peut éviter à des ménages de se retrouver dans une situation de précarité liée à la mobilité. En effet, la dépendance au véhicule individuel, et, par conséquent, au cours des prix de l'énergie peut être synonyme de renoncements entre différents choix – le travail, l'école, les loisirs. Ce sont tous ces enjeux qui doivent être pris en compte.

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de M. André Reichardt, vice-président de la commission des affaires européennes -

M. Philippe Tabarot. – Une politique de transports doit concilier différents enjeux parfois contradictoires, dans un souci de recherche d'équilibre, et ce alors que la France est traversée par des fractures qui se sont aggravées.

Nous sommes un certain nombre à nous opposer au projet d'autorisation de mégacamions de plus de 25 mètres de long et pesant jusqu'à 60 tonnes, ces véhicules ne tractant pas une seule remorque, mais souvent deux, voire trois. La circulation de ces véhicules aussi lourds que cinquante-deux voitures aura des conséquences désastreuses sur l'état de nos routes, tout en portant un coup de poignard au fret ferroviaire. La révision, adoptée le 12 mars par la Commission européenne, de la directive relative aux poids et aux dimensions des poids lourds n'étant pas finalisée, les États membres devront adopter une position sur le sujet lors du Conseil des ministres des transports de l'Union européenne en juin. Pourriez-vous, monsieur Moretti, nous rappeler la position de la France sur le sujet ?

Outre les dégâts sur les routes, les conséquences d'une telle autorisation sur le fret ferroviaire risquent d'être lourdes, alors que ce dernier souffre déjà, la Commission européenne ayant lancé une procédure formelle sur les conditions de financement de Fret SNCF. En tout état de cause, le plan de discontinuité se traduit notamment, pour Fret SNCF, par la remise sur le marché d'une partie considérable de ses activités et par la mise en place d'une nouvelle entité juridique. D'après vous, comment faut-il interpréter ces signaux qui ne sont pas tout à fait rassurants pour le développement du fret ferroviaire ? Quelles propositions portez-vous respectivement en la matière ? De manière connexe, pourriez-vous préciser les obstacles qui doivent être levés dans le cadre d'une ouverture à la concurrence du transport ferroviaire ? Sont-ils le fait de SNCF Réseau, comme semble le dire le ministre des transports espagnol ?

Enfin, vous avez évoqué, à juste titre, les difficultés de la France à financer ses infrastructures, mais également des difficultés de même nature au niveau européen. Cela signifie-t-il que l'Union européenne pourrait ne pas tenir ses engagements pris depuis un certain nombre d'années, et diminuer son niveau de participation ? Une telle évolution serait très dommageable pour les projets dans nos territoires respectifs, alors que nous tablons sur une importante contribution de sa part.

Mme Pascale Gruny. – Alors que les grandes orientations du Pacte vert vont être révisées avant la fin 2027, nombre d'acteurs industriels en appellent à une simplification des normes, ou du moins à une pause réglementaire, pour favoriser la compétitivité de l'Europe, en particulier pour l'industrie automobile. Une telle pause vous semble-t-elle envisageable ? Est-elle souhaitable ? Un cadre européen plus stable ne contribuerait-il pas à une meilleure acceptabilité des politiques climatiques par les citoyens ?

Concernant le ferroviaire, quelles sont selon vous les principales interconnexions à développer afin de renforcer le trafic – tant de voyageurs que de marchandises – à l'échelle européenne ? Élu(e) d'un département rural, je note d'ailleurs que les propositions portent souvent sur le milieu urbain. Je me suis battue pour que la SNCF ne ferme pas une ligne de fret qui transportait essentiellement les rails destinés aux TGV, combat que je poursuis en réclamant le retour du transport de voyageurs, même à vitesse réduite.

Comment faire lorsqu'on habite en milieu rural ? Vous avez évoqué le *leasing* social : les concessionnaires ont vendu de nombreux véhicules en *leasing*, mais l'État ne paye pas et les professionnels risquent de disparaître en raison des changements qui leur sont imposés. Ce sujet de l'accompagnement est-il abordé au niveau européen ?

M. Hervé Gillé. – L'interdiction des véhicules thermiques à l'horizon 2035 impose une transition rapide de la production européenne de véhicules vers l'électrique. La Chine et les États-Unis dominent assez largement ce marché, ces pays ayant accordé des subventions très volontaristes à leur industrie : l'Union européenne devrait-elle s'en inspirer pour lancer un véritable plan de soutien afin d'accompagner son industrie automobile dans cette transition ?

S'y ajoutent les enjeux de l'acceptabilité économique et sociale concernant l'achat et le *leasing* de ces véhicules, ainsi que le soutien à apporter à certaines filières. La production de batteries constitue également un enjeu majeur pour la consolidation d'une offre européenne de véhicules électriques. Or nos constructeurs dépendent en grande partie de la Chine pour les approvisionnements en métaux tels que le lithium ou le cobalt : dans ce contexte, comment envisagez-vous le développement d'une filière automobile électrique autosuffisante, ou du moins indépendante de la Chine, en Europe ? Quelle politique d'accompagnement des *gigafactories* pourrait être mise en œuvre ? Faudrait-il définir des objectifs d'extraction minière à l'échelle européenne afin d'assurer cette autosuffisance ?

Sur un autre sujet, le vélo représente un levier non négligeable de décarbonation des mobilités quotidiennes : identifiez-vous des pistes qui permettraient à l'Union européenne de se doter d'une véritable stratégie en faveur de ce mode de transport ? Si une déclaration européenne sur le vélo a été adoptée, il reste à déterminer de quelle manière elle sera mise en œuvre, notamment au travers d'un soutien renforcé à la production et aux services liés aux vélos. La question de la qualité des intermodalités est également posée, puisque celles-ci devraient être un élément primordial pour cofinancer des ouvrages d'intérêt communautaire.

Mme Valérie Boyer. – J'ai une question précise sur la ligne TGV Marseille-Nice : après avoir travaillé avec Philippe Tabarot sur ce dossier, puis y avoir consacré de nombreuses heures en tant que députée-maire du secteur d'Aubagne, qu'en est-il du projet et quel est le montant de la participation européenne ? Ce projet, extrêmement structurant pour notre secteur et pour la France entière, doit pouvoir avancer. Il n'est plus possible d'accueillir les voyageurs dans les conditions – intolérables pour la deuxième ville de France – qu'offre la gare Saint-Charles, notamment eu égard à son parking, en particulier pour l'arrivée des derniers TGV.

Parallèlement, des lignes d'avion seront supprimées à Nice, Marseille et Toulouse au motif qu'il faut privilégier le train, mais encore faut-il être cohérent en accueillant les voyageurs dans de meilleures conditions et en ne supprimant pas des trajets en milieu de journée. La complémentarité entre le train et l'avion se dégrade au lieu de s'améliorer en raison de la suppression de certains vols et de l'accès à Orly en provenance du sud de la France, alors même que cet aéroport sera doté, pour les jeux Olympiques et Paralympiques, d'une liaison vers le centre de Paris. Les Provençaux et sudistes devront quant à eux transiter par Roissy, ce qui est une aberration en termes

d'écologie et de transports, puisqu'il nous faudra plus d'une heure pour gagner la capitale.

M. Olivier Jacquin. – La diminution du prix des péages ferroviaires ne permettrait-elle pas d'encourager le report modal en faveur du ferroviaire ? Comment pourrions-nous utiliser les ressources nouvelles issues du marché du carbone ?

S'agissant du fret ferroviaire, la Commission européenne vient de valider les aides massives apportées par l'Allemagne à son réseau de transport de marchandises, ce qui rend d'autant plus incompréhensible la procédure visant Fret SNCF. Comme l'a indiqué Philippe Tabarot, il faudrait pouvoir revenir sur un processus de discontinuité fort contestable ; de la même manière, autoriser les mégacamions serait emprunter la mauvaise direction, d'autant plus que notre commission a déjà soulevé la problématique de la résistance des infrastructures, en particulier des ponts.

En outre, monsieur Leflaive, qu'en est-il des possibilités de réguler le transport aérien ? J'ajoute une question à l'attention de M. Saada : les véhicules lourds étant un non-sens dans le contexte de la transition écologique, ne faudrait-il pas aller vers un malus au poids significatif à l'échelle européenne ?

M. Jacques Fernique. – Au plan européen, la trajectoire actuelle de transition des transports ne permettra pas d'atteindre la neutralité carbone, puisqu'elle devrait déboucher sur une diminution de la contribution du secteur à l'émission de gaz à effet de serre de l'ordre, seulement, de 62 % en 2050.

Il importe de réussir le report modal, tant pour le fret que pour les voyageurs : il nous faut moins de transport routier et aérien, et davantage de trains, de transports urbains et de vélos. S'agissant plus particulièrement des transports urbains, il faudra accomplir des progrès en matière de mobilités en développant des projets tels que les services express régionaux métropolitains (Serm).

Le ferroviaire est la colonne vertébrale de cette transition, l'ambition européenne consistant à déployer l'ERTMS : ledit système permettrait, alors que les lignes existantes sont déjà fortement encombrées, de réduire l'espacement entre les trains. En 2017, la Cour des comptes indiquait que ce déploiement restait limité et décousu, et mettait en exergue l'absence d'une estimation globale des coûts, comme d'une planification appropriée.

D'ici à 2030, près de 50 000 kilomètres de réseau devraient être gérés avec l'ERTMS, avant de s'étendre au réseau global à l'horizon 2050. Néanmoins, les retards sont considérables, particulièrement en France : seule la Lituanie fait moins bien que nous, tandis que, selon le Conseil d'orientation des infrastructures (COI), l'Hexagone devrait atteindre – au mieux – ses objectifs de 2030 en 2042. Comment pourrions-nous assurer la mise en œuvre et la réussite de cette démarche européenne de modernisation ? Existe-t-il une réelle volonté française de mettre en œuvre l'ERTMS ? La moindre saturation de notre réseau par rapport à un certain nombre de pays voisins révèle peut-être la principale déficience de notre système ferroviaire, c'est-à-dire l'incapacité de concevoir la modernisation comme une urgence permettant d'optimiser l'usage du réseau.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Les vallées alpines voient un million de poids lourds transiter chaque année, et plusieurs sénateurs ont apprécié le déblocage – de justesse – du financement des études pour les accès au tunnel Lyon-Turin. Pour autant, quel est le « plan B » dans le cas où ces projets ne seraient pas réalisés ?

Par ailleurs, comment sont prises en compte les innovations en matière de mobilité, par exemple s’agissant de la route électrique ?

M. Florent Moretti. – S’agissant des mégacamions, également appelés « système modulaire européen », il peut effectivement s’agir d’un attelage de plusieurs remorques et de convois d’un poids allant jusqu’à 100 tonnes dans certains pays. Ces mégacamions sont utilisés depuis plusieurs années dans neuf États européens, dont les pays scandinaves, l’Allemagne et la péninsule ibérique, sous un régime d’expérimentation.

Dans le cadre de la proposition de révision de la directive actuellement examinée, certains États souhaiteraient disposer d’un cadre juridique plus pérenne, estimant que l’augmentation du poids des convois permet d’en limiter le nombre et de réduire la congestion du trafic. Je tiens à préciser que l’adoption d’un tel texte n’obligerait en aucun cas les États à utiliser ces mégacamions, puisqu’il est uniquement question de créer un cadre juridique permettant de les autoriser ou non. En tout état de cause, la France s’oppose à l’utilisation de ces véhicules, non seulement sur son sol mais aussi à l’échelle européenne.

Concernant le financement par l’Union européenne de grands projets ferroviaires tels que le Lyon-Turin et la nouvelle ligne Provence-Alpes-Côte d’Azur, les dossiers de demandes de financement ont bien été déposés, mais une réelle inquiétude émerge compte tenu de l’écart entre les ressources disponibles dans les budgets européens et les besoins de financement des États. Cela soulève la question de la dotation du futur cadre financier pluriannuel qui prendra la suite du régime de financement actuel, afin que l’Union européenne soutienne les projets au niveau initialement prévu.

S’agissant de l’ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire, la Commission européenne remettra, d’ici à la fin de l’année, un rapport consacré à la mise en œuvre de la directive du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen. La Commission souhaiterait réexaminer plusieurs sujets : tout d’abord, la méthode de calcul des niveaux des péages ; ensuite, l’organisation des groupes ferroviaires et le degré de séparation entre le gestionnaire d’infrastructures et l’entreprise ferroviaire elle-même ; enfin, l’harmonisation technique, le déploiement de l’ERTMS ayant été confirmé. Un autre point a trait à la billettique, de manière à ce que l’usager puisse acheter plus facilement des titres de transport pour les trajets internationaux.

M. Pierre Leflaive. – S’agissant de l’opportunité de faire une « pause » dans les efforts fournis en faveur de la transition écologique, je rappelle, comme je l’ai fait en introduction, que la trajectoire actuelle est déjà insuffisamment ambitieuse pour atteindre les objectifs. Une pause s’apparenterait donc à un renoncement.

En revanche, la simplification entendue comme un moyen d’avancer plus vite, avec un cap clair, mérite l’attention. Des industriels ont soulevé cet enjeu, dont le

directeur général de Stellantis, Carlos Tavares, qui a appelé dans une tribune récente à maintenir un cap lisible en matière d'électrification des véhicules automobiles. Le temps industriel est en effet un temps long, nécessitant des investissements importants : si nous voulons répondre aux défis de la transition, des orientations telles que le verdissement du parc automobile doivent être maintenues, quand bien même ce verdissement ne représente qu'une partie de la solution.

La question de la ruralité est essentielle, mais trop souvent exclue des débats. Je renvoie sur ce point à l'excellent rapport du Secours catholique consacré à la mobilité en zone rurale : publié en avril 2024, ce dernier établit un diagnostic assez alarmant, tout en proposant un panel complet de propositions assez ambitieuses.

De la même manière, l'acceptabilité est un enjeu clé et repose, selon nous, sur deux leviers, à commencer par le partage de l'effort. Il s'agit de demander davantage d'efforts à ceux qui peuvent le plus, tout en démontrant la cohérence de la stratégie suivie. Par exemple, 60 % des véhicules neufs sont achetés par les entreprises, qui structurent ce marché ; lesdits véhicules se retrouvent en moyenne trois à quatre ans plus tard sur le marché de l'occasion, contre quatorze ans pour un véhicule acheté par un particulier : autrement dit, les entreprises structureront également le marché de l'occasion dans les années à venir.

Aussi, si nous souhaitons rendre le véhicule électrique accessible, il faudra à la fois réorienter l'offre des constructeurs vers des véhicules plus petits, plus sobres, plus abordables – et, si possible, produits en France et en Europe – et tenir compte du marché de l'occasion, qui jouera un rôle essentiel, notamment durant le temps nécessaire à une diminution du prix d'achat des véhicules électriques. En termes de partage de l'effort, il s'agit de mettre à contribution les entreprises en retard sur l'électrification de leur flotte.

Pour ce qui est du *leasing*, je parlerais d'une réponse incomplète à une bonne question, à savoir l'accessibilité des véhicules électriques pour les classes moyennes et les plus modestes. Selon Aurélien Bigo, expert de la mobilité, « l'avenir de la voiture, c'est le véhicule électrique, mais la voiture ne constitue pas l'avenir de la mobilité ».

Quant au soutien à apporter aux industriels face à la concurrence américaine et chinoise, la situation actuelle du secteur automobile français et européen découle de choix stratégiques et politiques qui ont conduit à alourdir le poids des véhicules. Historiquement, Renault et Peugeot savaient fort bien produire des véhicules légers et abordables ; les constructeurs commencent à renouer avec cette tradition. Comme l'illustrent les résultats commerciaux de la Dacia Spring et l'engouement pour le *leasing* social, il existe une véritable demande pour un véhicule électrique abordable, reste aux constructeurs à s'aligner pour y répondre. Nous travaillons avec la CFDT et la CGT sur ce sujet, syndicats qui nous ont confirmé une appétence des travailleurs pour cette transition sociale et écologique.

La problématique des métaux critiques – notamment du lithium – doit elle aussi trouver une réponse dans la diminution du nombre et de la taille des véhicules.

Le secteur aérien, quant à lui, était jusqu'à présent le passager clandestin de la politique de décarbonation des transports en termes d'efforts, avec des émissions qui

ont plus que doublé au cours des trente dernières années en raison de l'explosion du trafic. Certes, des progrès ont été accomplis en matière d'efficacité des avions, qui consomment de fait moins de carburant que par le passé, mais un effet rebond classique s'est produit et a abouti à une très forte augmentation du trafic, incompatible avec des objectifs ambitieux de décarbonation.

Ce tabou commence à être levé, à commencer par la question fiscale et le rétablissement de l'équité entre les différents modes de transports, qui passerait par la suppression de l'exemption fiscale dont bénéficient les avionneurs. Pour ce qui est des solutions technologiques et des différents carburants alternatifs, un consensus scientifique émerge quant à leur potentiel limité pour réduire les émissions. S'il faut continuer à investir dans ces solutions alternatives, il faut être conscient qu'elles ne permettront pas de décarboner le secteur aérien, encore moins avec les perspectives de croissance de ce dernier.

Il faudra donc travailler sur la réduction du trafic aérien et se pencher sur la question des extensions d'aéroports. L'exemple d'Amsterdam, qui a décidé de limiter le nombre de vols à l'année, pourrait être une source d'inspiration. Ces choix renvoient à la problématique des investissements prioritaires dans un contexte d'enveloppes budgétaires contraintes : tout investissement dans le transport aérien n'est, par définition, pas affecté au train, au vélo ou à l'accès à la voiture électrique, il est donc question de choix structurants qui peuvent être effectués au détriment de l'ensemble des Français et des Européens.

M. Jean-Philippe Peuziat. – Le manifeste de l'UTP contient douze propositions articulées autour de quatre axes, dont la mobilité intelligente, le financement et les enjeux de compétences. Nous souhaitons que le report modal – et donc, *ipso facto*, le développement d'une offre continue de transports collectifs – devienne l'un des objectifs de la Commission européenne, ce qui n'est pas encore acquis : à la différence de la France, qui a clairement identifié le report modal comme le deuxième levier de baisse des émissions après l'électrification du parc automobile, la Commission préfère, pour sa part, parler de « comodalité », ce qui signifie que chaque mode doit se développer en fonction du marché, sans qu'il ne soit nécessaire d'encourager des modes plus vertueux.

Nous sommes en désaccord sur ce point et aimerions que la Commission européenne évalue *ex ante* l'impact de chacune de ses propositions législatives sur l'offre de transports ferroviaires. Dans le cas des mégacamions, elle aurait ainsi pu s'interroger en amont sur les conséquences sur le fret ferroviaire ; de la même manière, l'obligation faite à toutes les collectivités d'acquérir des bus électriques dès 2030 aurait gagné à s'accompagner d'une réflexion autour d'un éventuel assouplissement du calendrier et d'un accompagnement adéquat.

Cet enjeu du report modal nous inspire d'autres propositions, y compris sur le plan budgétaire : nous plaillons en faveur d'un renforcement des outils budgétaires au niveau européen, à la fois pour le ferroviaire et les mobilités du quotidien. Il importe, en effet, de ne pas se cantonner aux interconnexions de longue distance entre capitales européennes : si elle veut véritablement diminuer les émissions, la Commission européenne doit se pencher sur celles qui sont dues à la mobilité quotidienne.

Une autre de nos demandes porte sur les revenus tirés du système communautaire d'échange de quotas d'émission (ETS), afin de les flécher vers les modes de transports vertueux, au premier rang desquels le transport ferroviaire. Nous avons failli réussir lorsque le Parlement européen avait introduit un fléchage de ces revenus à hauteur de 10 % vers les transports publics et ferroviaires, mais les États membres, qui ne goûtent guère les préaffectations, l'avaient ensuite écarté. Le Sénat avait, d'ailleurs, proposé un fléchage de ce type dans le cadre du dernier projet de loi de finances, afin d'aider les autorités organisatrices de la mobilité et les collectivités. Ce sujet devrait, selon nous, être à nouveau débattu.

N'oublions pas l'enjeu de la stabilité réglementaire... En 2019, la directive européenne relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie avait prévu, jusqu'en 2030, les modalités d'achat de bus électriques par les collectivités territoriales. Dans le cadre de sa transposition à la fin de l'année 2021, un traitement différencié a été établi en fonction de la taille des agglomérations, les plus vastes étant davantage contraintes de s'orienter vers des flottes électriques ou hydrogène, tandis que les plus petites pouvaient encore acquérir des véhicules à biogaz ou à biocarburant. C'est sur la base de ce régime que les collectivités continuent à faire des choix d'investissements.

Or, à peine un an et demi après leur transposition en droit français, une proposition de règlement est venue modifier ces règles en interdisant la vente de bus autres qu'électriques ou à hydrogène. Il a donc fallu se démener pour alerter les collectivités sur le fait qu'elles se trouveraient dans l'impossibilité d'acquérir une nouvelle génération de bus à biogaz, ce qui a stupéfié certaines d'entre elles. Ce caractère mouvant de la réglementation peut poser de sérieuses difficultés dès lors qu'il est question d'investissements lourds, et nous avons alerté la Commission européenne sur ce point.

Je conclus en remarquant que la France, comme l'Allemagne, est souvent présentée comme le mauvais élève en matière d'investissements dans l'ERTMS. Sans contester les bienfaits de cette technologie, nous soulignons que les ambitieux objectifs de déploiement fixés par la Commission européenne doivent s'accompagner d'un soutien financier adéquat. À cet égard, nous remercions le Sénat d'alerter, chaque année, le Gouvernement sur la nécessité d'investir davantage dans la régénération du réseau, qui nécessite déjà des ressources considérables. Le déploiement de l'ERTMS correspond, lui, à une modernisation du réseau : comment mener de front ces deux chantiers si l'Union européenne ou le Gouvernement n'apportent pas davantage d'aides ? Une « nouvelle donne ferroviaire » de 100 milliards d'euros a été évoquée un temps, mais nous n'entendons plus beaucoup parler de cette enveloppe, qui aurait été bienvenue pour financer des investissements supplémentaires.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – La disparition de cette enveloppe est effectivement inquiétante. Je note que personne n'a répondu à la question de M. Devinaz portant sur l'existence d'un « plan B » aux projets tels que le Lyon-Turin. Il était temps de débloquent les études, mais il serait dommage de s'arrêter là.

M. Denis Saada. – Alors que nous sommes à l'aube d'une révolution de la mobilité, nombre des solutions proposées consistent en de simples évolutions : je pense

que nous devrions réussir à penser ce changement de paradigme de manière plus systémique. Concrètement, le remplacement de l'ensemble des véhicules thermiques par des véhicules électriques ne résoudra qu'une partie des problématiques, d'autant plus, d'après certaines études, que ce basculement complet sera impossible, ne serait-ce que pour des questions de ressources.

En gardant en tête ce cap fixé pour 2035, nous devons donc nous pencher très rapidement sur les autres mobilités qu'il conviendra de développer pour permettre aux Français et aux Européens de se déplacer, voire penser la « démobilité » : certains déplacements non nécessaires peuvent sans doute être reportés et le télétravail, par exemple, a eu des effets bénéfiques sur l'impact carbone des salariés qui y ont recours.

Des solutions innovantes ont été développées par certains États membres pour soutenir les mobilités durables et alternatives, la France n'étant d'ailleurs pas en reste. Ces solutions se subdivisent en trois catégories : tout d'abord, le développement d'infrastructures en faveur des mobilités durables ; ensuite, la construction de politiques publiques qui orienteront les usages vers lesdites mobilités durables ; enfin, la mise en place d'un accompagnement adéquat intégrant le financement.

Plus précisément, les infrastructures à développer correspondent aux pistes cyclables et aux lignes de covoiturage, dès lors qu'elles permettent de couvrir des liaisons qui peuvent difficilement être assurées par du transport collectif.

Pour ce qui concerne les politiques publiques, les zones à faibles émissions (ZFE) souffrent aujourd'hui d'un problème d'acceptabilité. Pour autant, des parangonnages extrêmement intéressants montrent que la ZFE de Bruxelles jouit d'une acceptabilité assez forte et a permis d'atteindre les objectifs assignés, dont une réduction assez nette du nombre de véhicules thermiques dans Bruxelles. Une autre initiative intéressante a été prise à Grenoble, municipalité qui accompagne les citoyens non pas avec des primes à la conversion pour remplacer un véhicule thermique par un véhicule électrique, mais avec une prime multimodale permettant de remplacer une voiture thermique par un *mix* de mobilités – covoiturage, autopartage, vélo, etc.

J'en termine avec l'accompagnement financier : aujourd'hui, les mobilités durables telles que le vélo et le covoiturage souffrent d'un fort déficit d'investissement, les sommes consacrées au vélo se comptant davantage en millions d'euros qu'en milliards d'euros. Or il importe de créer un choc d'offre en incitant les citoyens à s'équiper : plus il y a de vélos sur la route, plus nous réduirons les coûts et soutiendrons l'industrie du cycle. En France, la mise en place du forfait mobilités durables, depuis 2019, a rencontré un véritable succès puisque 29 % des entreprises y ont déjà recours. Un renoncement fiscal de quelques millions d'euros a ainsi permis un net développement des mobilités durables.

De manière plus générale, il est essentiel de se mettre d'accord sur la définition des mobilités durables : par exemple, les différents pays n'ont pas la même définition du covoiturage, ce qui complexifie l'adoption d'une législation commune. Avec la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), la France a été pionnière dans la définition d'un cadre d'action.

Quant aux véhicules lourds, l'Alliance des mobilités plaide en faveur d'une réglementation harmonisée en Europe, en privilégiant une réglementation ambitieuse au

plus petit dénominateur commun. Pour ce qui est du poids et de la puissance, la réglementation française sur les indemnités kilométriques ouvre droit à des remboursements d'autant plus élevés que le véhicule est lourd et puissant et que les distances parcourues sont longues, ce qui va complètement à l'encontre des objectifs de décarbonation impliquant de réduire le poids et la taille des véhicules. Ce type de réglementation, datée, devrait selon nous évoluer.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Vos interventions ont bien montré la complexité de bâtir une politique européenne des transports en raison de la diversité des réglementations, des ambitions et des conceptions. Pour autant, il n'est nullement question que nous nous décourageons face à l'ampleur de la tâche, quand bien même de grandes annonces telles que le plan de soutien de 100 milliards d'euros en faveur du développement du ferroviaire ne sont pas suivies d'effets : nous rappellerons qu'il faut remettre en état le réseau ferroviaire, tout en réfléchissant à améliorer la circulation routière.

Cette table ronde a permis de dresser un état des lieux et de s'interroger sur les orientations à adopter pour les années à venir. Je crois que le principal risque réside dans l'absence de lignes directrices et de choix clairs, ce qui nous exposerait à nous éparpiller dans différentes directions sans rien résoudre. Merci de votre participation.

Cette table ronde a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Jeudi 30 mai 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Politique étrangère et défense

Programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP) – Examen de la proposition de résolution portant avis motivé de M. François Bonneau, Mme Gisèle Jourda et M. Dominique de Legge sur la conformité de cette proposition législative au principe de subsidiarité

M. Jean-François Rapin, président. – Nous nous penchons ce matin sur deux sujets sensibles : l'industrie de la défense et la protection des sols. Ces sujets, attentivement suivis par les commissions permanentes du Sénat, prennent aujourd'hui une dimension européenne qui appelle notre commission à s'y pencher également.

Nous débiterons notre réunion par l'examen d'une proposition de résolution européenne, qui résulte du travail de vérification que nous avons jugé utile de mener sur la conformité au principe de subsidiarité d'une récente initiative législative, proposée par la Commission européenne et destinée à renforcer l'industrie européenne de la défense. En effet, le groupe de travail subsidiarité de notre commission avait jugé, le 7 mai dernier, que ce texte semblait aller trop loin et ne pas respecter la répartition des compétences entre l'Union et les États membres en matière de défense. Les trois rapporteurs sur ces sujets, après avoir mené des investigations en un temps record, proposent à notre commission d'adopter un avis motivé : il s'agit de faire valoir que, certes, la guerre en Ukraine oblige à avancer plus vite pour consolider la base industrielle européenne en matière de défense, mais que, pour autant, les traités européens doivent être respectés.

Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse. – Nous retrouvons, au travers du projet d'avis motivé que nous vous présentons, des sujets que nous avons évoqués à plusieurs reprises au cours des derniers mois concernant les initiatives de la Commission européenne en matière d'industrie de défense.

C'est bien un enjeu institutionnel qui se pose ici, la Commission européenne souhaitant intervenir de manière croissante dans un domaine, celui de la défense, qui ne relève pas de ses compétences.

En vue d'établir la position que nous vous présentons, nous avons travaillé conjointement avec notre collègue Jean-Luc Ruelle, qui sera le rapporteur, devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, du texte que nous vous proposons d'adopter ce matin.

Nous avons auditionné des représentants de la Commission européenne – en particulier le directeur en charge de l'industrie de défense au sein de la direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace –, des représentants du Secrétariat général des affaires européennes et de la direction des affaires juridiques du ministère des armées, ainsi que le cabinet du ministre des armées. Jean-Luc Ruelle a en outre auditionné une professeure de droit public à l'université de Lille.

La Commission européenne et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont présenté, le 5 mars dernier, une stratégie pour l'industrie européenne de la défense (EDIS). Nous nous penchons ce matin sur la proposition de règlement relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utiles de produits de défense, connu sous l'acronyme EDIP, qui est la déclinaison opérationnelle de cette stratégie.

Cette proposition de règlement s'inscrit dans le prolongement de la déclaration de Versailles, de la communication conjointe sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense et de deux textes d'urgence adoptés en 2023 pour faire face à la guerre en Ukraine, que nous avons évoqués devant notre commission : le règlement relatif au soutien à la production de munitions (ASAP) et l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (Edirpa).

Cette proposition de règlement vise d'abord à soutenir la préparation de l'Union et de ses États membres dans le domaine de la défense, par un renforcement de la compétitivité, de la réactivité et de la capacité de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE). Elle vise également à garantir la disponibilité et la fourniture en temps utile de produits de défense. Elle vise enfin à contribuer au redressement, à la reconstruction et à la modernisation de la base industrielle et technologique de défense ukrainienne.

Le texte proposé comprend ainsi 67 articles, répartis en trois piliers. Il repose sur quatre bases juridiques tirées de quatre articles différents des traités : ces bases sont détaillées dans le document qui vous a été transmis et nous allons y revenir.

Quatre bases juridiques différentes, mais pas une qui renvoie à l'article du traité qui fonde la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), ce qui aurait impliqué un examen de cette proposition législative par le Conseil statuant à l'unanimité.

La Commission européenne pousse clairement son avantage institutionnel, en mettant en avant l'interdépendance des économies et des entreprises participant à la base industrielle et technologique de défense. Et dès lors qu'il s'agirait d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur, dont les produits de défense ne seraient qu'une des composantes parmi tant d'autres, la Commission s'estime légitime pour intervenir.

Lors de notre dernière communication sur ces sujets, en janvier dernier, nous avons rappelé que la Présidente de la Commission européenne avait appelé à « concevoir notre Union comme étant intrinsèquement un projet de sécurité » et que la prochaine étape, selon elle, serait celle « d'une Union européenne de la défense à part entière ». Elle avait évoqué la possibilité de nommer un commissaire à la défense dans le cadre du prochain collège des commissaires.

Lorsque nous avons auditionné le secrétaire général adjoint du Service européen pour l'action extérieure, M. Charles Fries, il avait eu à ce sujet une réponse qui résume les enjeux auxquels nous sommes confrontés. Il avait en effet affirmé qu'« un commissaire à la défense ne pourrait être qu'un commissaire à l'industrie de la défense, car la défense n'est pas une compétence de la Commission, mais exclusivement

des États membres. Il n'y a pas d'armée européenne. Le rôle du haut représentant est donc de coordonner les efforts en matière de défense et de sécurité des États membres. Il ne saurait y avoir un commissaire à la défense en tant que tel ».

On est ici au cœur du sujet. Nous comprenons évidemment le nouveau contexte stratégique résultant de la guerre en Ukraine et nous rappelons que le Sénat a déjà pris position à plusieurs reprises pour soutenir l'Ukraine et ses forces armées. Nous partageons évidemment la nécessité de renforcer la BITDE et d'accompagner la consolidation de celle de l'Ukraine.

Nous pourrions d'ailleurs considérer, comme cela nous été dit lors des auditions, que la Commission européenne aurait pu prendre d'autres initiatives pour permettre un meilleur accès du secteur de la défense aux financements privés, ce qui constitue un enjeu majeur pour permettre le renforcement de la BITDE. Nous pensons également qu'il est urgent de revoir le mandat de la Banque européenne d'investissement, afin qu'elle soutienne pleinement le secteur de la défense européen. Nous regrettons enfin que, trop souvent, certains États membres ne contribuent pas au développement de la BITDE en achetant des matériels militaires en dehors de l'Union européenne, et notamment aux États-Unis.

Il reste qu'à nos yeux, la Commission européenne cherche, par le biais de ce texte, à aller au-delà de son champ de compétences et à empiéter sur les compétences des États membres.

Nous critiquons également la procédure d'élaboration de la proposition de ce règlement. Certes, la Commission européenne s'est appuyée sur des travaux antérieurs et a procédé à la consultation des parties prenantes dans le cadre de la préparation de la stratégie pour l'industrie européenne de la défense.

Nous déplorons toutefois que la Commission européenne n'ait pas réalisé d'étude d'impact sur un texte aussi significatif pour les enjeux de souveraineté nationale. Elle avance que le délai imparti pour présenter le texte ne le lui permettait pas. C'est peu crédible, puisque ce texte devait initialement être présenté en novembre 2023. Elle s'engage désormais à fournir un document de travail de ses services pour mieux justifier la proposition mais, de fait, compte tenu des délais qui s'imposent aux parlements nationaux pour effectuer le contrôle de subsidiarité, nous ne pourrions pas le prendre en compte.

M. François Bonneau, co-rapporteur. – Nous nous étonnons ensuite de l'absence de recours à la base juridique de la PSDC. D'après l'article 4 du traité sur l'Union européenne, « toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres ». Cet article précise également qu'« en particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ».

L'article 42 du traité sur l'Union européenne stipule pour sa part que « la politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune », qu'elle « inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union » et qu'elle « conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi ». Or tel n'est pas le cas aujourd'hui.

Les décisions en matière de PSDC sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre. On se situe donc bien dans un processus de décision intergouvernemental, dans lequel la Commission européenne n'intervient pas.

L'article 42 du traité sur l'Union européenne stipule en outre que l'Agence européenne de défense « identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires ».

Dès lors que le renforcement de la base industrielle et technologique du secteur de la défense fait partie des missions de l'Agence européenne de défense, dans le cadre de la PSDC, nous nous étonnons que la Commission européenne propose un texte qui ne s'appuie en aucune manière sur une base juridique fondant cette politique alors qu'à l'évidence, certaines dispositions proposées s'y rapportent.

Nous comprenons bien les enjeux liés au changement de contexte stratégique mais le contexte de la guerre en Ukraine ne saurait conduire à méconnaître la lettre et l'esprit des traités qui ont été ratifiés par les États membres.

Nous estimons que le recours à quatre bases juridiques distinctes, sans même viser la base juridique de la politique de sécurité et de défense commune, résulte de la volonté de la Commission européenne de proposer un texte d'ensemble, sur une base exclusivement communautaire. Le texte comprend une grande diversité de dispositions qu'il aurait été possible de scinder en différents textes fondés sur des bases juridiques plus adéquates.

Ayant dit cela, tout dans ce texte ne paraît pas contestable, bien au contraire, et je veux souligner que le Gouvernement français soutient largement la dynamique générale impulsée par la Commission européenne, dans le sillage de la présidence française du Conseil et à la demande du Conseil européen.

Nous comprenons le recours aux bases juridiques que constituent les articles 173 et 322 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et les dispositions qui en découlent ne nous semblent pas soulever de difficulté au regard du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

L'article 173 permet à la Commission européenne de prendre des initiatives pour promouvoir la coordination des États membres en vue d'assurer la compétitivité de l'industrie de l'Union. Il porte les mesures du premier pilier de la proposition de règlement visant à assurer la compétitivité de la BITDE. Les règlements ASAP et Edirpa s'appuyaient également, en tout ou partie, sur cet article et le gouvernement n'a émis aucune objection à une référence à cette base juridique.

Il en va de même pour l'article 322 du TFUE, qui traite des sujets financiers.

L'octroi d'une enveloppe budgétaire d'1,5 milliard d'euros pour la période allant jusqu'en 2027 afin d'instaurer un programme visant à renforcer la BITDE ne soulève pas d'objection de notre part.

De même, la mise en place d'un fonds pour l'accélération de la transformation des chaînes d'approvisionnement dans le secteur de la défense, la possibilité de mettre en œuvre des projets de défense européens d'intérêt commun ou encore de créer des structures pour programmes d'armements européens ne nous semblent pas non plus appeler de remarques au regard du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Tel n'est pas le cas de la référence faite à l'article 114 du traité sur le TFUE, qui stipule que le Parlement européen et le Conseil arrêtent « les 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 ».

Nous avons également des réserves sur le recours à l'article 212 du même traité pour justifier le troisième pilier de la proposition, qui comprend des mesures destinées à contribuer « au redressement, à la reconstruction et à la modernisation de la BITD ukrainienne et à son intégration progressive dans la BITDE ». Cet article 212 stipule que « l'Union mène des actions de coopération économique, financière et technique, y compris d'assistance en particulier dans le domaine financier, avec des pays tiers autres que les pays en développement ». Intégrer progressivement la BITD ukrainienne dans la BITDE sur ce fondement nous paraît être une interprétation très extensive du champ de cet article 212.

L'exposé des motifs de la proposition de règlement souligne en outre la nécessité d'apporter une attention particulière à l'objectif consistant à aider l'Ukraine à s'aligner progressivement sur l'acquis de l'Union en vue de son adhésion future.

L'Ukraine a certes obtenu le statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne, mais la procédure proposée par la Commission européenne paraît aller au-delà de ce que permettent le processus d'adhésion et les modalités d'approbation par les États membres de l'intégration d'un nouvel État dans l'Union, fixées par l'article 49 du traité sur l'Union européenne. Et si l'on considère qu'il s'agit de politique de défense, il faudrait alors se référer à la base juridique de la PSDC.

M. Dominique de Legge, co-rapporteur. – Je vais pour ma part me concentrer sur ce recours à la base juridique de l'article 114 du TFUE et sur les dispositions qui en découlent. Lors des consultations menées par la Commission européenne, la France avait manifesté son opposition à un recours à cette base juridique. Et elle n'était pas la seule.

Déjà, lorsqu'elle avait proposé son règlement sur les munitions, la Commission y avait eu recours et avait tenté de proposer des dispositions très intrusives dans le domaine de la souveraineté nationale, qui n'avaient pu aboutir à l'époque. Les présidents et les rapporteurs de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat avaient alors saisi conjointement la Première ministre, en juin 2023, afin de marquer leur opposition à ces dispositions.

La Commission européenne revient à la charge avec plusieurs dispositifs qui nous paraissent très intrusifs dans des domaines qui relèvent de la souveraineté nationale et de la responsabilité des États membres.

Elle propose de créer un nouveau « conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense » qui nous paraît empiéter sur les compétences de l'Agence européenne de défense. Il aurait pour mission générale d'assister la Commission européenne, qui le présiderait pour la mise en œuvre de ce règlement. Il se réunirait également sous la co-présidence de la Commission européenne et du haut représentant/chef de l'Agence « en ce qui concerne la fonction de programmation et d'acquisition conjointes dans le domaine de la défense de l'Union européenne ».

Or, l'article 45 du traité sur l'Union européenne précise que l'Agence européenne de défense, qui est placée sous la seule autorité du Conseil, a pour mission, notamment, de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres, de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles, « de contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires ».

Sous réserve des moyens qui lui sont attribués, les missions confiées par les traités à l'Agence européenne de défense semblent donc suffisantes pour couvrir l'ensemble des enjeux, dans le cadre prévu par les traités pour la PSDC. Il convient en outre de rappeler le rôle important joué, dans un cadre intergouvernemental incluant notamment le Royaume-Uni, par l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr), qui a porté des programmes emblématiques comme l'A400M.

À nos yeux, la création de ce conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense donnerait de fait à la Commission européenne un rôle que les traités ne lui attribuent pas.

Par ailleurs, au nom de la surveillance et du suivi des chaînes d'approvisionnement, la Commission européenne, en coopération avec ce nouveau conseil, serait amenée à cartographier les chaînes d'approvisionnement de l'Union dans le secteur de la défense et à assurer un suivi régulier des capacités de fabrication de l'Union pour l'approvisionnement en produits nécessaires en cas de crise.

Elle propose également de contribuer à un mécanisme européen de ventes militaires, grâce à un catalogue unique, centralisé et actualisé des produits de défense mis au point par la BITDE, prenant la forme d'une plateforme informatique établie et acquise par la Commission européenne.

Nous considérons que ces mesures relèvent pleinement de la politique de défense, donc de la souveraineté nationale.

De même, la proposition de règlement prévoit la possibilité de mettre en œuvre des régimes d'« état de crise d'approvisionnement » et d'« état de crise d'approvisionnement liée à la sécurité », qui donneraient à la Commission des prérogatives nouvelles. Elle pourrait ainsi adopter des mesures préventives, collecter un certain nombre d'informations et mettre en place des dispositifs de commandes ou de

demandes prioritaires. Certes, il existe des garde-fous, puisque ces régimes seraient activés par une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée, et les commandes ou demandes prioritaires seraient soumises à l'accord préalable de l'État membre d'établissement de l'entreprise concernée.

Pour autant, ces mesures nous paraissent aller au-delà des compétences de la Commission européenne et percuter des dispositifs nationaux relatifs à la sécurité des approvisionnements des forces armées, tels que prévus par la loi de programmation militaire (LPM). Or cela relève de la sécurité nationale qui est de la seule responsabilité des États membres.

Il en va de même pour les limitations que la proposition de règlement entend poser, en cas de régime d'état de crise d'approvisionnement liée à la sécurité, à la faculté de chaque État d'imposer des restrictions au transfert de produits de défense au sein de l'Union européenne.

Il nous semble que ce dispositif empêcherait l'exercice normal, par la délivrance préalable d'une licence, du contrôle par l'État d'éventuels réexports, dans un domaine qui relève de la souveraineté nationale.

Pour ces différentes raisons, nous vous proposons d'adopter la proposition de résolution européenne que nous vous soumettons et qui porte avis motivé pour dénoncer la non-conformité de cette initiative législative européenne aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

La France, par la dimension de son industrie de défense et la capacité de son armée, mais aussi du fait du lien étroit entre politique de défense et politique étrangère, ne peut pas rester passive ni être considérée en la matière comme un État membre parmi d'autres. Les réserves que nous formulons sont partagées par le ministère des armées.

Sans doute le changement de contexte rend-il difficile le recours aux articles relatifs à la PSDC, mais on ne peut pas tordre les traités ainsi.

Même si l'adoption d'un avis motivé ne permettra probablement pas de bloquer le processus, cela constituerait un signal clair et serait un atout pour le gouvernement français dans les négociations à venir.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ce rapport préparé en un temps record sur un sujet très important. Il en va de la souveraineté, du respect des traités, de la subsidiarité.

Nous avons reçu cette nuit une note du secrétariat général aux affaires européennes qui renforce votre position. Elle fait référence à l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elle insiste notamment sur la préservation des compétences nationales dans le domaine de la défense.

Faut-il intégrer ce point ? Je fais confiance aux rapporteurs.

M. Ronan Le Gleut. – Je félicite les rapporteurs pour cette analyse juridique incontestable. Vous avez fait un travail de fond remarquable, en un temps très court. Je soutiendrai cette proposition de résolution européenne.

Néanmoins, la tonalité générale de votre proposition de résolution est empreinte de scepticisme. Nous devons tenir compte de la perspective d'une élection de Donald Trump aux États-Unis, qui aurait un impact considérable sur l'architecture de sécurité et de défense européenne.

Même si Donald Trump devait être le futur président des États-Unis et décidait que les États-Unis restent à part entière membres de l'OTAN, ses déclarations ont de fait fragilisé la portée de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, en interrogeant l'automatisme du déclenchement de l'article 5.

Dans ce contexte, nous devons repenser notre architecture de défense. Les Européens doivent œuvrer, *a minima* par des déclarations politiques, à renforcer la portée de l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne.

Dans ce contexte, la tonalité est importante : les Européens doivent accepter l'idée qu'ils ne pourront éternellement compter sur les États-Unis pour se défendre. Tout ce qui pousse à plus d'autonomie stratégique va dans le bon sens.

La tonalité de la proposition de résolution européenne aurait pu tenir compte de ce changement stratégique potentiel.

M. Jean-François Rapin, président. – Je suis tout à fait d'accord. Les institutions européennes ont le devoir de se réformer, ou du moins de l'envisager. Mais il vous faut aussi veiller au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Nous l'avons fait valoir à Bruxelles lundi, en allant voir la Commission européenne, le Conseil, puis le Parlement européen. Celui-ci a fait preuve d'une écoute plus importante sur la tentation croissante de la Commission à se référer à l'article 114 du TFUE pour se dédouaner.

On a donné des compétences à l'Union européenne, elles doivent être respectées. Nous envoyons un signal à la Commission européenne pour le réaffirmer avec force.

Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse. – J'arrive aux mêmes conclusions sur la tonalité, mais pas par le même regard. Au sein de notre commission, avec notre ancien collègue Yves Pozzo di Borgo, nous avons porté le premier texte demandant de créer un fonds européen de défense. Quel que soit le cadre du multilatéralisme, nous devons avoir une autonomie stratégique en matière de défense, en coexistence à côté de l'OTAN, mais avec son indépendance.

Nous avons rempli à la mission que nous avait donnée le groupe de travail subsidiarité : avec des points de départ différents, on arrive aux mêmes conclusions.

M. Dominique de Legge, co-rapporteur. – Je partage l'analyse de Ronan Le Glout sur la nécessité d'avoir une défense européenne. Pour cela, elle doit fonctionner sur des bases claires.

Dans cette affaire, la Commission européenne invoque quatre articles car un seul ne peut suffire à être efficace, et sans invoquer la politique de défense commune. C'est ce qui justifie la tonalité de notre rapport : on ne pouvait que pointer cette faiblesse juridique, d'autant plus grave opérationnellement que si l'on va à l'essentiel,

ce projet dépossède le Conseil de ses prérogatives de défense pour les transférer à la Commission. Or la coopération en matière de défense relève du Conseil.

J'alerte sur les conséquences qu'un tel texte aurait en France, pour l'export et l'application de la loi de programmation militaire : le ministère de la défense peut demander à l'industrie de défense de faire des stocks et de renoncer à certains exports au profit de notre propre défense. Or si l'on va dans le sens de la Commission, nous nous privons de cette possibilité.

Je partage l'objectif de renforcer la coopération en matière de défense, mais nous devons le faire au niveau du Conseil et non de la Commission. Celle-ci fait fi des deux instances habituellement en charge de cela : l'Agence européenne de défense et l'OCCAR qui permet de travailler avec la Grande-Bretagne.

M. François Bonneau, co-rapporteur. – Je partage les inquiétudes de Ronan Le Gleut. Les Russes espèrent l'élection de Donald Trump. Mais l'Europe n'est jamais aussi forte que lorsqu'elle est au pied du mur. Elle n'y est pas encore. Il faut veiller à respecter certains équilibres. Nous avons pu voir l'impact des déclarations du Président de la République sur la mutualisation et la dissuasion. Il faut raison garder sur de tels dispositifs.

M. Olivier Henno. – Nous avons tous le même ressenti que Ronan Le Gleut, même si notre rôle est de veiller à la subsidiarité.

Souvent, la Commission européenne a aussi joué un rôle de coup de boutoir. L'Acte unique a accru les prérogatives de la Commission et renforcé les intégrations. Je partage le contenu de la proposition de résolution européenne, mais ne nous étonnons pas de ce qui se passe. La gravité des propos de Donald Trump sur l'article 5 de l'OTAN va bouleverser nos pratiques de défense. Les Européens seront obligés de financer leur défense et de compter sur eux-mêmes, car ils ne se sentent plus protégés par le parapluie américain. Cela tourne la page de la situation existant depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

M. Jean-François Rapin, président. – Derrière les trois « piliers » de l'Union européenne (UE), à savoir la Commission, le Conseil et Parlement européen, n'oublions le rôle essentiel du Conseil européen, au sein duquel siègent les chefs d'État ou de gouvernement. Dans cette instance, on parle d'Ukraine à chaque réunion depuis février 2022. Nous avons besoin d'une Union forte mais en interne, des oppositions vives se manifestent sur le sujet.

Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse. – Pour prendre en compte l'observation formulée par Ronan Le Gleut, nous vous proposons d'ajouter un alinéa qui serait formulé ainsi : « il importe de renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne et de prendre en compte les éventuelles évolutions de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pouvant découler de la prochaine élection présidentielle aux États-Unis. »

Nous proposons également l'ajout d'un alinéa faisant référence à l'article 346 du TFUE : « il convient de rappeler que l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule d'une part, qu'aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux

intérêts essentiels de sa sécurité et, d'autre part, que tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre, ces mesures ne devant pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires. »

M. Jean-François Rapin, président. – Ces ajouts permettent en effet de préciser les articles de référence des traités et de tenir compte du débat intervenu en commission ce matin. Ces modifications deviendraient, respectivement, les alinéas 23 et 30 de la proposition de résolution européenne portant avis motivé.

Lundi, nous avons rencontré à la Commission européenne le cabinet du commissaire Maroš Šefčovič, et notamment son conseiller politique. Alors que je déplorais la référence abusive à l'article 114 du TFUE comme base juridique des initiatives de la Commission, il m'a répondu un peu insolemment : « Que proposez-vous à la place ? » Ce n'est pas à nous de proposer quelque chose, mais à la Commission de trouver comment faire avec les oppositions internes pour éviter de passer en force.

La commission adopte à l'unanimité la proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense
COM(2024) 150 final

Déclinaison opérationnelle de la stratégie pour l'industrie européenne de la défense (EDIS) présentée par la Commission européenne et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité le 5 mars 2024, la proposition de règlement COM(2024) 150 final s'inscrit dans le prolongement de la déclaration de Versailles du 11 mars 2022, de la communication conjointe sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense du 18 mai 2022 et des deux textes d'urgence adoptés en 2023 pour faire face à la guerre en Ukraine : le règlement relatif au soutien à la production de munitions (ASAP) et l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA).

L'exposé des motifs relève que cette proposition de règlement COM(2024) 150 final « établit un ensemble de mesures et définit un budget visant, d'une part, à soutenir la préparation de l'Union et de ses États membres dans le domaine de la défense par un renforcement de la compétitivité, de la réactivité et de la capacité de la base industrielle et technologie de défense européenne (BITDE) et à garantir la disponibilité et la fourniture en temps utile de produits de défense et, d'autre part, à contribuer au redressement, à la reconstruction et à la modernisation de la base

industrielle et technologique de défense (BITD) ukrainienne ».

Le texte proposé comprend ainsi 67 articles répartis en trois piliers, reposant sur quatre bases juridiques différentes :

- un premier pilier « *visant à ce que les conditions nécessaires soient réunies pour assurer la compétitivité de la base industrielle et technologique de la défense européenne (BITDE)* ». Ce pilier est fondé sur l'article 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui stipule notamment que « *l'Union et les États membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union soient assurées* », que leur action s'inscrit dans un « *système de marchés ouverts et concurrentiels* » et que « *les États membres se consultent mutuellement en liaison avec la Commission et, pour autant que de besoin, coordonnent leurs actions. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir cette coordination, notamment des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques* » ;

- un deuxième pilier concernant le marché européen des équipements de défense (MEED), fondé sur l'article 114 du TFUE qui stipule notamment que « *le Parlement européen et le Conseil (...) arrêtent les 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* » ;

- un troisième pilier comprenant des mesures destinées à contribuer « *au redressement, à la reconstruction et à la modernisation de la BITD ukrainienne et à son intégration progressive dans la BITDE* », les opérations de l'Union européenne venant « *compléter et renforcer celles menées par les États membres* ». La Commission européenne se fonde cette fois sur l'article 212 du TFUE, qui stipule que « *l'Union mène des actions de coopération économique, financière et technique, y compris d'assistance en particulier dans le domaine financier, avec des pays tiers autres que les pays en développement. Ces actions sont cohérentes avec la politique de développement de l'Union et sont menées dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure. Les actions de l'Union et des États membres se complètent et se renforcent mutuellement* ». L'exposé des motifs de la proposition de règlement souligne en outre la nécessité « *d'apporter une attention particulière à l'objectif consistant à aider l'Ukraine à s'aligner progressivement sur les règles, normes, politiques et pratiques (l' » acquis) de l'Union en vue de son adhésion future à l'Union* ».

Les dispositions financières de la proposition de règlement reposent sur l'article 322 du TFUE, lequel stipule en particulier que « *le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, et après consultation de la Cour des comptes, adoptent par voie de règlements : a) les règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes ; b) les règles qui organisent le contrôle de la responsabilité des acteurs financiers, et notamment des ordonnateurs et des comptables* ». L'enveloppe budgétaire que la Commission européenne propose d'allouer au programme visant à renforcer la BITDE s'élève à 1,5 milliard d'euros en prix courants pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2027. Des contributions financières viendraient en supplément afin de financer les actions

visant à renforcer la BITD ukrainienne, sous réserve de la conclusion d'un accord-cadre entre l'Union européenne et l'Ukraine.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Vu l'article 73 *octies* du Règlement du Sénat,

Le Sénat émet les observations suivantes :

Concernant la procédure d'élaboration de la proposition de règlement au regard du contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux :

- l'article 4 du traité sur l'Union européenne stipule que « *toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres* » et précise qu' « *en particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre* » ;

- l'article 5 du traité sur l'Union européenne stipule que « *le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences* » et qu' « *en vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres* »,

- le Sénat, comme la commission des affaires européennes l'a indiqué dans son rapport portant contribution du Sénat au groupe de travail « Subsidiarité et proportionnalité » de la Commission européenne, considère que le contrôle de subsidiarité, confié par le traité sur l'Union européenne aux parlements nationaux, conduit à porter une appréciation sur les textes au regard du principe de subsidiarité mais aussi du principe de proportionnalité des mesures envisagées, ces deux principes étant étroitement liés ;

- même si le texte proposé s'appuie sur des travaux antérieurs et si une procédure de consultation des parties prenantes a été menée par la Commission européenne dans le cadre de la préparation de la stratégie pour l'industrie européenne de la défense (EDIS), le Sénat déplore que la Commission européenne n'ait pas réalisé d'étude d'impact sur un texte aussi significatif pour les enjeux de souveraineté nationale. L'argument avancé par la Commission européenne, selon laquelle « *le délai imparti afin de présenter une proposition relative à l'EDIP à temps pour les discussions qui se tiendront lors du Conseil européen de mars 2024* » ne le permettait pas, apparaît peu crédible, la présentation de ce texte ayant été initialement envisagée en novembre 2023. Le document de travail de ses services que la Commission européenne s'est engagée à publier dans un délai de trois mois à compter de la présentation de ce texte ne pourra pas être pris en compte par les parlements nationaux dans le cadre de leur contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, compte tenu des délais qui s'imposent à eux en cette matière, ce qui est particulièrement regrettable ;

Concernant l'absence de recours à une base juridique fondant la politique de sécurité et de défense commune, qui s'exerce dans un cadre intergouvernemental

- l'article 42 du traité sur l'Union européenne stipule notamment que « *la politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune* », qu'elle « *inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union* » et qu'elle « *conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi* » ;

- l'article 42 du traité sur l'Union européenne stipule en outre que l'Agence européenne de défense « *identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires* » ;

- il apparaît dès lors curieux que la Commission européenne propose un texte ne s'appuyant en aucune manière sur une base juridique fondant la politique de sécurité et de défense commune, alors qu'à l'évidence, certaines dispositions proposées s'y rapportent ;

- il ressort de la lecture combinée des articles 4, 5, 42 et 45 du traité sur l'Union européenne que la politique de défense reste une compétence nationale, la politique de sécurité et de défense commune s'exerçant dans un cadre intergouvernemental ;

- la Commission européenne justifie le texte proposé par le changement de contexte stratégique découlant de la guerre d'agression lancée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et affirme que « *les États membres sont tributaires de la capacité de la BITDE à répondre aux besoins de leurs forces armées en temps utile et à la bonne échelle. Les dommages causés à l'Ukraine et à sa base industrielle de défense par la guerre d'agression menée par la Russie sont d'une ampleur telle que l'Ukraine aura besoin d'un soutien important et durable qu'aucun État membre à lui seul ne peut fournir. Il est donc primordial de veiller à ce que la BITDE et la BITD ukrainienne soient en mesure d'exercer ce rôle stratégique. Une action menée à l'échelle européenne semble être la solution la plus adaptée dans ce domaine* » ;

- le contexte de la guerre en Ukraine impose certes de développer une défense mieux ajustée aux dimensions de l'Europe, ce qui implique sans doute d'améliorer la compétitivité de la base industrielle et technologique de défense européenne, de remédier à la fragmentation du marché européen de la défense, mais aussi de soutenir les capacités de défense propres des États membres et de mieux coordonner leurs politiques de défense respectives ;

- il importe de renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne et de prendre en compte les éventuelles évolutions de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pouvant découler de la prochaine élection présidentielle aux États-Unis ;

- une telle perspective ne saurait en revanche conduire à méconnaître la lettre et l'esprit des traités qui ont été ratifiés par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, ce qui constituerait une violation des règles de l'État de droit ;

- le recours à quatre bases juridiques distinctes, sans même viser la base juridique

de la politique de sécurité et de défense commune, résulte de la volonté de la Commission européenne de proposer un texte d'ensemble, dans une logique exclusivement communautaire, comprenant une grande diversité de dispositions, qu'il aurait été possible de scinder en différents textes fondés sur les bases juridiques les plus adéquates ;

Concernant le recours aux bases juridiques des articles 173 et 322 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les dispositions qui se fondent dessus

- le recours aux articles 173 et 322 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les dispositions qui en découlent ne semblent pas soulever de difficulté au regard du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les règlements précités relatif au soutien à la production de munitions (ASAP) et à l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA) s'appuyaient également, en tout ou partie, sur l'article 173 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'octroi d'une enveloppe budgétaire d'1,5 milliard d'euros pour la période allant jusqu'en 2027 afin d'instaurer un programme visant à renforcer la BITDE, la mise en place d'un fonds pour l'accélération de la transformation des chaînes d'approvisionnement dans le secteur de la défense (FAST), la possibilité de mettre en œuvre des projets de défense européens d'intérêt commun ou encore de créer des structures pour programmes d'armements européens (SEAP) n'appellent ainsi pas de remarques au regard du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

Concernant le recours à la base juridique de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les dispositions qui se fondent dessus

- le recours à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les dispositions qui en découlent apparaissent contestables. Lors des consultations menées par la Commission européenne en vue de l'élaboration de la stratégie pour l'industrie européenne de la défense, certains États membres, en particulier la France, avaient d'emblée marqué leur opposition à un recours à cette base juridique ;

- il convient de rappeler que l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule d'une part, qu'aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité et, d'autre part, que tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre, ces mesures ne devant pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires ;

- dans la proposition de règlement COM(2024) 150 final, la Commission européenne propose à nouveau des dispositions initialement envisagées dans le cadre de la proposition de règlement relatif au soutien à la production de munitions (ASAP) sur ce fondement, lesquelles avaient été supprimées en raison de l'opposition des États membres concernant, en particulier, le dispositif de cartographie et de remontées d'informations à la Commission européenne, la possibilité de passer des commandes prioritaires ou encore le droit pour les entreprises d'effectuer des transferts d'équipements militaires au sein de l'Union sans obtenir du gouvernement concerné la

licence d'exportation habituellement requise. Les présidents et rapporteurs de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat avaient alors saisi conjointement la Première ministre, en juin 2023, afin de marquer leur opposition à ces dispositions ;

- l'article 40 de la proposition de règlement prévoit ainsi, au nom de la surveillance et du suivi des chaînes d'approvisionnement, que la Commission européenne, en coopération avec le conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense qu'elle propose de créer, cartographie les chaînes d'approvisionnement de l'Union dans le secteur de la défense ; l'article 41 permettrait également à la Commission européenne d'assurer un suivi régulier des capacités de fabrication de l'Union nécessaires à l'approvisionnement en produits nécessaires en cas de crise ; l'article 14, visant à contribuer à un mécanisme européen de ventes militaires, permettrait notamment l'établissement d'un catalogue unique, centralisé et actualisé des produits de défense mis au point par la BITDE, prenant la forme d'une plateforme informatique établie et acquise par la Commission européenne sur la base de consultations avec le conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense. Ces mesures sont particulièrement intrusives dans un domaine relevant par essence de la souveraineté nationale ;

- la création d'un conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense, prévue par son article 57, paraît en outre empiéter sur les compétences de l'Agence européenne de défense. Aux termes de cet article, ce nouveau conseil, qui aurait pour mission générale d'assister la Commission européenne, serait présidé par cette dernière pour la mise en œuvre de ce règlement et, selon la communication précitée sur la stratégie pour l'industrie européenne de la défense, se réunirait sous la co-présidence de la Commission européenne et du haut-représentant/chef de l'Agence « *en ce qui concerne la fonction de programmation et d'acquisition conjointes dans le domaine de la défense de l'Union européenne* ». Il réunirait les États membres, le haut représentant/chef de l'Agence et la Commission européenne, dans différents formats, pour assurer la fonction de programmation et d'acquisition conjointes dans le domaine de la défense de l'Union européenne et soutenir la mise en œuvre du programme pour l'industrie européenne de la défense. La communication précitée précise qu'il favoriserait également « *la coordination et la déconfliction des plans d'acquisition des États membres et fournirait des orientations stratégiques en vue de mieux faire coïncider l'offre et la demande* » ;

- or, l'article 45 du traité sur l'Union européenne, qui précise les missions de l'Agence européenne de défense, stipule que celle-ci, placée sous l'autorité du Conseil et non sous une autorité conjointe avec la Commission européenne, a pour mission de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres ; de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles ; de proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques ; de soutenir la recherche en matière de technologie de défense, de coordonner et de planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs ; de contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité

des dépenses militaires ;

- sous réserve des moyens qui lui sont attribués, les missions confiées par les traités à l'Agence européenne de défense semblent à cet égard suffisantes pour couvrir l'ensemble des enjeux, dans le cadre prévu par les traités pour la politique de sécurité et de défense commune. Il convient en outre de rappeler le rôle important joué, dans un cadre intergouvernemental incluant notamment le Royaume-Uni, par l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr) ;

- la création d'un conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense donnerait de fait à la Commission européenne un rôle que les traités ne lui attribuent pas ;

- les articles 43 à 50 de la proposition de règlement prévoient que des régimes d'« état de crise d'approvisionnement » et d'« état de crise d'approvisionnement liée à la sécurité », lorsqu'une telle crise est « survenue » ou « réputée être survenue », pourraient être activés en cas de risque de perturbation grave d'un produit nécessaire en cas de crise. L'activation de ces régimes, décidée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, permettrait alors à la Commission européenne d'adopter des mesures préventives, de collecter un certain nombre d'informations et de mettre en place des dispositifs de commandes prioritaires de produits qui ne sont pas des produits de défense, mais dont des pénuries importantes empêchent la fourniture, la réparation ou l'entretien de produits de défense, ou de demandes prioritaires de produits de défense – certes soumis à l'accord préalable de l'État membre d'établissement de l'entreprise concernée –, assortis de sanctions lorsque les opérateurs ne s'y conforment pas. De tels régimes, compte tenu de la primauté du droit européen sur le droit interne, primeraient en cas de conflit avec les dispositifs nationaux relatifs, notamment, à la sécurité des approvisionnements des forces armées tels que prévus par la loi de programmation militaire du 1^{er} août 2023 et priveraient en partie l'État de l'exercice de ses compétences dans un domaine absolu de souveraineté, relevant de la sécurité nationale qui est de la seule responsabilité des États membres en application de l'article 4 du traité sur l'Union européenne ;

- l'article 51 de la proposition de règlement, en disposant que les États membres s'abstiennent, en régime d'état de crise d'approvisionnement liée à la sécurité, d'imposer des restrictions au transfert de produits de défense qui ne seraient pas transparentes, dûment motivées, proportionnées, pertinentes et spécifiques, ainsi que non discriminatoires, empêcherait l'exercice normal, par la délivrance préalable d'une licence, du contrôle par l'État d'éventuels réexports, dans un domaine qui relève de la souveraineté nationale ;

Concernant le recours à la base juridique de l'article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

- le troisième pilier du règlement proposé par la Commission européenne, sur le fondement de l'article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, comprend des mesures destinées, selon l'exposé des motifs, à contribuer « *au redressement, à la reconstruction et à la modernisation de la BITD ukrainienne et à son intégration progressive dans la BITDE* » ;

- le Sénat a marqué à plusieurs reprises son soutien à l'Ukraine et, en particulier, à

ses forces armées. Pour autant, s'appuyer sur l'article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif à la « *coopération économique, financière et technique, y compris d'assistance en particulier dans le domaine financier, avec des pays tiers autres que les pays en développement* », apparaît inadapté, l'objectif poursuivi étant bien plus large puisqu'il vise, selon l'exposé des motifs de la proposition, à « *aider l'Ukraine à s'aligner progressivement sur les règles, normes, politiques et pratiques (l' » acquis ») de l'Union en vue de son adhésion future à l'Union* » ;

- si l'Ukraine a obtenu le statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne, à l'issue de la réunion du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022, la procédure proposée par la Commission européenne paraît aller au-delà de ce que permettent le processus d'adhésion et les modalités d'approbation par les États membres fixées par l'article 49 du traité sur l'Union européenne, aux termes duquel « *les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respective* ».

*

Pour ces raisons, le Sénat estime que la proposition de règlement COM(2024) 150 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.

Environnement et développement durable

Protection des sols – Examen de la proposition de résolution européenne de Mme Gisèle Jourda et M. Cyril Pellevat

M. Jean-François Rapin, président. – Nous allons à présent examiner une autre proposition de résolution européenne qui ne traite pas de la conformité d'une initiative législative européenne au principe de subsidiarité, mais du fond d'une proposition de directive laquelle vise à créer un cadre européen pour la protection des sols.

De fait, cette initiative législative répond à une demande formulée par notre assemblée à l'issue des travaux de sa commission d'enquête sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols. Le rapport final qu'elle a rendu en septembre 2020, signé par Gisèle Jourda et adopté par la commission d'enquête dont Cyril Pellevat était lui aussi membre, appelait en ce domaine à assumer ses responsabilités, réparer les erreurs du passé et penser durablement l'avenir. Nous y sommes, avec cette proposition de créer un cadre européen pour promouvoir durablement une protection des sols à l'échelle de l'Union européenne.

Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse. – La commission d'enquête sur les sols dont j'étais rapportrice, et mon collègue Cyril Pellevat, membre, a effectivement rendu son rapport en septembre 2020. Sur le fondement des conclusions de ce rapport, le Sénat a adopté une résolution européenne en juin 2021. Nous poursuivons aujourd'hui notre travail sur ce sujet en procédant à un examen approfondi de la proposition de directive sur la surveillance et la résilience des sols, que la Commission européenne a présentée le 5 juillet 2023.

Il faut le souligner : ce texte a été dévoilé tardivement. Pourtant, sa présentation était annoncée dès novembre 2021 quand fut publiée la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour la protection des sols à l'horizon 2030. Cette stratégie vise à établir un cadre pour la protection, la restauration et l'utilisation durable des sols, cohérent avec le Pacte vert pour l'Europe. L'objectif est de parvenir, à l'horizon 2030, à une situation de neutralité en matière de dégradation des terres.

La proposition de directive qui nous est soumise constitue une première étape pour établir les bases d'un cadre juridique européen en faveur de la protection des sols. De nouveaux objectifs pourraient être fixés dans six ans lors de la révision du texte, comme nous l'a indiqué le représentant de la Commission européenne lors de son audition.

Cette proposition de directive a pour objet de donner une base juridique à la collecte de données sur l'état et la qualité des sols et d'harmoniser les dispositifs nationaux dans ce domaine. Il y a fort à faire dans ce domaine, notamment en France avec les nombreuses bases de données. Ce sera plus qu'une harmonisation, une véritable révolution !

Comme vous le savez, la protection des sols est une question particulièrement sensible et complexe dans l'Union européenne, notamment en raison

de ses implications sectorielles. La proposition a été plutôt accueillie favorablement par l'ensemble des États membres. Les négociations au Conseil ont commencé et il est envisagé d'adopter une orientation générale lors de la prochaine réunion des ministres de l'environnement, le 17 juin prochain. Le Parlement européen s'est déjà prononcé sur ce texte le 10 avril dernier. Les trilogues ne pourront toutefois débiter que sous la prochaine mandature. Nous sommes satisfaits de voir enfin arriver cette proposition de directive

Les sols sont, en effet, les grands oubliés du droit européen, comme nous l'avions déjà souligné en juin 2021, devant notre commission des affaires européennes, lors d'une précédente communication.

En l'état actuel, il n'existe pas de législation européenne spécifique concernant la surveillance et la protection des sols ainsi que la prévention de leur dégradation, en tant que milieux naturels, contrairement à l'air ou à l'eau. Précédemment nous nous étions notamment heurtés, au niveau national, au droit de propriété.

La commission d'enquête avait donc souhaité relancer le processus d'élaboration d'une directive européenne sur la protection des sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles ou minières. L'objectif était de bâtir, au niveau européen et national, un véritable droit de la protection des sols en commençant par la réalisation d'une cartographie européenne des sols pollués. Tel était aussi le sens de la proposition de résolution que nous vous avons présentée en juin 2021, et que nous avons adoptée à l'unanimité.

L'absence d'une telle législation résulte principalement de l'échec, en 2014, du processus d'adoption de la proposition de directive, présentée en septembre 2006, qui définissait un cadre pour la protection des sols permettant d'identifier, de prévenir et de remettre en état les sols pollués ou dégradés. Or de nombreuses critiques de la part des États membres avaient empêché son adoption ; la France s'était alors abstenue. Son adoption devait pourtant être la pierre angulaire de la mise en œuvre d'une véritable politique de protection des sols à l'échelle de l'Union européenne.

Je tiens à rappeler l'importance que revêtent les sols en matière de protection de l'environnement et de préservation de la santé humaine. Selon les données les plus récentes, les sols contiennent, en effet, 59 % de la biodiversité totale de notre planète et abritent presque un quart des espèces vivantes connues. Ils forment donc un patrimoine biologique de tout premier plan.

Or la pollution menace l'ensemble des milieux naturels qui interagissent entre eux ; elle ne connaît pas non plus les frontières. La qualité des sols et la protection de leur santé constituent un enjeu majeur au regard de leurs fonctions et de leurs usages.

Selon les données de la Commission européenne, environ 60 à 70 % des sols de l'Union européenne sont actuellement en mauvaise santé et près de trois millions de sols potentiellement contaminés dont seuls 340 000 pourraient faire l'objet d'une dépollution. Quelque 650 000 sites en Europe ont été, ou sont encore, exposés à des activités polluantes. Le coût de la dégradation des sols dans l'Union européenne est estimé à environ 50 milliards d'euros par an.

La dégradation des sols a, en effet, des incidences considérables sur la protection des eaux, le changement climatique, la santé humaine, la biodiversité et la protection de la nature.

Les États membres ont encore, trop souvent, des approches différentes des sols. Il est essentiel de s'orienter vers une harmonisation de la réglementation pour mettre en œuvre les politiques environnementales définies par l'Union européenne. Enfin, il ne faut pas non plus ignorer la nature transfrontalière des risques écologiques. Les milieux naturels, comme les nappes phréatiques, ignorent les frontières !

Une action commune de l'Union européenne est à la fois essentielle et légitime.

Tels sont les éléments qui, selon nous, justifient l'opportunité d'une législation protectrice des sols dans l'Union européenne. Les mesures envisagées dans ce texte se concentrent essentiellement sur une évaluation de l'état de sols et la collecte de données précises et complètes.

La Commission européenne a aussi choisi une approche progressive et échelonnée dans le temps pour mettre en œuvre les principales dispositions du texte. Cette approche tient compte des spécificités nationales et locales, en laissant de réelles marges de manœuvre aux États membres, et ne remet pas en cause la législation en vigueur dans notre pays.

Cependant, il faut souligner la nécessité de mieux appréhender les réalités territoriales dans la mise en œuvre des dispositions envisagées, en particulier dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, ainsi que les spécificités de certains types de sols, comme les sols forestiers.

Les auditions que nous avons réalisées n'ont pas permis d'identifier d'opposition de principe au texte. Les personnes auditionnées ont souligné que la proposition s'inscrivait dans le cadre des politiques européennes et nationales mises en œuvre pour la préservation de la biodiversité, la capacité de résilience des sols et le stockage du carbone.

M. Cyril Pellevat, co-rapporteur. – Le texte s'articule autour de trois instruments principaux : la mise en place d'un système harmonisé de surveillance de la santé des sols au sein de l'Union s'appuyant sur des données partagées ; la définition de pratiques de gestion durable des sols ; et une évaluation des risques en termes de santé humaine et d'environnement concernant les sols potentiellement contaminés.

Il est prévu un cadre commun de surveillance pour tous les sols et d'évaluation de leur état et de leur qualité dans l'ensemble de l'Union, basé sur des districts de gestion des sols. Ce cadre repose sur une méthodologie et des indicateurs communs à l'ensemble des États membres. Il vise à harmoniser, à l'échelle européenne, l'état des connaissances sur les sols et à disposer de référentiels. Cette évaluation de la santé des sols devrait être réalisée tous les cinq ans.

Les autorités compétentes seraient ainsi chargées d'identifier, dans chaque district de gestion des sols, les zones présentant des sols en mauvais état de santé et de

rendre publiques ces données. Il est prévu de réaliser des évaluations de la santé des sols, au moins tous les cinq ans, dans tous les districts de gestion.

La proposition de la Commission européenne en matière de collecte des données est, à ce titre, particulièrement ambitieuse, même si elle la justifie au regard des enjeux environnementaux et sanitaires. Ce dispositif nécessite toutefois de disposer de moyens humains et financiers suffisants pour assurer ce recueil de données et de connaissances. Les besoins financiers nécessaires à la mise en œuvre de la directive devraient être plus précisément évalués. Il me semble important d'attirer l'attention sur ce point.

Nous partageons l'ambition de la Commission européenne qui doit permettre de disposer de données comparables entre États membres et de favoriser le partage des informations et des connaissances dans le domaine des sols. La quasi-totalité des États membres disposent déjà de dispositifs de surveillance liés à la protection des sols, sur lesquels il convient de s'appuyer, mais des lacunes importantes restent encore à combler et un effort d'harmonisation au niveau européen est nécessaire.

La méthodologie d'évaluation de la santé des sols retenue mérite néanmoins d'être mieux caractérisée. Il nous semble qu'une évaluation, qui détermine un sol comme ne présentant pas un bon état de santé dès lors qu'un seul des critères visés n'est pas satisfait, ne prend pas suffisamment en compte la complexité de leurs caractéristiques ainsi que les services écosystémiques qu'ils rendent. L'analyse des sols doit faire l'objet d'une analyse plus précise et complète.

Par ailleurs, le texte prévoit la mise en place d'un mécanisme de certification volontaire de santé des sols agricoles et forestiers destiné aux propriétaires fonciers et aux gestionnaires de terres : nous avons quelques interrogations sur ce mécanisme. Si les données étaient rendues publiques, il serait de nature à créer des distorsions de concurrence entre les exploitants agricoles. Ce mécanisme de certification pourrait, en effet, conduire à valoriser le prix du foncier ou de certains produits cultivés sur ces sols.

Le texte propose également que les États membres définissent des pratiques de gestion durable des sols, en tenant compte des objectifs et dispositifs existants au niveau national. Un ensemble de mesures sont requises des États membres, telles que des actions de sensibilisation, l'incitation à la recherche, le transfert de connaissances ainsi que des actions financières.

La France a déjà mis en œuvre des actions qui encouragent ces pratiques, en particulier dans le secteur agricole. Il existe, d'ailleurs, des infrastructures, qui permettent de tester, d'améliorer et de transférer des pratiques de bonne gestion pour la préservation des sols. La définition de ces pratiques doit tenir compte des dispositifs déjà mis en place par les États membres, mais dans un cadre harmonisé au niveau européen. Il est important de ne pas ignorer la diversité des réalités territoriales.

La Commission européenne propose d'introduire dans la législation européenne des principes d'atténuation de l'artificialisation des terres. Cette disposition doit contribuer à éviter, à limiter et à compenser la perte de capacité du sol à fournir différents services écosystémiques. Elle reprend la stratégie dite ERC : « éviter-réduire-compenser ». Comme vous le savez, la France a récemment adopté une

législation relative à la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols, qui fixe un objectif d'absence de toute artificialisation nette à terme. À ce titre, il serait souhaitable que la directive ne remette pas en cause ce cadre juridique national : sa rédaction actuelle est à cet égard rassurante mais nous devons veiller au grain.

Néanmoins, il convient de clarifier la définition proposée en termes d'artificialisation qui est en contradiction avec les dispositions du code de l'urbanisme.

Enfin, le texte prévoit l'identification de tous les sites pollués ou potentiellement pollués dans un délai de sept ans, en tenant compte d'un certain nombre de facteurs susceptibles d'être à l'origine ou de provoquer des pollutions. Ces sites devront faire l'objet d'une analyse systématique des sols. La Commission européenne a ainsi privilégié une approche fondée sur les risques liés à la contamination des sols selon leurs usages ; c'est l'approche que nous partageons et que nous soutenons. Une telle approche ne remet pas non plus en cause celle du droit français en matière de prévention de la pollution des sols.

Il s'agit de maintenir, à un niveau acceptable, les risques liés aux sites pollués ou potentiellement pollués en tenant compte des incidences environnementales, sociales et économiques de la pollution des sols et des mesures de réduction des risques adoptées.

La proposition de résolution que nous avons adoptée demandait la réalisation par chaque État membre d'une cartographie des risques sanitaires et environnementaux liés aux pollutions des sols.

Toutes ces mesures ne bénéficient cependant d'aucune nouvelle source de financement. La Commission européenne propose de les financer dans le cadre des plans stratégiques nationaux, élaborés par les États membres, au titre de la PAC, ce qui ne devrait pas s'envisager.

Telles sont les observations que nous avons souhaité faire sur cette proposition de directive sur la surveillance et la résilience des sols. Elles sont rassemblées dans la proposition de résolution européenne que nous vous soumettons. Nous sommes très motivés sur ce sujet. Nous considérons, en effet, que lutter contre la pollution des sols doit sans délai devenir une priorité des politiques nationales et européennes. Les sols continuent à se dégrader. Or l'absence de politique globale en la matière au sein de l'Union européenne nuit à la protection des sols et à la prévention de leur dégradation.

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

Mme Mathilde Ollivier. – Je me félicite de cette proposition de directive sur ce sujet, qui est essentielle et s'inscrit dans un travail de long terme de la Commission européenne alliant objectifs concrets, avancées législatives, recherche et innovation dans le cadre du dernier programme Horizon Europe : un des buts importants de cette directive est d'avoir une bonne connaissance des sols dégradés.

Certaines ONG déplorent que la directive porte avant tout sur la surveillance et n'inclue pas la restauration des sols. Malgré ce manque d'ambition, les objectifs fixés restent bons, et je soutiendrai cette proposition de résolution européenne.

M. Daniel Gremillet. – La cadence quinquennale prévue pour l'inventaire est trop rapprochée. Les coûts administratifs et de gestion seront énormes et peu d'éléments nouveaux seront apportés par un tel cadencement. Ce n'est pas pertinent. Une fois que la base de données aura été créée et qu'il faudra juste l'enrichir, ce ne sera pas un problème. Mais il faut d'abord créer une base de données harmonisée au niveau communautaire. Prévoir d'emblée une évaluation tous les cinq ans n'est pas sérieux : nous n'avons pas les moyens de réaliser les choses correctement.

Ensuite, la proposition de directive, qui établit qu'un seul critère sur les six ou sept prévus suffit à considérer qu'un sol est en danger, me semble receler des contradictions : certaines de ses dispositions entrent en contradiction avec d'autres politiques européennes, notamment la politique agricole. Ainsi, les dispositions relatives à la gestion de l'herbe doivent être harmonisées, au risque que la réglementation européenne augmente le risque d'érosion des sols. Par exemple, il est demandé aux agriculteurs de labourer leurs prairies tous les cinq ans alors que la flore est suffisamment riche pour que les sols ne soient pas labourés pendant sept ans au moins.

Autre exemple de contradiction qu'emporterait la directive, avec les règles relatives à la gestion forestière cette fois-ci : les sols compactés. Il ne faudrait tout de même pas revenir à l'époque de l'exploitation forestière, alors que, on le sait, les forêts jouent un rôle de plus en plus important en matière de développement durable. Grâce aux nouvelles pratiques agricoles, on ne fait plus n'importe quoi ; désormais, on perce des chemins dans les parcelles, on évite que les engins tassent la terre !

Ces dispositions, je le regrette, vont augmenter le nombre de produits fabriqués hors de l'Union européenne que nous importerons ensuite. Il faut trouver un juste milieu.

D'ailleurs, je n'évoque même pas la pollution industrielle des sites orphelins, dont sont victimes tous nos territoires. Les établissements publics fonciers (EPF) s'en soucient, mais ce sont les collectivités territoriales qui doivent dépolluer, ce qui demande des investissements énormes pour limiter les risques et faire en sorte que les sites soient de nouveau constructibles.

Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse. – Tout n'est pas négatif dans la directive, même si elle ne couvre pas l'ensemble des problèmes. C'est une bonne chose de pouvoir travailler sur ces sujets en 2024 et non, comme c'était initialement prévu, en 2030 !

Je partage complètement les propos de notre collègue Daniel Gremillet sur la gestion forestière. Certaines orientations entravent l'exploitation forestière.

Nous intégrerons des points de vigilance sur cette question, car l'on ne peut rester sourds à de tels arguments.

Je serai prudente sur la question de la santé des sols, car il nous faut devenir vertueux, mais il n'y a pas lieu de précipiter le mouvement. Nous devons accompagner

nos agriculteurs, d'autant plus que les jeunes souhaitent préserver la santé des sols, notamment pour limiter la pollution et l'utilisation de pesticides.

M. Daniel Gremillet. – Sans allonger nos débats, je donnerai un autre exemple, tiré de la culture du maïs. Il y a vingt ans, les sols étaient nus l'hiver, ce qui accentuait beaucoup leur érosion. Aujourd'hui, les agriculteurs sèment de l'herbe l'hiver, au point que la présence herbagère est plus longue que la culture du maïs. Or la réglementation agricole européenne ne permet pas de comptabiliser dans la solde herbagère le travail de couverture en herbes de l'agriculteur ; seule la culture du maïs compte. Autrement dit, le travail du paysan pour limiter l'érosion, pour capter les nitrates, n'est pas pris en compte. C'est un angle mort de la réglementation européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – N'est-ce pas pris en compte dans les paiements pour services environnementaux en agriculture ?

M. Daniel Gremillet. – Non, et nous l'avions pourtant recommandé.

D'ailleurs, les agriculteurs ne demandent pas une compensation financière. Ils souhaitent que la surface en herbe soit comptabilisée comme surface herbagère, afin de leur éviter des pénalités... Voilà un exemple concret !

La commission adopte la proposition de résolution européenne, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Proposition de résolution européenne sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols
COM(2023) 416 final

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 16 avril 2002 intitulée « Vers une stratégie thématique pour la protection des sols », COM(2002) 179 final,

Vu la Charte européenne révisée sur la protection et la gestion durable des sols adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 28 mai 2003,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 22 septembre 2006 intitulée « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols », COM(2006) 231 final,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM(2006) 232 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen,

au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 11 décembre 2019 intitulée « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 mai 2020 intitulée « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, Ramener la nature dans nos vies », COM(2020) 380 final,

Vu le huitième programme d'action pour l'environnement à l'horizon 2030, COM(2020) 652 final,

Vu le rapport du Sénat intitulé « Pollutions industrielles et minières des sols : assumer ses responsabilités, réparer les erreurs du passé et penser durablement l'avenir » n° 700 (2019-2020) - 8 septembre 2020 - de Mme Gisèle JOURDA, fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols,

Vu la résolution du Parlement européen du 28 avril 2021 sur la protection des sols, 2021/2548 (RSP),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 12 mai 2021 intitulée « Plan d'action de l'Union européenne : “Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols” », COM(2021) 400 final,

Vu le rapport du Sénat n° 698 (2020-2021) – 17 juin 2021 - de Mme Gisèle JOURDA et M. Cyril PELLEVAL, fait au nom de la commission des affaires européennes sur la proposition de résolution, en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, demandant la relance du processus d'élaboration d'une directive européenne sur la protection des sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières,

Vu la résolution du Sénat n° 147 (2020-2021) du 23 juillet 2021 demandant la relance du processus d'élaboration d'une directive européenne sur la protection des sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 17 novembre 2021 intitulée « Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 – Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat », COM(2021) 699 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la restauration de la nature, COM(2022) 304 final,

Vu la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la

surveillance et à la résilience des sols, COM(2023) 416 final,

Vu la résolution législative du Parlement européen du 10 avril 2024 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (loi sur la surveillance des sols), 2023/0232,

Vu le rapport du Sénat n° 316 (2023-2024) – 7 février 2024 – de M. Michaël WEBER, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la proposition de loi visant à préserver des sols vivants,

Sur l'opportunité d'une législation à l'échelle européenne sur la protection des sols

Considérant que les sols constituent une ressource essentielle, limitée et non renouvelable, qui revêt une importance cruciale pour l'environnement, l'économie et la santé humaine ; qu'ils rendent différents services écosystémiques et qu'ils constituent un réservoir terrestre de carbone très important ; qu'ils abritent, en tant que milieu naturel, près des deux tiers de la totalité de la biodiversité dans le monde ; que la prévention de leur dégradation revêt une dimension transfrontière ;

Considérant que les sols assurent des fonctions écologiques, géologiques, biologiques, économiques, sociales et culturelles qui sont protégées contre les processus de dégradation tant naturels que provoqués par les activités humaines.

Considérant les objectifs de l'Union européenne en matière de préservation, de protection et d'amélioration de la biodiversité, de lutte contre la pollution, de protection de la santé humaine ainsi que d'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, alors que la Commission européenne estime que 60 à 70 % des sols européens ne présentent pas un bon état de santé et que cette situation tend à s'aggraver ;

Considérant l'absence d'une législation européenne spécifique pour la surveillance et l'utilisation durable des sols en dépit des efforts menés, qui se sont soldés par l'abandon du processus d'élaboration d'une directive-cadre sur les sols, discutée à partir de 2006 et retirée en 2014 ;

Considérant qu'une intervention au niveau européen se justifie en raison des interactions entre les sols et les autres milieux naturels que sont l'eau et l'air, qui sont eux soumis à une réglementation européenne commune et spécifique, et en l'absence de référentiel commun, de financements et de méthodologie, malgré la continuité des sols ;

Considérant que le Sénat a appelé la Commission européenne à relancer le processus d'élaboration d'une directive européenne sur la prévention des sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières afin de poser les jalons d'un véritable droit européen de la protection des sols en commençant par la réalisation d'une cartographie européenne des sols pollués et en mettant en garde contre l'approche sectorielle du cadre réglementaire européen qui empêche toute mise en œuvre d'une politique globale ;

Considérant la stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2050, présentée par la Commission européenne, qui vise à parvenir à ce que l'ensemble des

écosystèmes pédologiques de l'Union soient en bonne santé d'ici 2050 et qui prévoit l'élaboration d'une législation sur la santé des sols ;

Se félicite de l'initiative prise par la Commission européenne visant à mettre en place un cadre juridique commun à l'ensemble des États membres sur la surveillance et la résilience des sols ;

Soutient l'objectif d'atteindre des sols sains dans l'ensemble de l'UE à l'horizon 2050 par des actions de surveillance et de protection des sols qui contribuent à apporter des solutions aux défis environnementaux et sanitaires auxquels est confrontée l'Europe ;

Concernant l'ambition de la proposition de la Commission européenne

Considérant les difficultés rencontrées pour disposer d'un cadre européen sur la protection des sols ;

Prend acte que cette initiative constitue une première étape dans l'élaboration d'une législation européenne sur les sols, centrée sur la collecte de données relatives à la santé des sols, et que de nouvelles mesures pourront être adoptées ultérieurement pour parvenir à l'objectif de 100 % de sols sains dans l'UE à l'horizon 2050 ;

Souligne la nécessité de s'orienter vers une harmonisation des différentes initiatives prises à l'échelle nationale afin de renforcer l'efficacité des politiques environnementales européennes, en particulier de prévention des pollutions et de préservation de tous les milieux naturels - l'eau, l'air et les sols -, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

Comprend l'approche progressive et proportionnée de la proposition de directive qui fixe des principes communs de recueil de données et d'évaluation de la santé des sols ;

Attire l'attention sur l'éventuelle concurrence d'un droit européen de la protection des sols avec le droit de la propriété et le droit de l'urbanisme qui ne relèvent pas d'une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres ;

Souligne la nécessité de tenir compte des spécificités nationales et locales, notamment des régions ultraphériques de l'Union européenne, et d'adapter les mesures aux réalités territoriales, dans la mise en œuvre des dispositions relatives à la surveillance et à la résilience des sols ;

Demande qu'une évaluation des besoins nécessaires, notamment financiers, à la mise en œuvre de la directive soit réalisée ;

Fait observer que la proposition de directive doit s'articuler, dans le souci d'une approche globale, avec les textes européens déjà en application, en particulier la directive-cadre sur l'eau et la directive sur la protection de la biodiversité en Europe (Natura 2000) ;

Concernant l'évaluation de l'état de santé des sols et des risques de pollution

Considérant que la connaissance des sols et de leur état de santé est essentielle pour conduire des politiques de protection et de restauration des sols efficaces et que la mise

en place de systèmes de recensement et de surveillance est indispensable pour répondre à cet enjeu ;

Considérant que la Commission européenne prévoit un cadre de surveillance des sols fondé sur un zonage géographique détaillé et complet qui repose sur des districts de gestion des sols, définis par les États membres ;

Partage l'ambition de la Commission d'améliorer le partage des données et des connaissances en matière d'état des sols entre les États membres ;

Considère que le suivi et la gestion durable des sols doivent s'appuyer sur les dispositifs déjà existants au niveau national et éprouvés ;

Appelle à une bonne articulation des dispositifs de surveillance et de recensement des sols selon leur état avec ceux déjà mis en œuvre par les États membres ;

Estime que l'évaluation de la santé des sols, proposée par la Commission européenne et caractérisant la mauvaise santé du sol par le non-respect d'un seul critère, ne prend pas suffisamment en compte la complexité de leurs caractéristiques ainsi que les services écosystémiques qu'ils rendent, et que cette approche semble, à ce titre, trop restrictive ;

Propose que l'évaluation de la santé des sols fasse l'objet d'une analyse plus précise et approfondie, qui se fonde davantage sur les services écosystémiques rendus par les sols et leurs fonctions, et permette d'établir un indice de santé des sols combinant plusieurs critères ;

Attire l'attention sur la pertinence de la stratégie de surveillance qui devrait être mise en place et conduire à la détermination de points d'échantillonnage et sur la nécessité d'évaluer la nécessité d'en accroître le nombre de façon conséquente pour la France qui dispose déjà d'un réseau de surveillance ;

S'interroge sur le rythme de reportage prévu par la Commission européenne au regard des ressources humaines et des moyens financiers nécessaires à la collecte des données ;

Attire l'attention sur le respect des exigences du règlement général sur la protection des données dans le cadre de la communication au public des données sur l'état de santé des sols par la Commission européenne ;

Souhaite que les spécificités des sols forestiers soient prises en compte par la directive ;

Exprime des réserves sur la mise en place d'une certification volontaire des sols par les propriétaires fonciers et les gestionnaires de terres ;

Concernant les principes d'atténuation de l'artificialisation des sols

Considérant que le texte prévoit trois principes pour atténuer les effets de l'artificialisation des sols : « éviter-réduire-compenser », dite stratégie ERC ;

Prend acte des principes établis par la proposition de directive pour maîtriser le flux d'artificialisation des sols ;

Rappelle que la France a récemment adopté une législation relative à la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols, qui fixe un objectif d'absence de toute artificialisation nette à terme, et souhaite que la directive ne remette pas en cause ce cadre juridique national ;

Attire l'attention sur la nécessité de mettre en œuvre ces dispositions dans le respect du principe de subsidiarité et de laisser suffisamment de marges de manœuvre aux États membres dans un domaine qui relève de l'aménagement du territoire et du droit de l'urbanisme ;

Exprime ses réserves sur la définition proposée en matière d'artificialisation des sols qui exclut de nombreux phénomènes participant à la dégradation des fonctions des sols, en contradiction avec la définition qu'en donne le code de l'urbanisme ;

Concernant les pratiques de gestion durable et la prévention des atteintes portées aux sols

Considérant que chaque État membre serait amené à définir des pratiques de gestion durable des sols en respectant des principes mentionnés dans l'annexe III de la directive ;

Recommande que la définition des pratiques de gestion durable des sols prenne en compte les dispositifs déjà mis en place par les États membres et, tout en réaffirmant l'objectif d'une harmonisation européenne, leur laisse des marges de manœuvre suffisantes pour tenir compte des réalités territoriales ;

Approuve l'approche fondée sur le risque en matière de gestion des sols pollués ou potentiellement pollués afin d'assurer une allocation la plus efficace possible des moyens humains et financiers au bénéfice de l'environnement et de la santé humaine ;

Fait observer que les mesures destinées à favoriser des pratiques de gestion durable et prévenir les atteintes portées aux sols par les pollutions industrielles et minières ne sauraient être financées par les ressources de la Politique agricole commune ;

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

Mercredi 19 juin 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Marché intérieur, économie, finances, fiscalité

Audition de M. Florian Colas, directeur général des douanes et droits indirects (DGDDI) du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui M. Florian Colas, directeur général des douanes et droits indirects (DGDDI).

Monsieur le Directeur général, vous avez pris vos fonctions très récemment, puisque vous avez été nommé le 3 avril dernier. Vous étiez depuis 2021 le directeur national du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), à la tête de la direction chargée de mettre en œuvre la politique du renseignement, du contrôle et de la lutte contre la fraude en matière douanière. Celle-ci est, avec Tracfin, l'un des deux services de renseignement des ministères économiques et financiers. Auparavant, vous avez notamment travaillé au sein de l'inspection générale des finances, puis, à partir de 2017, dans les cabinets des ministres chargés des comptes publics.

Nous avons souhaité vous entendre car la douane, qui se définit comme « l'administration de la frontière et de la marchandise », est l'une des administrations françaises qui entretient le lien le plus étroit avec l'Union européenne. Le marché unique, l'union douanière et la politique commerciale commune constituent le cadre essentiel dans lequel s'inscrit votre action, un cadre qui impose évidemment des contrôles douaniers efficaces partout dans l'Union.

Les sujets que nous souhaiterions évoquer avec vous sont nombreux et importants ; ils le resteront après les prochaines échéances électorales.

Dans sa stratégie pour la période 2022-2025, la DGDDI a mis en avant trois évolutions majeures auxquelles la douane doit s'adapter.

La première a trait à l'essor du e-commerce et à l'élaboration de nouvelles modalités pour gérer la « frontière numérique » – il s'agit évidemment d'un enjeu crucial.

Le deuxième défi à relever tient à la création d'une nouvelle frontière physique du fait du Brexit, un sujet qui a fait l'objet de nombreuses préoccupations au sein de notre commission et auquel je porte une attention toute particulière en tant qu'élu du Pas-de-Calais. Je souhaiterais que vous nous présentiez la manière dont la douane s'est adaptée au rétablissement d'une frontière physique avec le Royaume-Uni et le bilan qu'elle tire des premières années de sa mise en œuvre.

Enfin, le troisième impératif est de répondre à la demande croissante de protection et de souveraineté, à l'échelle du territoire vis-à-vis du terrorisme et de la criminalité organisée, des entreprises françaises vis-à-vis de la contrefaçon et dans la

compétition à l'export, ainsi que de la population vis-à-vis des trafics et de la criminalité notamment environnementale.

Je voudrais avoir votre point de vue sur les enjeux actuels dans ces différents domaines et, en particulier, sur l'évolution de la situation dans les ports.

Le Sénat est également très attentif au suivi des contrôles sanitaires et phytosanitaires. C'est un point de crispation récurrent lors des débats que nous avons lorsque sont soumis au Sénat, en vue de leur ratification, les accords commerciaux internationaux négociés et conclus par l'Union européenne dans le cadre de la politique commerciale commune. La douane estime-t-elle qu'elle dispose des moyens suffisants pour exercer ces contrôles de manière efficace ? Les dispositifs de détection et de ciblage actuels sont-ils adaptés ? Dans le cadre du marché unique, quel est notre degré de coopération avec les autorités douanières des autres États membres ? Quel regard portez-vous sur les forces et les faiblesses des services douaniers des autres États membres de l'Union européenne ?

Enfin, un projet important de réforme du code des douanes de l'Union est en cours d'examen au Conseil de l'Union européenne. Quels en sont les principaux enjeux ? Quels sont les principaux points d'attention à retenir ainsi que, le cas échéant, les lignes rouges posées par la France ? La position adoptée par le Parlement européen le 13 mars dernier vous paraît-elle satisfaisante ? Enfin, quel pourrait être l'impact de cette réforme sur l'administration que vous dirigez ?

Voilà quelques premières questions en guise d'introduction. Nous en avons évidemment bien d'autres, notamment sur la perception des droits indirects qui viennent abonder le budget de l'Union européenne, la coopération avec Frontex ou encore votre vision des enjeux en matière d'élargissement, mais nous y reviendrons lors de nos échanges.

M. Florian Colas, directeur général des douanes et droits indirects (DGDDI) du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. – Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Sénateurs, je commencerai par quelques propos introductifs sur l'actualité de la DGDDI.

En cette année 2024, nous nous trouvons presque à la fin de la période du contrat d'objectifs et de moyens 2022-2025, qui a été marqué à la fois par le transfert des missions fiscales – le recouvrement et, parfois, la gestion et le contrôle d'un certain nombre de taxes qui étaient recouvrées par la douane depuis les années 1990 – à la direction générale des finances publiques, et par un recentrage de notre administration sur ce qui a été considéré comme son cœur de métier, c'est-à-dire l'administration de la frontière et de la marchandise. Je précise que, même si le transfert des missions fiscales est loin d'être totalement achevé, il est déjà très largement engagé.

De ce fait, notre administration commence à se projeter vers l'avant et à se fixer des objectifs à l'horizon 2030, en essayant de tenir compte des différentes tendances qui affectent l'exercice de ses missions et son activité, à savoir, dans le champ des opérations commerciales, le dédouanement, la régulation et la police des flux licites, d'un côté, et les opérations de surveillance, c'est-à-dire la lutte contre les divers trafics illicites, de l'autre.

Nous avons identifié cinq tendances majeures qui pèsent sur l'évolution de nos métiers.

La première a trait à l'augmentation très substantielle des flux à gérer, qu'ils soient déclarés ou illicites. Je citerai quelques chiffres : le nombre de colis déclarés en provenance d'un pays tiers de l'Union européenne est passé, du fait du e-commerce, de 170 millions à 410 millions entre 2022 et 2023, soit une multiplication par 2,4 en un an. On retrouve une même tendance chez nos partenaires européens les plus proches, en tout cas dans le nord-ouest de l'Europe, qui constitue la zone logistique la plus importante pour l'entrée des marchandises sur le territoire européen. Cette massification des flux légaux a son pendant du côté des flux illicites : on estime ainsi que la production mondiale de cocaïne a été multipliée par trois en dix ans. L'évolution est similaire pour ce qui est de la contrebande de tabac.

La deuxième tendance tient à la sophistication des circuits logistiques. Je précise à ce sujet que ce n'est pas parce que les produits sont autorisés qu'il n'y a pas de fraude associée : il peut y avoir toutes sortes de fraudes liées aux normes environnementales et sanitaires, aux droits de douane, à la TVA, etc. Cette sophistication se retrouve aussi du côté des procédés criminels : dissimulation chimique, utilisation de nouvelles technologies, de messageries cryptées, de cryptomonnaies, du *darknet* ou de vecteurs internet pour la distribution de marchandises illicites, sans parler de l'utilisation de semi-submersibles ou d'autres engins très élaborés. Ce sont autant de réalités auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui.

La troisième tendance est liée à l'adversité croissante à laquelle nous faisons face dans le cadre de nos activités : notre sécurité est menacée, que ce soit lors des contrôles, qui sont de plus en plus violents, ou lors des opérations de plus en plus nombreuses menées par les organisations criminelles pour récupérer des marchandises saisies dans des zones d'entrepôt ou dans des locaux des douanes.

La quatrième tendance est l'adaptation permanente des flux, une évolution qui concerne, là encore, tant le champ du commerce légal que celui des trafics illicites. Dans le champ légal, l'action administrative de la douane provoque aujourd'hui une recomposition très rapide des flux logistiques : lorsque la pression s'accroît, les flux se décalent et se déplacent vers d'autres plateformes logistiques – la concurrence est très forte dans ce domaine. Dans le champ criminel, toute action de contrôle entraîne une adaptation très rapide des organisations, qui trouvent le moyen de contourner nos opérations.

La cinquième et dernière tendance tient à la porosité des flux. Dans l'économie légale, certains opérateurs privés sont en fait les faux-nez d'États souverains, qui cherchent à acquérir des technologies et font de la prédation. La porosité s'exprime aussi à travers une forme d'infiltration du commerce légal par l'argent du crime : certaines sociétés, qui ont une activité légale la plupart du temps, ont en réalité pour vocation de couvrir ou de blanchir un flux illicite une fois de temps en temps, si vous me permettez cette expression. Ce phénomène, qui permet de déjouer les critères de ciblage habituels des administrations douanières, est en essor. Enfin, on peut déceler cette porosité dans toutes les formes de tentatives de corruption à l'encontre des professionnels des plateformes logistiques, qu'il s'agisse d'opérateurs privés ou d'administrations étatiques.

Nous faisons donc face à de nombreux défis, le premier d'entre eux étant celui du maintien de l'efficacité de nos contrôles.

À ce propos, je souligne qu'en parallèle de la massification des flux, nous voyons croître le nombre de réglementations que nous sommes chargés d'appliquer. La douane est une administration qui a certes pour mission traditionnelle de dédouaner la marchandise et de prélever les droits de douane, mais elle a aussi pour fonction d'appliquer un certain nombre de réglementations non douanières, dans les domaines sanitaires et environnementaux notamment, qui sont au nombre de 350 aujourd'hui – la douane étant un passage obligé pour toute marchandise entrante ou sortante, elle est devenue un véritable « couteau suisse » de la police des marchandises.

Pour une part, on a assisté à un transfert de charges de certaines administrations spécialisées vers l'administration des douanes, mais les réglementations que nous sommes chargés de faire respecter résultent aussi de la mise en place de nouveaux dispositifs, comme la mise en œuvre du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, dont nous serons le premier opérateur, ou l'application du règlement contre la déforestation importée, qui constituent des défis pour nous. La douane est désormais une police de la marchandise à laquelle il incombe de vérifier, au moment du passage des marchandises, une foultitude de réglementations.

Le second défi que nous devons relever tient à l'optimisation de notre potentiel opérationnel. Nous sommes lancés dans une véritable course technologique : le contrôle n'est efficace aujourd'hui que s'il est très approfondi. Traditionnellement, les trafiquants de drogue recouraient à une technique assez simple, le *rip-off*, qui consistait à ouvrir un conteneur pour y jeter quelques sacs remplis de pains de cocaïne ou de cannabis et à les récupérer à l'arrivée. Ce procédé est toujours d'actualité, mais de plus en plus d'organisations criminelles choisissent, pour déjouer nos contrôles, de dissimuler la drogue à l'intérieur de la marchandise conditionnée, au cœur des conteneurs, en usant de techniques leur permettant d'échapper aux scanners.

Face à ce phénomène, il nous faut mener des contrôles très approfondis. Nos traditionnels contrôles anti *rip-off* ne prennent que cinq minutes. À l'inverse, cela peut prendre une demi-journée, voire une journée entière à l'administration des douanes pour vider intégralement un conteneur et s'assurer qu'aucune drogue n'est cachée à l'intérieur de marchandises conditionnées...

Nous cherchons en outre à résoudre le problème de la sécurité de nos implantations et de nos agents, et à préserver notre réactivité opérationnelle, puisqu'il faut adapter nos dispositifs de contrôle à la nature très volatile des flux illicites de marchandises qui, depuis un port, peuvent désormais dévier très rapidement par la voie routière ou par un port secondaire... Les techniques douanières doivent être très évolutives.

Enfin, nous jouons un rôle essentiel de protection et d'assainissement des plateformes logistiques et des structures économiques associées.

C'est conscients de tous ces défis à relever et de ces cinq tendances que nous nous sommes engagés dans l'élaboration d'une nouvelle feuille de route 2025-2030, qui prendra la suite du contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2022-2025.

Les enjeux sont à appréhender à l'échelon national, mais aussi à l'échelle de tous les pays européens. L'approfondissement de la coopération européenne est, à cet égard, un levier majeur pour répondre à tous les défis que j'ai évoqués, et ce pour deux raisons : en premier lieu, le mécanisme même du marché unique implique que les frontières extérieures soient contrôlées de manière assez homogène d'un pays à l'autre, afin de garantir l'efficacité de l'action des différentes administrations et de faciliter la libre circulation à l'intérieur de nos frontières ; en second lieu, nous devons maintenir notre pouvoir de négociation vis-à-vis des grands opérateurs privés ou des acteurs étatiques, ce qui implique que l'on se place à l'échelle européenne plutôt qu'au niveau national. L'arme douanière représente un élément de souveraineté et un moyen d'action en matière de protection économique et technologique.

Cette coopération européenne est en forte recomposition actuellement du fait de la réforme de l'union douanière et, notamment, de la révision du code des douanes de l'Union européenne, qui prévoit des évolutions importantes en matière de e-commerce, comme le renforcement des responsabilités des plateformes dans la mise en conformité de leurs flux ou la modernisation et l'automatisation des mécanismes déclaratifs.

La réforme de l'union douanière devrait contribuer à la création d'une plateforme *Data Hub*, un entrepôt de données qui n'existe pas encore aujourd'hui. Bien que l'union douanière soit l'un des socles de la construction européenne, les douanes des différents États membres sont très peu intégrées – il n'y a pas d'autorité douanière européenne – et les systèmes douaniers nationaux sont très peu interconnectés. La seconde nouveauté résidera dans la mise en place d'une autorité douanière européenne.

Cette réforme, largement initiée par la France, notamment à l'occasion de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, est aujourd'hui bien engagée, même si nous n'en sommes encore qu'au stade des travaux législatifs préparatoires.

Le dernier volet de la réforme préfigure ce que pourrait être l'une des missions de la future autorité douanière européenne, à savoir le renforcement de la coopération des administrations douanières sur les plateformes portuaires. Le *Northern Range* ou « rangée nord-européenne », qui va *grosso modo* de Hambourg jusqu'au Havre, concentre à travers cinq à dix grandes plateformes logistiques l'essentiel des flux internationaux qui entrent sur le territoire européen.

M. Jean-François Rapin, président. – Puisque l'on observe une concentration du fret au nord de l'Europe, estimez-vous que les douanes, qu'elles soient belges, néerlandaises ou allemandes, sont à la hauteur des enjeux ? Y a-t-il des différences manifestes entre ces différentes administrations douanières ? Il est surprenant que le réseau douanier européen ne soit pas interconnecté aujourd'hui, à la différence de ce que l'on constate dans le secteur de la justice avec Eurojust et de la police avec Europol.

M. Florian Colas, DGDDI. – Nous sommes effectivement confrontés au défi de la nécessaire interconnexion et de la standardisation des techniques des douanes des différents États membres. Les missions et les pouvoirs des administrations des douanes sont assez peu homogènes au niveau européen : certaines administrations ne sont en réalité qu'une subdivision de l'administration fiscale et ne disposent de ce fait que de très peu de pouvoirs d'investigation ; d'autres ont, au contraire, des pouvoirs de

contrôle beaucoup plus étendu – je pense à l’administration des douanes allemande – et jouent un rôle extrêmement important dans la lutte contre le travail illégal ; enfin, il y a les administrations ayant adopté le modèle français, dont les missions se concentrent sur la police de la marchandise, la police des flux, en recourant à des pouvoirs d’investigation et de renseignement très poussés.

La réforme de l’Union douanière pourrait servir à créer ce socle commun de compétences qui manque cruellement aujourd’hui, sans pour autant nier la diversité, l’histoire et la culture administrative des douanes différant entre États membres.

De la même façon, en ce qui concerne le contrôle des réglementations dites non douanières, les douanes européennes ont des pouvoirs assez variables. La douane française a quant à elle beaucoup de responsabilités en la matière.

Je vous le confirme, il n’y a pas d’interconnexion des systèmes aujourd’hui. Des évolutions informatiques sont en cours, mais on ne sait pas reconstituer facilement le circuit d’une marchandise et on ne sait pas avoir une vision complète du dédouanement d’un opérateur à l’échelle européenne. C’est pour cette raison que cette réforme de l’union douanière est essentielle. Il est paradoxal de constater qu’il existe depuis longtemps des structures comme Europol, Eurojust ou un parquet européen et qu’il n’y a rien dans le domaine douanier, qui est pourtant l’un des socles historiques de la construction européenne.

Nous coopérons beaucoup et en priorité avec les administrations belge et néerlandaise, qui ont sous leur juridiction des plateformes logistiques majeures. Nous nous inspirons aussi de leurs bonnes pratiques.

M. Louis-Jean de Nicolaj. – J’ai rencontré récemment le préfet de la Sarthe, qui m’a informé du démantèlement d’un trafic de stupéfiants important ayant pour cadre un parking d’autoroute dans le département. Une filière guyanaise a été évoquée. Comment est structuré le trafic de stupéfiants en France ?

Avec la concentration du secteur des transporteurs routiers, n’est-il pas plus facile de coopérer avec eux ?

Mme Marta de Cidrac. – Je m’intéresse particulièrement au trafic de déchets entrants et sortants, dans l’Union européenne et au-delà. Il s’agit d’un enjeu économique, social, environnemental et de santé publique, qui a fait l’objet de directives.

Il semblerait que les flux ne cessent de croître. Quel est votre sentiment ? Comment vos services appréhendent-ils ces problèmes, notamment dans les outre-mer ?

M. Claude Kern. – Dans le prolongement de la question de Marta de Cidrac, quelle est votre définition du déchet, sachant que les conceptions sont différentes d’un pays à l’autre ?

M. André Reichardt. – En ce qui concerne la territorialisation de votre action, avez-vous des priorités différentes selon les territoires ? Pouvez-vous me donner des précisions sur l’Alsace ?

Avez-vous des compétences en matière de lutte contre les fraudes sociales et, si oui, comment agissez-vous en la matière ?

M. Florian Colas, DGDDI. – Il serait erroné de penser qu’il existe une filière guyanaise au sens d’une grande organisation intégralement dirigée par des personnes originaires de Guyane. On parle plutôt d’une constellation de petites organisations qui peuvent être liées entre elles. Il y a une forme d’entrepreneuriat qui est facilitée à la fois par la disponibilité du produit et par la multiplicité des voies logistiques par lesquelles on peut se lancer dans une activité de trafic de stupéfiants. Et c’est valable pour l’ensemble des trafics. Aussi, il ne suffit pas de dire qu’il faut faire tomber quelques têtes de réseau pour faire s’écrouler le château de cartes. C’est une vue erronée du problème.

Je pourrais vous parler aussi du trafic de cannabis par voie routière. Il y a de petites équipes qui font des allers-retours. Il suffit d’être deux ou trois, d’avoir quelques véhicules, de les louer ou de les voler et le tour est joué, car le produit est très disponible à quelques centaines de kilomètres.

Le transport routier est sans doute l’un des grands défis auxquels nous sommes confrontés. Le fret maritime ou le fret aérien ont des points de passage obligés que sont les grandes plateformes portuaires ou aéroportuaires, ce qui facilite l’action et le contrôle. En revanche, le transport routier est beaucoup plus éclaté. Nous nous reposons donc beaucoup sur notre réseau de brigades dites de sécurité intérieure, qui maillent tout le territoire, et pas seulement les zones frontalières.

La coopération des opérateurs n’est pas suffisante, puisqu’ils peuvent être eux-mêmes victimes de malveillance ou de corruption. En général, les opérateurs auxquels nous avons affaire ont de plus en plus conscience des défis associés au trafic, qui leur cause du tort, mais ils ne peuvent pas tout à eux seuls.

Quand 410 millions de colis sont reçus, disséminés sur l’ensemble du territoire dans des entrepôts, il importe d’avoir une capacité de détection et de contrôle efficace. Les critères de provenance sont utilisés mais ils ne sont pas suffisants. Nous sommes actuellement en train de développer le scanning des colis dans l’entrepôt avec des algorithmes de détection de l’image.

Le e-commerce peut être un vecteur de circulation soit de produits illicites – drogues, armes, médicaments de contrebande –, soit de produits non conformes aux normes ou faisant l’objet de minoration de valeur. Les algorithmes de détection de la cocaïne ou du cannabis commencent à être performants. Sur la minoration de valeur, l’enjeu est plutôt de traiter en masse les pratiques d’un opérateur, et non pas colis par colis.

Sur les déchets, notre action est double. Nous effectuons des contrôles et des saisies de déchets entrants et sortants, souvent dans les zones frontalières. Nous avons également une capacité d’enquête, avec des équipes qui sont spécialisées dans les fraudes environnementales en fonction des lieux et des flux. Parmi les fraudes environnementales, il y a le trafic d’espèces protégées, faunes et flore, mais aussi le trafic de déchets, qui donnent lieu à un vrai travail d’enquête, à des visites domiciliaires, l’équivalent des perquisitions, bref, à la mise en œuvre de tous les instruments de l’enquête douanière.

Ainsi, Monsieur Reichardt, nous avons eu récemment, dans la région de Mulhouse, beaucoup de dossiers de trafic de déchets. Bien sûr, nous travaillons en lien avec les services du ministère de la transition écologique pour faire ce travail de qualification de la réglementation applicable et d'analyse des échantillons.

En ce qui concerne la territorialisation de notre action, les services douaniers sont extrêmement différents, même s'il y a une très grande homogénéité d'organisation. L'activité est profondément liée à ce que les douaniers ont historiquement appelé la « penthière », c'est-à-dire le territoire qu'ils ont à couvrir. Par exemple, à la frontière pyrénéenne avec l'Espagne, l'activité est orientée vers des problématiques de trafic routier de cannabis et de cocaïne, puisque la cocaïne circule maintenant de plus en plus par voie routière, sans doute parce que l'action dans les ports se renforce. On est aussi confronté là-bas à la problématique du trafic de migrants. Avec les Pays-Bas, ce sont les drogues de synthèse. Dans les Antilles, les sujets de préoccupation sont bien évidemment différents. En résumé, l'activité de la douane est profondément liée à la géographie et aux types de flux. La territorialisation de notre action s'effectue en partenariat avec les services préfectoraux et les États frontaliers.

En matière de fraude sociale, nous avons des compétences non pas directes, mais indirectes, notre compétence généraliste sur les fraudes financières nous permettant d'intercepter des flux d'argent liquide, de cryptomonnaies, de valeurs en général, qui peuvent être des flux de blanchiment de la fraude sociale.

Mme Corinne Cléostrate, sous-directrice des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude à la DGDDI. – Nous sommes acteurs du contrôle des déchets, que ce soit à l'importation ou à l'exportation, en particulier vers des pays d'Afrique ou d'Asie du Sud-Est. Les ports du Havre et de Marseille sont très en pointe à cet égard.

Nous travaillons en étroite relation avec le pôle national des transferts transfrontaliers de déchets, qui dépend du ministère de la transition écologique. Il constitue notre référence en matière réglementaire pour interpréter les textes, mais aussi pour former les douaniers. Nous faisons régulièrement des formations avec ce pôle national et nous travaillons dans le cadre d'un plan d'inspection, qui est d'ailleurs en ligne sur internet.

La réglementation repose sur le code de l'environnement et, plus largement, sur une réglementation communautaire qui est d'ailleurs en cours de révision et sur laquelle nous sommes amenés à être consultés.

J'évoquerai la criminalité environnementale dans son ensemble, avec notamment le trafic d'espèces protégées. Je pense aux civelles, dont le trafic représente des flux financiers très importants et implique des réseaux criminels très organisés.

La douane a engagé un travail de structuration de son action, qui se matérialisera dans la prochaine démarche stratégique, afin de mieux appréhender ces phénomènes criminels d'un genre nouveau qui procurent d'importants gains financiers. Mais nous rencontrons déjà des succès. Ainsi, un important trafic de pots catalytiques avec l'Allemagne vient d'être démantelé à partir d'un simple contrôle de douane ayant permis de mettre la main sur de fortes sommes en argent liquide. Notre moyen d'action le plus efficace consiste toujours à traquer les flux financiers illégaux.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Comment les effectifs sont-ils répartis ?

M. Florian Colas, DGDDI. – La douane compte 16 500 agents : 650 sont au siège et tout le reste est réparti dans le réseau, avec une forte implantation près des frontières, des plateformes portuaires, des grandes plateformes aéroportuaires franciliennes et aux Antilles.

Le réseau est beaucoup plus resserré au cœur du territoire, avec des brigades de sécurité intérieure qui maillent les grands axes et une implantation liée également à la mission viticole spécifique de la douane.

Mme Christine Lavarde. – Avec la création du marché unique, on aurait pu penser qu'il n'y aurait plus besoin de contrôler les produits venant d'un autre État de l'Union européenne, et pourtant...

Que va apporter la création d'une autorité douanière européenne ? S'agit-il d'unifier les procédures ou de créer un véritable système douanier aux frontières extérieures ?

Vous avez aussi évoqué le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), qui va poser des difficultés de mise en œuvre. Je ne pense pas que les services de la douane iront faire le bilan carbone de chaque produit qui entre. Qu'est-ce que vous entendiez par difficultés ? Rencontrez-vous des problèmes techniques ou des difficultés d'harmonisation des législations européennes ?

M. Florian Colas, DGDDI. – C'est un défi opérationnel. Pour l'application de réglementations non douanières en général – il y en a 350 –, nous vérifions au moment du dédouanement l'existence d'un certain nombre de certificats de conformité.

Avec le MACF, effectivement, ce n'est pas nous qui allons directement calculer l'empreinte carbone, mais nous devons vérifier que le calcul a été fait correctement et que l'entreprise est capable de présenter un certificat pour ce faire. Cela paraît simple, mais la réalité est un tout petit peu plus complexe, parce que nous devons être en mesure de répondre aux questions de premier niveau des opérateurs, sans être obligés de les renvoyer systématiquement à la direction générale de l'énergie. Cela implique une montée en compétences pour nos agents.

L'autorité douanière européenne aura deux avantages.

D'une part, elle nous aidera à mieux lutter contre la minoration de valeur dans l'e-commerce, un enjeu fiscal important pour les ressources de l'Union européenne et celles des États membres – je pense à la TVA. Aujourd'hui, cette action est entravée par notre difficulté à avoir une vision claire des chaînes logistiques. De la même façon, nous ne connaissons pas la chaîne complète du contrôle d'un conteneur arrivant en France après avoir été débarqué dans un autre État de l'Union.

D'autre part, cette coopération va nous permettre de mieux lutter contre les trafics, en améliorant la coordination des contrôles et notre capacité à reconstituer les circuits logistiques.

Mme Pascale Gruny. – Ma question porte sur la coordination du travail des douanes avec celui des forces de l'ordre. L'an dernier, je me suis rendue au péage de

Senlis pour observer le travail des douanes. Les agents, après avoir intercepté une camionnette transportant du tabac, m'expliquaient ne pas savoir quelle suite serait donnée à cette affaire une fois que les trafiquants auraient été remis entre les mains des forces de l'ordre. *Quid* également de la coopération avec les services belges ?

M. Florian Colas, DGDDI. – Ce sujet, essentiel, me tient particulièrement à cœur. Aujourd'hui, les cadres juridiques d'intervention des administrations sont très segmentés et très étanches. Effectivement, le champ d'action de la douane est très circonscrit : c'est l'entrée ou la circulation sur le territoire de marchandises. En résumé, la découverte douanière clôt l'action de la douane : procès-verbal de constatation, saisie de la marchandise, éventuellement placement en retenue des personnes avant le passage possible à une phase judiciaire. Auquel cas, les règles de la procédure judiciaire s'imposent, dont le secret de l'enquête, ce qui limite la possibilité pour nous d'avoir des retours et de coopérer davantage dans la suite de l'enquête.

Cette distinction est très française et on la retrouve assez peu à l'étranger, où l'on considère que, les services de l'État œuvrant tous dans le même sens et dans un cadre juridique défini, leurs actions peuvent se superposer et se compléter.

Ce n'est pas que nous voulions nous détacher de notre cœur de mission ; l'idée est simplement de savoir ce qu'il advient des investigations que nous menons. Cela nous permettrait d'en tirer des conséquences, en orientant et en ciblant mieux nos contrôles.

La coopération entre les différentes douanes européennes soulève des questions. Quel doit en être le cadre juridique ? Il existe des conventions, certes, mais on se heurte à la disparité des pouvoirs d'administration douanière. L'administration partenaire dispose-t-elle des mêmes pouvoirs que ceux dont nous disposons ? Ce n'est pas toujours le cas. Il faut donc pouvoir se tourner vers le bon partenaire. Certaines situations requièrent l'intervention d'un magistrat, ce qui n'est pas le cas en France, et inversement. Il faut donc gérer cette diversité des procédures et des cadres juridiques. En définitive, les choses fonctionnent mieux qu'on pourrait le croire, grâce à ces partenariats, mais, je le répète, la multiplicité des cadres juridiques et leur segmentation aux niveaux nationaux et européen tend à entraver cette coopération.

M. Jean-François Rapin, président. – Avec le recul dont on dispose, quel bilan peut-on tirer du Brexit et du rétablissement de la frontière entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ?

Pouvez-vous nous dire un mot des contrôles phytosanitaires dans le cadre des accords commerciaux ? Nous en avons débattu ici au sujet de l'accord de libre-échange entre l'UE et le Canada (Ceta).

Quelle réflexion vous inspire le futur élargissement de l'Union européenne, étant entendu que certains futurs possibles États membres pourraient, en tant qu'exportateurs de produits agroalimentaires, nous poser des problèmes, notamment phytosanitaires ?

M. Florian Colas, DGDDI. – À la suite du Brexit a été rapidement mis en place le système d'information Brexit, que l'on a appelé la « frontière intelligente », interconnexion des systèmes informatiques des opérateurs et de la douane. Grâce à cela,

les camions passent la frontière sans formalité, aiguillés soit vers un circuit vert soit vers un circuit rouge. Ce dernier circuit représentant environ 10 % du flux, cela signifie que 90 % des camions voient leur passage automatiquement validé.

Ce système fonctionne donc bien. Aujourd'hui, l'enjeu consiste à le perfectionner et à y intégrer un volet antifraude plus important. Je constate à cet égard que les évolutions du système de dédouanement européen envisagées dans le projet de réforme de l'union douanière s'inspirent très fortement de cette mécanique de communication automatique, sans déclaration, entre les systèmes d'information des opérateurs et les systèmes d'information de la douane.

Nous avons très fortement musclé notre dispositif aux points de passage avec le Royaume-Uni pour assurer un très haut niveau de service aux opérateurs et aux usagers afin d'atténuer les conséquences du Brexit. La France est le principal point de passage du commerce européen avec le Royaume-Uni. Et comme nos échanges avec ce pays sont très largement excédentaires, les enjeux douaniers se manifestent plus à l'export qu'à l'import. Sachez que près de la moitié des camions repartent à vide du Royaume-Uni, faute de marchandises à charger.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est pour cette raison que cela coïncide parfois avec les douanes britanniques, qui ne sont pas en capacité de gérer le flux.

M. Florian Colas, DGDDI. – Quand je parle d'un haut niveau de service, cela signifie que nos services travaillent vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept. Un chiffre : nous traitons chaque année 3,4 millions de passages de camion, dans les deux sens.

Concernant les contrôles sanitaires, nous intervenons à deux titres.

Nous vérifions systématiquement la conformité d'un certain nombre de produits aux certificats requis lors de leur dédouanement. Il s'agit d'un contrôle documentaire, et non pas physique. Par exemple, pour faire entrer des produits de la pêche, il faut présenter un certificat de capture.

Ensuite, nous contrôlons physiquement les denrées alimentaires d'origine non animale, la direction générale de l'alimentation (DGAL) étant chargée du contrôle des denrées animales. Cette mission était auparavant assurée par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Ce transfert est logique, puisque le contrôle exercé par les douanes se fait avant le dédouanement, avant l'entrée sur le territoire. La DGCCRF, quant à elle, intervient plus en aval, au moment de l'entrée de ces produits dans les circuits de consommation.

Les taux de contrôle par couple pays-produits sont fixés par la Commission européenne, en fonction du niveau de risque.

Concernant l'élargissement, nous avons déjà des coopérations douanières avec les pays engagés dans le processus d'intégration, notamment l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, les pays des Balkans occidentaux, l'Albanie et la Turquie.

M. Jean-François Rapin, président. – Sous forme d'accords interétatiques ou bien sous la forme d'un accord entre l'Union européenne et ces États ?

M. Florian Colas, DGDDI. – C'est une convention paneuro-méditerranéenne.

En outre, nous avons passé des conventions de transit, outil commun aux membres de l'Union européenne, et adopté des mesures spécifiques en faveur de l'Ukraine. Nous menons aussi des actions de coopération technique avec un certain nombre de pays.

Les enjeux douaniers sont très importants dans la plupart de ces pays, qui, pour certains, sont des lieux de trafics en tout genre – armes, stupéfiants, tabac, produits pétroliers, contrefaçons... Les enjeux avec la Turquie sont également très importants. Citons aussi la volonté de certains acteurs de contourner les sanctions adoptées par l'Union européenne, notamment à l'encontre de la Russie.

Du fait de ces enjeux douaniers, nous avons besoin de coopérer avec ces États. Et le processus en cours renforce cette pression à la coopération, ce qui est souhaitable et nécessaire, et favorise l'appropriation de nos standards par les administrations partenaires de ces pays.

M. Jean-François Rapin, président. – Avez-vous des relations directes avec Frontex ?

M. Florian Colas, DGDDI. – Non seulement nous avons des relations directes avec Frontex, mais nous sommes contributeurs à Frontex. Ainsi, nous participons à la mission européenne de protection des frontières, plusieurs de nos agents y étant affectés, et ce depuis plusieurs années – une dizaine d'agents cette année. De même, nous mettons à disposition de Frontex des moyens maritimes et aériens, en contrepartie du financement partiel par cette agence de ces moyens. Régulièrement, certains de nos bateaux et avions sont envoyés en mission Frontex en Méditerranée pour des missions de sauvetage en mer et de recherche de migrants, mais aussi en Manche-mer du Nord, ainsi qu'en mer Baltique.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie, Monsieur le Directeur général. En dépit de toutes ces coopérations qui existent au niveau européen, on ne peut quand même que s'étonner que la coordination européenne des douanes arrive si tard.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.

Jeudi 20 juin 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Justice et affaires intérieures

Sapeurs-pompiers volontaires, reconnaissance de la spécificité de leur engagement et renforcement du dispositif européen de protection civile - Examen de l'avis politique et du rapport de Mme Gisèle Jourda et M. Cyril Pellevat sur la proposition de résolution européenne n° 608

M. Jean-François Rapin, président. – Nous examinons ce matin la proposition de résolution européenne n° 608 déposée par notre collègue Cyril Pellevat, le 21 mai dernier, visant à reconnaître la spécificité de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à renforcer le dispositif européen de protection civile.

Conformément au règlement du Sénat, notre commission disposait d'un mois pour examiner ce texte : c'est pourquoi il nous fallait maintenir ce point à l'ordre du jour, malgré les événements politiques qui ont suivi les élections européennes et qui nous ont précipités dans une campagne législative mobilisant nombre de nos collègues sur le terrain.

L'enjeu du volontariat des sapeurs-pompiers est important. Notre commission en a pris la mesure il y a déjà six ans, dès que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu, en février 2018, son arrêt « Ville de Nivelles contre Rudy Matzak » - dit arrêt Matzak - assimilant un sapeur-pompier volontaire à un « travailleur », au sens de la directive 2003-88-CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

Notre commission avait alerté sur les conséquences négatives de cet arrêt, comme elle l'a fait par la suite, en 2021, sur l'arrêt « Ministrvo za obrambo » relatif au temps de travail des militaires. Concernant le volontariat des sapeurs-pompiers, dès novembre 2018, elle avait adopté un avis politique sur le rapport de Jacques Bigot et André Reichardt, dont je salue l'investissement sur le sujet.

C'est aujourd'hui Cyril Pellevat qui sonne l'alarme, car rien n'a été fait depuis pour sécuriser le volontariat des sapeurs-pompiers. Avec Gisèle Jourda, ils ont mené des auditions afin de nous éclairer sur l'évolution de la situation depuis six ans et confirmer la nécessité d'obtenir des garanties fermes pour faire reconnaître la spécificité de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et renforcer le dispositif européen de protection civile.

Malheureusement, Gisèle Jourda est retenue dans sa circonscription ce matin, mais elle a confié à Cyril Pellevat le soin de présenter leur rapport.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Je vous prie effectivement de bien vouloir excuser Gisèle Jourda, qui n'a pu se libérer en raison d'impératifs locaux. Je tiens aussi à saluer notre collègue André Reichardt pour le travail qu'il a accompli sur ce dossier en 2018.

Je commencerai par préciser le contexte dans lequel s'inscrit la proposition de résolution européenne que j'ai déposée le 21 mai dernier.

La notion de sécurité civile est une déclinaison de la notion de sécurité intérieure. Elle a pour objet de protéger la population contre les catastrophes naturelles et d'origine humaine. À l'échelon européen, on utilise plutôt le terme de « protection civile », mais le sens est le même.

En France, la sécurité civile est une compétence régaliennne. Comme le rappelle la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, « l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national ».

Pour des raisons historiques et pratiques, cette compétence est largement décentralisée. Certes, ce sont les préfets qui coordonnent la réponse aux crises importantes et c'est l'État qui possède des moyens contre des risques complexes ou de grande ampleur. Toutefois, le maire reste la première autorité à diriger les opérations de secours sur sa commune. Il doit par exemple élaborer un plan communal de sauvegarde (PCS) dans les communes à risques.

Par ailleurs, les principaux acteurs de la réponse aux catastrophes sont les services départementaux d'incendie et de secours (Sdis), composés de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. Ces services sont financés à titre principal par les conseils départementaux, à hauteur de 55 %, et par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Enfin, les traités donnent à l'Union européenne une compétence d'appui aux États membres en matière de prévention des risques, de préparation aux catastrophes et de réponse aux crises de protection civile. Cette compétence repose sur l'article 196 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), précisant que les mesures prises par l'Union européenne excluent « toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ».

Soulignons aussi que, en vertu de l'article 222 du TFUE, les États membres sont liés par une « clause de solidarité » applicable en cas de catastrophe naturelle comme en cas d'attaque terroriste.

Comme l'a confirmé le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), Julien Marion, le modèle français de sécurité civile est, à l'heure actuelle, une référence européenne et même mondiale. Cet été encore, 226 sapeurs-pompiers de différents États membres viendront se former aux techniques françaises de lutte contre les feux. Mais ce modèle, fondé sur la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours et la loi de modernisation de la sécurité civile, est désormais sous tension, ce pour deux raisons.

La première source de tensions est liée au fait que les Sdis connaissent une augmentation très importante du nombre de leurs interventions. Ainsi, en 2023, les sapeurs-pompiers ont reçu 16,6 millions d'appels au 18 ou au 112 – le numéro d'appel européen – et ont effectué 4,68 millions d'interventions. Dans 84 % des cas, ces dernières concernaient le secours aux personnes.

Deux explications majeures peuvent être apportées à l'augmentation de l'intervention des Sdis. Tout d'abord, nous commençons à subir les conséquences du dérèglement climatique, qui multiplie les catastrophes naturelles, les rend plus violentes et étend leur zone géographique. On peut rappeler à cet égard les feux de l'été 2022, qui ont brûlé 72 000 hectares en Gironde, dans le Maine-et-Loire et en Bretagne. Citons aussi la très longue période d'inondations vécue par le Pas-de-Calais à l'automne 2023 et au début de l'année 2024, sur laquelle le président Rapin et notre collègue Jean-Yves Roux mènent une mission d'information.

Ensuite, l'augmentation des interventions des sapeurs-pompiers est liée à la fragilité territoriale de notre système de santé. En effet, 30 % des Français vivent dans un désert médical, ce qui compromet leurs chances de guérison en cas de maladie ou de blessure. Les sapeurs-pompiers compensent souvent ces lacunes. Ainsi, 17 % des sorties des sapeurs-pompiers s'effectuent en remplacement d'ambulances qui ne sont pas disponibles : ce sont les « carences ambulancières ».

J'en viens à la seconde source de tensions. En raison du grand nombre d'interventions des Sdis, mais aussi de la croissance de leurs frais de fonctionnement, leurs dépenses ont presque doublé en vingt ans, passant de 3,2 milliards d'euros en 2002 à 5,39 milliards d'euros en 2021. En conséquence, le système est à bout de souffle. Sans ressources nouvelles ni mutualisation des moyens, la sécurité civile serait fragilisée.

Voilà pourquoi le ministre de l'intérieur a convoqué l'ensemble des acteurs concernés, le 23 avril dernier, à un « Beauvau de la sécurité civile », pour partager un bilan et réfléchir à la sécurité civile de demain. Cela pourrait conduire à la présentation d'une nouvelle loi-cadre en 2025.

Parmi les lignes rouges de cette réflexion figure la nécessité de préserver le volontariat de la sécurité civile. Cette préservation est le premier objectif de la proposition de résolution européenne soumise à votre examen.

Les sapeurs-pompiers volontaires sont indispensables pour la sécurité civile et constituent un exemple pour notre société. Ce sont des citoyens comme vous et moi qui, en plus de leur activité professionnelle, décident de donner de leur temps pour prêter main-forte aux sapeurs-pompiers professionnels dans leurs missions de sécurité civile. Disons-le clairement, sans volontaires, notre sécurité civile ne tiendrait pas : au nombre de 197 800, ils représentent près de 79 % des effectifs de sapeurs-pompiers et assurent 67 % des interventions des Sdis.

Or leur situation est devenue incertaine depuis l'arrêt *Matzak*, rendu par la CJUE le 21 février 2018. À l'origine de ce contentieux, un sapeur-pompier volontaire belge souhaitait être rémunéré par un salaire versé par son service d'incendie et de secours en contrepartie des gardes qu'il effectuait. La CJUE a considéré qu'un sapeur-pompier volontaire pouvait être considéré comme un « travailleur » au sens de la directive 2003-88-CE. Elle a aussi affirmé que le temps de garde d'un sapeur-pompier volontaire était du temps de travail et qu'il devait donc être rémunéré comme tel.

Cet arrêt a provoqué, en France, un choc juridique, politique et existentiel.

Juridique d'abord, car la France est à l'origine de la directive de 2003, qu'il faut saluer dans son principe car elle tend à mieux protéger la sécurité et la santé des travailleurs –, et elle n'a pourtant jamais envisagé de l'appliquer aux sapeurs-pompiers volontaires.

Au contraire, l'article L. 723-5 du code de la sécurité intérieure prévoit que « l'activité de sapeur-pompier volontaire, qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres ».

La protection de la sécurité et de la santé des sapeurs-pompiers volontaires est prioritaire mais elle ne devrait pas être régie par la directive de 2003, ces volontaires n'étant ni des salariés ni des agents de la fonction publique. Ce sont des citoyens qui, librement, se mettent à disposition de services de secours pour des interventions et des gardes.

Le choc fut ensuite politique, car, comme le relevait la mission pour la relance du volontariat, confiée en 2018 à notre ancienne collègue Catherine Troendlé par Gérard Collomb, alors ministre de l'intérieur, une telle assimilation constituerait « un biais important dans l'engagement altruiste » des sapeurs-pompiers volontaires. En outre, elle « entraînerait une augmentation considérable des dépenses, en raison des rémunérations et de la compensation des temps de repos par des rotations plus sévères entre les sapeurs-pompiers » et aurait pour conséquence « une diminution des effectifs et du maillage territorial, c'est-à-dire une profonde dégradation de la réponse des secours ».

C'est pourquoi, dans son avis politique du 15 novembre 2018, sur le rapport de nos collègues Jacques Bigot et André Reichardt, notre commission constatait que l'arrêt *Matzak* menaçait la pérennité du dispositif français de sécurité civile. Elle demandait donc à la Commission européenne de prendre une initiative pour modifier la directive de 2003, afin que celle-ci prévoie une dérogation pour les volontaires.

Depuis, la CJUE a également reconnu que les militaires pouvaient, eux aussi, être assimilés à des « travailleurs ». Toutefois, au sujet des sapeurs-pompiers volontaires, elle a paru vouloir limiter l'effet utile de l'arrêt *Matzak* dans deux nouveaux arrêts rendus en 2021.

Enfin, l'arrêt de la CJUE a constitué un choc existentiel pour les sapeurs-pompiers, en les interrogeant sur l'objet et sur le sens de leur mission.

Ce dossier demeure sensible car, en France, les juridictions rendent des décisions contradictoires, reconnaissant parfois les sapeurs-pompiers volontaires comme des « travailleurs », ou rejetant au contraire cette assimilation.

M. Julien Marion a réaffirmé la position du Gouvernement, qui réfute toute assimilation entre volontaires et « travailleurs ». Il a exprimé un optimisme prudent en rappelant que les autorités françaises avaient obtenu un soutien au volontariat des sapeurs-pompiers dans les conclusions du Conseil de l'Union européenne de mars 2022, sous présidence française.

Il a cependant confirmé que le ministère travaillait, en pratique, à abriter les sapeurs-pompiers volontaires de l'application de la directive 2003-88-CE, en particulier en limitant leurs temps de garde.

La situation est donc fragile et l'avenir des sapeurs-pompiers volontaires ne peut dépendre simplement de décisions judiciaires contradictoires. Voilà pourquoi, au travers de la présente proposition de résolution européenne, nous demandons à la Commission européenne de présenter une directive spécifique portant reconnaissance de l'engagement volontaire et bénévole, afin de le préserver de la directive de 2003.

Un tel texte permettrait aussi de protéger les 100 000 Français membres des associations de sécurité civile, telles que la Croix-Rouge française ou la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM).

Le second objet de la proposition de résolution européenne est le renforcement de la coopération européenne dans le domaine de la protection civile.

Les vingt-sept États membres et dix autres pays partenaires participent au mécanisme européen de protection civile (MPCU) de l'Union européenne. Au travers de la présente proposition de résolution, nous saluons le bilan positif de ce mécanisme et souhaitons son approfondissement. Le MPCU, placé sous l'autorité de la Commission européenne, est en effet un succès qui complète utilement l'action des États membres.

Il repose sur plusieurs instruments, dont le Centre de coordination de la réaction d'urgence (*Emergency Response Coordination Centre* (ERCC)) – –, que j'ai pu visiter à Bruxelles. Le Mécanisme comprend aussi des outils de prévention des risques, comme les cartes satellitaires du système Copernicus, qui aident à anticiper les tempêtes ou à évaluer les risques d'inondations. Il peut aussi être sollicité en cas de catastrophe par un État membre, un pays tiers ou une organisation internationale, en vue de soutenir une opération de protection civile ou apporter de l'aide humanitaire.

Le MPCU comprend également une réserve européenne de protection civile, qui recense et met en œuvre les équipes de secours, les experts ou les équipements de protection civile que les États membres mettent à disposition de l'Union européenne, par exemple pour éteindre un feu de forêt ou désincarcérer des personnes enfouies à la suite d'un tremblement de terre.

Et lorsque les moyens de l'État touchés par une catastrophe, complétés par ceux de la réserve, sont insuffisants, l'Union européenne peut alors déployer aussi ceux du dispositif *RescEU*, tels que les hôpitaux de campagne, les pompes à eau ou les avions bombardiers d'eau.

Enfin, le MPCU inclut un Réseau européen de connaissance en protection civile, qui prévoit un programme de formations et d'exercices.

La France est très satisfaite de ce mécanisme, dont elle est le premier contributeur. En effet, il a su être l'expression de la solidarité européenne, par exemple, en Turquie, lors du séisme de 2023, en Ukraine et au sein même de l'Union européenne.

À l'heure actuelle, ces moyens aident Chypre à lutter contre d'éventuels feux de forêt. Ils ont aussi récemment profité à la France. Lors de l'été 2022, les moyens français étaient à la limite de la rupture face aux multiples feux de forêt, lesquels ont pu

être maîtrisés grâce aux renforts européens, dont deux bombardiers d'eau. Cette année, plusieurs pompes à eau de grande dimension ont été déployées dans le Pas-de-Calais pour lutter contre les inondations.

Enfin, signalons que le dispositif *RescEU* permet aussi aux États membres d'acquérir de nouveaux moyens de protection civile par des achats communs. La France, qui souhaite faire passer sa flotte aérienne de bombardiers d'eau de douze à seize Canadair, acquerra deux d'entre eux au travers du dispositif RescEU. En pratique, c'est l'Union européenne qui les paiera. En contrepartie, la France mettra ces appareils à disposition en cas d'opérations de secours décidées dans le cadre du MPCU.

Sur ce point, nous appelons la France et l'Union européenne à respecter leurs engagements, car la production de Canadair, arrêtée depuis 2015, n'a toujours pas redémarré. Nous prenons acte des logiques capacitaires qui ont présidé au choix de se fournir de nouveau en Canadair. Toutefois, nous demandons que, à moyen terme, nos autorités favorisent la production d'un avion bombardier d'eau français et européen. Les projets existent, chez Airbus notamment, mais encore faut-il les encourager.

Plus généralement, la proposition de résolution européenne soumise à votre examen recommande de renforcer le MPCU, afin que les États membres puissent relever les défis posés par le dérèglement climatique. À cet égard, elle s'appuie sur les conclusions du Conseil de l'Union européenne de mars 2022.

Rien qu'en France, plus de 18 millions d'habitants et 11,5 millions de logements sont exposés au risque d'inondations. Ainsi, la fonction de coordination et de réserve de logistique et de transport attribuée au MPCU depuis 2021, qui fait ses preuves en Ukraine, mériterait d'être confortée.

De même, nous rappelons dans la proposition de résolution que les financements européens attribués à la protection civile devront être nécessairement adaptés dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP).

En outre, nous demandons à la Commission européenne d'établir un rapport évaluant les possibilités actuelles d'utilisation du MPCU dans les régions ultrapériphériques (RUP) et examinant l'intégration sans condition de ces régions dans son champ de compétences. Cinq départements français seraient ainsi concernés, à savoir la Guadeloupe, la Guyane française, La Réunion, la Martinique et Mayotte, ainsi qu'une collectivité d'outre-mer, Saint-Martin. Ces territoires sont en effet régulièrement touchés par des cyclones, des tempêtes tropicales, des séismes et des éruptions volcaniques.

En revanche, nous vous proposons de marquer notre nette opposition à une dénaturation du MPCU en outil de « défense totale », concept mis en œuvre dans les pays nordiques qui repose sur un continuum permanent entre le militaire et le civil pour protéger la population d'une attaque militaire extérieure.

Ce sujet fait déjà l'objet d'une réflexion avancée dans les pays scandinaves et baltes, mais aussi au sein de la Commission européenne. Ursula von der Leyen a ainsi confié un rapport prospectif sur ce sujet à l'ancien Président de la République de Finlande, Sauli Niinistö, qui est un ardent partisan de cette « défense totale ». Mme Von

der Leyen envisage aussi de désigner un vice-président de la Commission européenne chargé de la gestion des crises.

Nous nous refusons cette évolution pour trois raisons. D'abord, elle est incompatible avec les traités européens actuels, qui confient la gestion des crises aux États membres, avec un appui de l'Union européenne. Ensuite, une centralisation excessive paralyserait l'efficacité opérationnelle des secours. Enfin, une telle décision politique conduirait à ce que les outils et financements du MPCU soient consacrés à d'autres priorités que la lutte contre les catastrophes naturelles.

La présente proposition de résolution européenne préconise en dernier lieu la mise en place d'un « Erasmus de la protection civile », afin d'harmoniser les formations et les doctrines opérationnelles des acteurs de la protection civile. Des échanges ont déjà lieu, mais il faut leur assurer régularité et visibilité et y allouer des moyens budgétaires.

Il ne s'agit pas de partir de rien : le Réseau européen de connaissance en protection civile et l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (Ensosp) pourront être mis à contribution.

M. Jean-François Rapin, président. – Gisèle Jourda étant absente aujourd'hui, je souhaiterais m'assurer qu'elle partage ces propositions.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – C'est bien le cas, monsieur le président. La proposition de résolution européenne modifiée est issue de nos réflexions communes.

M. André Reichardt. – Ayant été corédacteur d'un rapport sur la même thématique il y a quelques années, j'approuve le contenu des évolutions qui nous sont proposées.

Je tiens aussi à rendre hommage à nos anciens collègues Jacques Bigot et Catherine Troendlé, laquelle s'est montrée particulièrement active pour défendre les sapeurs-pompiers volontaires. Elle continue d'ailleurs de s'investir dans cette cause, bien qu'elle n'ait plus de « casquette sénatoriale ».

Il est temps que la Commission européenne prenne une directive pour mettre enfin un terme aux contradictions judiciaires insupportables entraînées par l'arrêt *Matzak*, sans quoi le volontariat dans notre pays est voué à être déstructuré, au-delà des sapeurs-pompiers.

En outre, les rapporteurs ont raison de s'opposer à une transformation des dispositifs prévus pour la lutte contre le dérèglement climatique en une défense civile européenne.

M. Jacques Fernique. – Je comprends la nécessité de protéger le statut de sapeurs-pompiers volontaires. Dans cette perspective, comment éviter un jeu de vases communicants entre pompiers volontaires et professionnels ? Il ne faudrait pas que la préservation du volontariat contribue à dégrader les ressources et les moyens des agents professionnels.

Mme Florence Blatrix Contat. – Nous apportons tout notre soutien à cette proposition de résolution. En effet, il n’a pas été donné suite à l’arrêt *Matzak*, et il est temps que la Commission européenne s’empare de ce sujet.

Notre modèle de sécurité civile fonctionne parfaitement bien. Pour répondre à notre collègue Fernique, je veux confirmer que de nombreux départements augmentent les moyens des sapeurs-pompiers professionnels, mais que cela n’est pas suffisant. Nous avons aussi besoin des sapeurs-pompiers volontaires, qui constituent la grande majorité des sapeurs-pompiers et sont présents surtout dans les territoires ruraux. L’engagement reste important dans les temps que nous vivons.

Mme Pascale Gruny. – L’arrêt de la CJUE est très grave, car il nous conduirait à perdre 60 % des pompiers volontaires, qui ont tous un travail à côté de leurs missions de protection civile. Or, leur contrat de trente-cinq heures par semaine ne permet pas d’accomplir dix heures supplémentaires dans le cadre d’un emploi complémentaire de sapeur-pompier. En outre, la directive européenne elle-même fixe des plafonds de durée de travail hebdomadaire.

Nous perdrons, à terme, toutes nos forces : les agents professionnels ayant vocation à assurer principalement des missions d’encadrement, il n’y aurait plus aucun pompier sur le terrain. Notre collègue Blatrix Contat a raison : il est essentiel de préserver les territoires ruraux, où il n’y a que des pompiers volontaires.

Je vous remercie sincèrement de vous emparer de ce sujet.

M. Jean-François Rapin, président. – Je rejoins les propos de Pascale Gruny. La directive 2003-88-CE prévoit une durée de travail maximale hebdomadaire de 48 heures. Veillons donc à ne pas accepter une réforme qui nous mettrait dans l’illégalité.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Si la professionnalisation des volontaires devait s’imposer dans les termes de l’arrêt *Matzak*, elle menacerait une forme d’engagement civique que l’on retrouve aussi chez les membres de la Croix-Rouge française ou la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM). De ce fait, certains volontaires arrêteraient leur engagement et se recentreraient sur leur métier, ce qui réduirait les effectifs de volontaires.

Une telle professionnalisation conduirait, en conséquence, à une perte du maillage territorial de la sécurité civile car, comme cela a été indiqué, ce sont les sapeurs-pompiers volontaires qui garantissent la permanence et la réactivité des centres de première intervention (CPI) et assurent la majorité des opérations de secours aux personnes.

Par ailleurs, il faut que la France et l’Union européenne renforcent leurs moyens de sécurité civile. Bien sûr, certains Sdis ont les moyens de procéder à l’acquisition de matériel et de véhicules, tels que des hélicoptères. Mais il est cohérent de nationaliser les moyens lourds, notamment aériens, tout ceci, afin de faire face efficacement aux nouvelles menaces du dérèglement climatique.

Lors de notre déplacement à Bruxelles, nous avons entendu que la France serait la seule à s’inquiéter de l’arrêt *Matzak*. Or, cela ne semble pas tout à fait exact. En

effet, d'autres États membres, comme l'Allemagne, l'Autriche ou la Pologne, comptent une majorité de sapeurs-pompiers volontaires. D'ailleurs, à cet égard, le président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) nous a précisé que les sapeurs-pompiers de 18 États membres s'étaient réunis à Paris, les 8 et 9 avril derniers, et avaient alors demandé la présentation d'une directive européenne spécifique pour préserver le volontariat.

Concernant l'évolution éventuelle du Mécanisme européen de protection civile, on constate la volonté claire de la présidente de la Commission européenne de modifier le dispositif européen de protection civile et, le cas échéant, de le militariser, afin de répondre aux demandes des pays baltes, de la Suède et de la Finlande. La feuille de route semble déjà tracée et exclure toute marge d'appréciation : le rapporteur choisi par elle est déjà acquis à cette évolution avec un adossement à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan). Les voix contradictoires, notamment celles des pays latins, ne sont pas entendues. Malgré tout, la France, l'Italie et l'Allemagne contestent le bien-fondé d'une telle initiative. Il faudra suivre attentivement ce dossier au cours des prochains mois.

M. Jean-François Rapin, président. – Le renforcement de la formation du public pour la gestion et la prévention des crises est un point intéressant. Pensons aux inondations qui ont frappé régulièrement notre pays : la culture du risque fait défaut depuis une vingtaine d'années dans notre pays. Une sécurité civile efficace passe par le rétablissement de cette culture chez nos concitoyens.

Par ailleurs, le dispositif mis en place pour l'obtention d'une aide financière européenne d'urgence en cas de catastrophes naturelles doit être pleinement revu. Le délai dans lequel cette aide doit être sollicitée est trop court : il est impossible à appliquer dans certains territoires, comme le Pas-de-Calais, où trois ou quatre événements climatiques peuvent parfois se succéder.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Je veux ajouter une précision concernant le renouvellement de la flotte aérienne de la sécurité civile. La chaîne de production des Canadair va être relancée ; c'est une bonne chose, car les appareils en fonction sont aujourd'hui vétustes. Toutefois, cela pose la question de notre souveraineté, car les Canadiens disposent du monopole de leur production. Et ils attendent une commande ferme de 20 appareils pour relancer cette production. Plusieurs États membres, dont la France, ont indiqué vouloir acquérir des avions. La France a choisi cette option car cette réactivation de la ligne de production permettra de renouveler la flotte mais aussi de recréer des pièces arrivées à l'état d'usure, ce qui doit permettre d'augmenter la durée de vie des appareils existants.

Quant aux intentions d'Airbus, nous avons eu des informations contradictoires : à Bruxelles, nous avons entendu que la société n'était pas intéressée par un marché de « niche » si faible en nombre de commandes, mais la FNSPF a affirmé le contraire. Par ailleurs, d'autres initiatives françaises existent mais à l'état de projets. Il nous faudra donc rester vigilants sur ce dossier.

En pratique, dans ce dispositif, l'Union européenne achète des avions et les met à la disposition de la France, qui se charge ensuite de les entretenir et de les équiper. À cet égard, l'achat de matériel est un enjeu important. Certains États européens ne sont pas propriétaires de la majorité de leur flotte aérienne et ont contracté

des *leasings* dont les prix augmentent de 30 % chaque année. En conséquence, ils ne peuvent plus payer les échéances et ne disposent plus d'appareils en nombre suffisant.

M. Jean-François Rapin, président. – Sur l'organisation matérielle des moyens mis au service de la lutte contre les feux de forêt, je précise que deux rapports intéressants ont été publiés au cours des dernières années par notre commission des finances, dans le cadre du contrôle budgétaire qu'elle exerce. On peut s'y référer utilement, en particulier au sujet du remplacement des pièces, du monopole canadien en la matière et de la difficulté que les Français ont à se rééquiper.

Je sou mets maintenant aux voix les textes proposés à notre commission par les rapporteurs.

La commission a autorisé la publication du rapport et a adopté la proposition de résolution européenne ainsi modifiée, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

Proposition de résolution européenne visant à reconnaître la spécificité de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à renforcer le dispositif européen de protection civile

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 196 et 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),

Vu la directive 2003-88-CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail,

Vu la décision n° 1313-2013-UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union,

Vu l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 21 février 2018, (affaire C-518-15) Ville de Nivelles contre Rudy Matzak,

Vu la résolution européenne n° 140 (2017-2018) du 13 juillet 2018 du Sénat sur le mécanisme de protection civile de l'Union européenne,

Vu l'avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat du 15 novembre 2018 sur les règles européennes et le statut des sapeurs-pompiers volontaires,

Vu la décision (UE) 2019-420 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2019 modifiant la décision n° 1313-2013-UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union,

Vu le règlement (UE, Euratom) 2020-2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027,

Vu le règlement (UE) 2021-836 du Parlement européen et du Conseil du

20 mai 2021 modifiant la décision n° 1313-2013-UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union,

Vu le règlement (UE) 2021-817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant Erasmus+, le programme de l'Union pour l'éducation et la formation, la jeunesse et le sport, et abrogeant le règlement (UE) n° 1288-2013,

Vu les conclusions 2022-C 322-02 du Conseil du 26 août 2022 relatives à l'action de la protection civile face au changement climatique,

Vu le rapport sur l'adaptation de la sécurité civile aux défis climatiques à l'horizon 2050, de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur de mars 2023,

Vu le rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale de la sécurité civile (IGSC) sur l'activité des sapeurs-pompiers volontaires de décembre 2023,

Vu la déclaration finale du sommet européen des « sapeurs-pompiers 112 », tenu à Paris les 8 et 9 avril 2024, cosignée par les représentants des sapeurs-pompiers de 18 États membres, et demandant un cadre européen spécifique reconnaissant l'apport du volontariat dans les services d'incendie et de secours et, plus largement, dans les organismes en charge de la protection civile,

Considérant l'augmentation des risques de catastrophes naturelles, technologiques et sanitaires dans les États membres de l'Union européenne notamment liée au réchauffement climatique ;

Considérant la responsabilité première des États membres de l'Union européenne dans la protection de leurs populations, de l'environnement et des biens, selon leurs spécificités et besoins propres ;

Considérant l'article 196 du TFUE, qui encourage la coopération entre les États membres face aux catastrophes et l'article 222 du même traité, en vertu duquel l'Union européenne et ses États membres agissent dans l'esprit de solidarité si un État membre est victime d'une catastrophe ;

Considérant le gain de réactivité et d'efficacité qu'une réponse de protection civile coordonnée au niveau européen peut apporter en cas de catastrophe transfrontalière de grande ampleur ou de crise multisectorielle ayant de graves répercussions sur la santé humaine, sur les activités humaines et sur la biodiversité ;

Considérant que le développement du Mécanisme de protection civile de l'Union et le renforcement du réseau européen des acteurs de la protection civile de l'Union, en particulier par la mise en commun des connaissances et l'échange de bonnes pratiques, sont essentiels pour apporter cette réponse coordonnée mais aussi pour améliorer les politiques de prévention et de réaction aux catastrophes de chaque État membre ;

Considérant que l'organisation des secours en France repose principalement sur l'activité des services départementaux et territoriaux d'incendie et de secours (SDTIS), composés, pour 21 % de leurs effectifs, de sapeurs-pompiers professionnels,

qui sont des fonctionnaires territoriaux, et pour 79 % de ces effectifs, de sapeurs-pompiers volontaires, citoyens engagés au service de l'intérêt général ;

Considérant que, dans un arrêt « Ville de Nivelles contre Rudy Matzak » du 21 février 2018 (C-518-15), la Cour de justice de l'Union européenne a assimilé un sapeur-pompier volontaire belge en astreinte à son domicile à un « travailleur » au sens de la directive 2003-88-CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 précitée, ce qui pourrait avoir pour conséquence de comptabiliser le temps d'activité des sapeurs-pompiers volontaires dans le calcul du temps de travail autorisé et de soumettre les sapeurs-pompiers volontaires au principe du repos quotidien de sécurité, conduisant alors à restreindre fortement la liberté d'exercice de l'engagement de sapeur-pompier volontaire, à remettre en cause la proximité des secours et à affecter gravement la capacité de résilience nationale face aux crises et par conséquent, la protection civile des populations et la sécurité nationale, sans alternative opérationnellement satisfaisante et financièrement soutenable ;

Considérant la nécessité d'assurer la pérennité du volontariat de sapeur-pompier et de mettre un terme, par une solution européenne, à la menace résultant des contentieux pendants devant les juridictions nationales ;

I) Sur la préservation du volontariat sapeur-pompier pour faire face aux catastrophes naturelles et d'origine humaine

Rappelle avec solennité que la sécurité civile est l'affaire de tous ; salue en conséquence l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires, des membres des associations agréées de sécurité civile et des réservistes de sécurité civile,

Rappelle également que l'activité de sapeur-pompier volontaire repose, aux termes de l'article L. 723-5 du code de la sécurité intérieure, sur le volontariat et le bénévolat et n'est pas exercée à titre professionnel et, qu'aux termes de l'article L. 723-8 du même code, « ni le code du travail ni le statut de la fonction publique ne lui sont applicables » ;

Constate qu'une assimilation des sapeurs-pompiers volontaires à des travailleurs au sens de la directive 2003-88-CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 précitée risque de fragiliser et de remettre en cause le modèle de sécurité civile français mais aussi celui d'autres États membres tels que l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, la Finlande ou la Pologne ;

Estime nécessaire que soit proposée, dans les meilleurs délais, une directive européenne spécifique à l'engagement citoyen bénévole et volontaire, dans l'optique de le protéger, de l'encourager et d'éviter sa requalification par le droit du travail pour sauvegarder les systèmes européens de protection civile et favoriser la solidarité européenne face au changement climatique ;

Insiste à cet égard sur les conclusions du Conseil de l'Union européenne de mars 2022 qui demandent aux États membres de « *promouvoir davantage, en coordination avec les autorités nationales ou infranationales, l'engagement de la société civile dans la prévention du changement climatique et la réponse opérationnelle face à celui-ci en soutenant la contribution des citoyens à leur propre sécurité et résilience, et en favorisant toute initiative de volontariat en matière de réponse aux*

catastrophes, y compris au moyen de distinctions européennes. » ;

II) Sur le renforcement du Mécanisme de protection civile de l'Union européenne

Salue le bilan du Mécanisme de protection civile de l'Union européenne qui incarne la solidarité européenne en matière de protection civile et d'aide humanitaire, et son amélioration dans le cadre du règlement (UE) 2021-836 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 précité ;

Rappelle néanmoins que, du fait de leur responsabilité première dans la protection des populations, les États membres doivent mettre à disposition les personnels et les matériels suffisants pour assurer cette protection face aux risques naturels ou d'origine humaine identifiés,

Appelle la Commission européenne et les États membres à adapter les financements nécessaires à la disponibilité et au bon fonctionnement de ce Mécanisme ;

Demande à la Commission européenne un rapport examinant les modalités d'utilisation actuelles du Mécanisme dans les régions ultrapériphériques (RUP) et évaluant les possibilités d'intégration sans condition de ces régions dans son champ de compétences, eu égard à leur forte exposition aux catastrophes naturelles (cyclones ; tempêtes tropicales ; séismes ; éruptions volcaniques...) du fait du dérèglement climatique,

Souhaite la poursuite du développement du Mécanisme de protection civile de l'Union européenne afin de faire face aux conséquences du dérèglement climatique, conformément aux conclusions précitées du Conseil de l'Union européenne de mars 2022, en particulier dans son rôle de coordination logistique ;

Estime simultanément que le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) du Mécanisme ne doit pas être transformé en centre de gestion de toutes les crises (menaces hybrides ; instrumentalisation des migrations...) dans une perspective de « défense totale », sous peine de faire passer au second plan ses missions prioritaires de protection civile, de se substituer à la compétence des États membres et de rendre caduque le rôle du « dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise » du Conseil (IPCR), qui permet déjà une coordination européenne efficace en cas de crises majeures ;

Encourage le renforcement de l'harmonisation européenne des formations des acteurs de la protection civile et de la doctrine opérationnelle ;

Propose donc, pour conforter les échanges existant à cet égard entre les acteurs de la protection civile des États membres, la création d'un programme européen, sur le modèle du programme « Erasmus+ », afin de créer des réflexes communs et de faciliter la coopération opérationnelle entre les forces de protection civile des États membres de l'Union européenne ;

Considère que la coopération européenne dans le soutien à la recherche et à l'innovation dans le domaine de la protection civile (intelligence artificielle ; drones...) pourrait s'appuyer sur un centre d'excellence européen sur la base de Nîmes-Garons ;

Forme le souhait que la Commission européenne poursuive la mise en œuvre et le développement du dispositif *RescEU*, réserve européenne de capacités de protection civile comprenant une flotte d'avions et d'hélicoptères bombardiers d'eau, des avions d'évacuation médicale ainsi que des stocks d'articles médicaux et des hôpitaux de campagne, susceptible d'être mobilisée pour faire face à une catastrophe naturelle, technologique ou sanitaire, en réponse à la demande d'un État membre, et que ce dispositif soit utilisé pour mettre en place et tester des scénarii de crise partagés et développer des protocoles d'intervention unifiés ;

Salue le doublement de la flotte européenne de protection civile mis en œuvre pour la campagne « feux de forêt » de l'été 2023, qui a illustré concrètement la solidarité des États membres ;

Invite les États membres, en particulier la France, à respecter la trajectoire de modernisation, à renforcer la polyvalence de leurs flottes aériennes et à travailler conjointement à la montée en puissance de la réserve aérienne européenne de protection civile avant la fin de la prochaine mandature ;

Souligne, à titre complémentaire, la nécessité d'ouvrir une réflexion sur un positionnement géographique stratégique des moyens européens de protection civile ;

Invite en parallèle l'Union européenne à soutenir les efforts des États membres par des financements européens adaptés et par des appels d'offres groupés avec les États membres dans le cadre du renouvellement de leurs flottes nationales d'avions bombardiers d'eau ;

Invite à conduire une revue capacitaire européenne pour définir un volume de production suffisant d'avions bombardiers d'eau dans les États membres et favoriser l'émergence d'un avion européen bombardier d'eau qui constitue un enjeu majeur de souveraineté industrielle et opérationnelle et de compétitivité économique ;

Demande au Gouvernement français de soutenir ces positions au Conseil.

Questions diverses

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous informe que l'examen de la proposition de résolution européenne sur la réforme de la législation pharmaceutique, envisagée par Mmes Cathy Apourceau-Poly, Pascale Gruny et M. Bernard Jomier, est reporté, avec leur accord, de juillet à octobre prochain.

Mercredi 26 juin 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Bilan de l'action de la délégation sénatoriale à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (AP-OSCE) et de sa mission à Chypre du 10 au 12 mars 2024, en amont de la 31e session annuelle de l'AP-OSCE à Bucarest – Communication de M. Pascal Allizard

M. Jean-François Rapin, président. – C'est devenu un usage – et je crois qu'il est bon – : nous allons entendre une communication de notre collègue Pascal Allizard sur l'activité de notre délégation à l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE).

M. Pascal Allizard. – Le paradoxe que je soulignais en fin d'année dernière s'est malheureusement confirmé au cours du premier semestre de l'année 2024 : la branche exécutive de l'Organisation traverse la plus grave crise de sa jeune histoire – nous commémorerons l'an prochain le cinquantenaire de l'Acte final d'Helsinki – et elle est néanmoins condamnée sur le plan budgétaire et logistique à un court-termisme jamais vu. La présidence maltaise a fait de son mieux pour maintenir l'unité et la latitude d'action d'une organisation internationale qui présente la particularité d'être la seule, avec l'ONU, dont la Russie demeure membre à part entière. Dans cette nouvelle guerre froide, qui en fait est « chaude » actuellement, cela peut paraître, au choix, suranné ou, au contraire, très précieux pour le jour où il nous faudra reparler à la Russie.

Par optimisme béat ou non, mais plutôt par volonté de construire le jour venu, si possible au plus tôt, un nouvel ordre international de paix, je persiste à envisager cette option. Bien que, hélas, peu réaliste à court terme, elle préserve à moyen ou long terme les chances d'une sécurité durable ou, à tout le moins, d'un forum de négociation et d'échanges.

Dans quelques jours, l'AP-OSCE – je n'y serai pas compte tenu de la situation intérieure française – tiendra à Bucarest sa session d'été. Les Roumains, comme d'autres avant eux, notamment les Britanniques l'an passé, n'ont pas délivré de visa à la délégation russe, ce que nous souhaitons.

Le principal mérite, au moins théorique, de l'OSCE dans le monde actuel, de plus en plus conflictuel, est de continuer à incarner cette plateforme de discussion et de négociation.

Face aux tensions internationales que nous connaissons, sans précédent depuis la guerre froide, le volet parlementaire de l'OSCE fonctionne plutôt bien, avec une Assemblée qui fait entendre sa voix et peut témoigner d'actions qui ont une certaine influence.

Au cours de sa session d'hiver de Vienne, qui s'est tenue du 22 au 24 février dernier en l'absence des parlementaires russes, mais en présence d'une délégation biélorusse, la délégation française a été conduite, avec nos collègues députés, par Valérie Boyer, Ludovic Haye et moi-même.

À la veille de l'ouverture des travaux, nous avons fait connaissance avec la nouvelle représentante permanente de la France à l'OSCE, Mme Fatène Benhabylès-Foeth, qui a succédé à ce poste à Mme Christine Fages, nommée ambassadrice de France au Sénégal.

Les travaux ont commencé avec la première session plénière et les discours du président du Conseil national d'Autriche, Wolfgang Sobotka, de la présidente de l'AP-OSCE, Pia Kauma, du président en exercice de l'OSCE, le ministre des affaires étrangères et européennes de Malte, Ian Borg, et de la Secrétaire générale de l'OSCE, Helga Schmid. Le président et la secrétaire générale ont ensuite répondu aux questions des parlementaires, portant en particulier, et sans surprise, sur l'action de l'OSCE dans le Caucase du Sud et au Moyen-Orient.

La première commission générale, chargée des affaires politiques et de la sécurité, avait pour ordre du jour le travail de l'OSCE en Ukraine au cours de la guerre d'agression par la Russie. La délégation française y a pris toute sa part. Notre collègue Valérie Boyer a regretté, après la session d'automne qui s'était tenue à Erevan, de ne pas pouvoir se réjouir d'une avancée vers la paix dans le Sud Caucase. Elle a appelé l'Azerbaïdjan à cesser les provocations verbales et déploré qu'une rue de Stepanakert ait été renommée du nom d'un génocidaire de 1915 ; un membre de la délégation de l'Azerbaïdjan a alors indiqué que les parlementaires français manquaient de respect à son pays et que la France, en fournissant du matériel à l'Arménie, aggravait la situation... La tension entre nos deux pays est palpable à chacune de nos rencontres.

Puis ont eu lieu les réunions des deux autres commissions.

Ludovic Haye a participé à la réunion de la commission générale des affaires économiques, de la science, de la technologie et de l'environnement, dont le débat était intitulé « L'intelligence artificielle : une avancée technologique avec des implications en matière de sécurité ». De nouveau, quelques tensions étaient perceptibles, la présidente azerbaïdjanaise de la commission ayant tout fait pour ne pas donner la parole à notre collègue.

M. Jean-François Rapin, président. – Avez-vous interrogé les membres de la délégation de l'Azerbaïdjan sur l'ingérence de leur pays en Nouvelle-Calédonie ?

M. Pascal Allizard. – Oui. C'est justement l'un des sujets qui fâchent...

Parallèlement, la commission générale de la démocratie, des droits de l'homme et des questions humanitaires débattait des dissidents et prisonniers politiques.

Le 24 février, les parlementaires ont traité au cours d'une session plénière du sujet « La sécurité européenne aujourd'hui et demain : perspectives parlementaires ». Les inquiétudes du moment portaient sur les conséquences des élections européennes et américaines sur l'aide apportée à l'Ukraine. Toutes les réponses ne sont pas encore connues et, depuis les dernières élections européennes et la dissolution en France de l'Assemblée nationale, nous n'entendons plus guère parler de la vente d'armes...

La commission permanente, organe décisionnel de l'assemblée, s'est réunie le même jour. La présidente de l'AP-OSCE, le secrétaire général et le trésorier ont présenté leurs rapports. Les débats ont été nourris à l'annonce, par le trésorier, d'une

augmentation à venir des contributions nationales en raison, notamment, du non-paiement de sa contribution par la Fédération de Russie et de l'inflation. Le président de la délégation française, qui est un député, et moi-même, en qualité de premier vice-président, sommes convenus de refuser ces augmentations budgétaires ; nous tenons cette ligne depuis plusieurs années, et je l'avais déjà défendue à Erevan.

Nous plaidons pour une répartition plus juste des contributions, plus en rapport avec les ressources actuelles des États membres. Il serait possible de compenser l'absence de contribution de la Russie et, éventuellement, de financer des actions nouvelles par la réévaluation des contributions de certains membres qui ne sont plus des pays en voie de développement. L'Azerbaïdjan paye par exemple moins de 2 000 euros par an, ce qui est tout à fait déraisonnable, d'autant que la fréquence de ses interventions est inversement proportionnelle à la faiblesse de sa contribution...

En marge de ces travaux, la délégation française s'est entretenue avec la délégation géorgienne, qui semblait soucieuse de passer pour une « bonne élève » au regard des principes de l'Acte final d'Helsinki, des droits de l'homme et de l'État de droit. Nous avons abordé le débat sur la loi d'inspiration russe relative aux ingérences étrangères, loi qui a depuis lors refait surface et a été adoptée par le Parlement géorgien. L'OSCE prévoit d'ailleurs d'observer les élections législatives dans ce pays à la fin du mois d'octobre prochain, les tensions y étant quasiment permanentes.

Nous nous sommes aussi attachés à travailler sur les sujets méditerranéens, à savoir plaider pour la paix et le respect des résolutions des Nations unies et du droit international humanitaire au Proche-Orient, à la faveur de rencontres bilatérales avec les délégations présentes des pays partenaires et leurs ambassadeurs.

En qualité de représentant spécial pour les affaires méditerranéennes, j'ai pu m'entretenir avec la présidente et le secrétaire général de l'AP-OSCE ainsi qu'avec une délégation de la Knesset, présidée par Ram Ben Barak, parlementaire de l'opposition à M. Netanyahou et par ailleurs ancien numéro deux du Mossad. Il a été possible de mesurer la volonté israélienne de réagir aux événements avec, chez certains, celle d'une pondération de la réponse.

Je me suis également entretenu avec l'ambassadeur d'Égypte à Vienne et représentant permanent auprès de l'OSCE, de même qu'avec une délégation de nos collègues parlementaires marocains. Une mission se prépare au Maroc pour septembre prochain. L'idée consiste à maintenir et à approfondir le dialogue avec les six pays partenaires de la rive sud de la Méditerranée, évidemment sur les problématiques de migrations, mais pas uniquement.

Le conflit israélo-palestinien prend bien entendu une place croissante dans ces débats.

Si les parlementaires israéliens et marocains répondent toujours présents – c'est d'ailleurs avec le Maroc que nous entretenons les liens les plus réguliers –, de son côté, l'ambassadeur d'Égypte se montre tout à fait ouvert et attentif à notre souci de renouer le contact avec son pays. En revanche, nos relations avec les représentants algériens demeurent très difficiles. Les Tunisiens se disent prêts à discuter à la condition que nous ne nous immiscions pas dans leurs affaires intérieures, ce qui, en fait, est une manière de nous opposer une fin de non-recevoir assez polie. Nous ne trouvons aucun

interlocuteur jordanien. Nous n'en avons également plus auprès du Conseil national palestinien (CNP), qui n'a pas été renouvelé et qui ne siège plus.

Après nos échanges à Vienne, j'ai répondu à l'invitation d'Irene Charalambides, vice-présidente de l'AP-OSCE, de me rendre à Chypre, du 12 au 14 mars dernier, afin notamment de soutenir les efforts de ce pays, membre de l'Union européenne le plus proche géographiquement de la zone de conflit : il sert de tête de pont humanitaire de l'aide aux populations civiles de Gaza, acheminée par voie maritime depuis Larnaca, où j'ai visité le centre de commandement et de coordination de l'aide.

J'ai également eu un long entretien avec le Président de la République de Chypre, Nikos Christodoulides, qui s'est démené depuis plusieurs mois pour utiliser à meilleur escient la position avancée de son pays en vue d'ouvrir cette voie maritime de l'aide humanitaire. J'ai assisté aux préparatifs de la première mission d'un bateau d'une ONG pour acheminer des vivres et des médicaments, et échangé avec les autorités françaises sur le soutien que celles-ci seraient en mesure d'apporter au dispositif, baptisé Amalthea, pour que l'aide parvienne au port flottant de Gaza mis en place par les Américains.

Ces efforts louables ont, depuis lors, rencontré des obstacles d'ordre logistique, en raison notamment de conditions météorologiques particulièrement défavorables, mais aussi, voire surtout, de difficultés de prise en charge de l'aide sur le terrain. Face à la catastrophe humanitaire à Gaza, il convient de souligner, tout en reconnaissant l'importance des efforts déployés par Chypre, que l'acheminement de l'aide par voie terrestre, notamment depuis l'Égypte, demeure pour l'heure plus efficace.

J'ai ensuite reçu, ici même, deux semaines après ma visite à Nicosie et Larnaca, Irène Charalambides, qui a assisté à une séance de questions d'actualité au Gouvernement. Nous avons échangé avec l'ambassadeur de Chypre à Paris et avec nos collègues du groupe d'amitié, en particulier Pascale Gruny, qui en est la vice-présidente, et Dominique Vérien, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, sur le sujet important de la parité qui mobilise, au sein de l'AP-OSCE, notre collègue chypriote.

C'est en effet sur sa suggestion que nous avons adopté un amendement au règlement de l'AP-OSCE tendant à faire progresser la parité au sein de ses instances comme au sein des délégations nationales. La question est loin d'être résolue dans plusieurs pays membres de l'OSCE. Je préside la sous-commission chargée du règlement de l'Assemblée et je puis à ce titre vous dire que des collègues parlementaires masculins d'un certain nombre de pays sont vent debout contre ce type d'initiative...

Je vous avais fait part lors d'une précédente communication des tentatives de notre collègue lituanien d'inscrire dans le règlement le principe non écrit selon lequel des objections peuvent être formulées par écrit par des délégations non présentes pour des raisons légitimes, telles que des élections, et prises en considération.

La règle actuelle de l'unanimité moins une voix paralyse l'organisation intergouvernementale. Il suffit que deux pays s'opposent à une résolution pour arrêter immédiatement le processus de son adoption. Dans ces conditions, nous nous

interrogeons sur les modalités d'expression des pays membres. Faut-il exiger la présence de leurs représentants ? C'est un problème quand les délégations n'obtiennent pas les visas nécessaires à leur déplacement. L'usage veut que ces dernières puissent exprimer par écrit leurs observations.

Sur ma suggestion, l'amendement a été reformulé de manière un peu plus claire par son auteur. Cependant, celui-ci s'en est tenu à sa première proposition. J'ai indiqué, après réunions et consultations, que l'adoption de l'amendement permettrait de fixer la pratique actuelle dans le règlement, mais que son rejet n'invaliderait pas pour autant cette pratique, ce qui, semble-t-il, était l'objectif initial de l'auteur.

Je dois dire que je suis quand même choqué par le fait que, dans une situation internationale aussi compliquée que dangereuse, des collègues parlementaires s'emploient à définir des solutions subtiles qui visent, de fait, à empêcher le dialogue d'exister. Or la raison d'être de l'OSCE consiste avant tout à offrir une plateforme de dialogue, ce qui la distingue d'autres organisations internationales comme l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan), l'Union européenne ou le Conseil de l'Europe.

Un autre amendement important a été examiné par la sous-commission du règlement, prévoyant de porter à deux ans non renouvelables la durée du mandat du président de l'AP-OSCE. La sous-commission l'a adopté et il devrait être entériné au cours de la prochaine assemblée d'automne à Dublin, de sorte qu'il s'applique non à la présidence en cours, mais à celle qui lui succédera. La présidente actuelle sollicitera le renouvellement de son mandat lors de l'assemblée plénière de Bucarest de la fin de cette semaine, et je souhaite qu'elle l'obtienne.

L'annonce de la dissolution en France de l'Assemblée nationale, au lendemain des élections européennes, a fait l'effet d'un coup de tonnerre sur nous tous, au sein de la délégation, et en particulier sur nos huit collègues députés. L'Assemblée nationale n'a à cette heure plus aucune délégation, que ce soit à l'OSCE ou ailleurs.

Quant à la délégation sénatoriale, elle ne comprendra finalement, à l'assemblée plénière de Bucarest, qu'un seul représentant, en la personne de Stéphane Demilly. Il représentera donc seul le Parlement français.

À propos des élections, je remercie mes collègues sénateurs Stéphane Demilly, Claude Kern et Alain Cadec qui ont accueilli la semaine dernière au Sénat une délégation de trois observatrices du bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), chargées d'évaluer l'opportunité d'une mission d'observation électorale de cet organe de l'OSCE sur nos élections législatives des 30 juin et 7 juillet prochains. Compte tenu du délai d'organisation particulièrement court de ces élections, il a été question que seuls des experts du BIDDH soient présents, et non une mission d'observation composée de parlementaires. Je n'ai pas d'autre information à ce sujet, mais je vous rappelle que la France s'était opposée à toute mission d'observation sur ses élections présidentielle et législatives de 2022.

Outre la France, le calendrier des observations électorales est chargé cette année et nous ne pourrons nous rendre partout. Les membres de notre délégation se sont engagés à se déplacer en Moldavie ainsi qu'en Géorgie à la fin du mois d'octobre

prochain, puis aux États-Unis au début de novembre. Nous verrons comment cet engagement pourra se concrétiser.

Dans un format paneuropéen très élargi, puisqu'il s'étend à la Turquie, au Caucase, à l'Asie centrale et à l'Amérique du Nord, l'OSCE constitue un forum de dialogue sur des questions qui intéressent non seulement sa zone géographique, mais l'ensemble de ses partenaires.

Le mois dernier, une importante conférence s'est ainsi tenue sur les problématiques de cybersécurité. Des scientifiques européens ont présenté ce qu'il est possible, en matière informatique, de créer, de modifier ou de falsifier. À l'évidence, nous évoluons vers un monde quelque peu virtuel et dangereux.

M. Jean-François Rapin, président. – La délégation sénatoriale à l'AP-OSCE permet d'enrichir les relations interparlementaires que nous entretenons au sein de la commission. Elle nous permet aussi de mettre le doigt sur certaines questions sensibles, par exemple en ce qui concerne l'Azerbaïdjan.

Vous avez évoqué Chypre, où une délégation devait se rendre le lendemain de l'annonce de la dissolution de l'Assemblée nationale. Le président Gérard Larcher m'a alors suggéré de renoncer à ce déplacement. Il n'est néanmoins que remis, car il me semble important de prendre le pouls de ces îles méditerranéennes qui, les premières, reçoivent une immigration de différentes provenances. À cet égard, la question palestinienne s'agrège à bien d'autres.

M. Pascal Allizard. – C'est un sujet de plus.

M. Jean-François Rapin, président. – Je me souviens de la venue ici de la présidente du Parlement européen, Mme Roberta Metsola, qui nous avait prévenus que Chypre devenait la principale plateforme d'accueil de l'immigration à l'intérieur de l'Union européenne. Nous sommes désormais, sur cette île, à la croisée des chemins.

M. Ronan Le Gleut. – Je félicite Pascal Allizard pour sa présentation qui nous montre combien le travail est intense pour la délégation sénatoriale à l'AP-OSCE.

L'OSCE vise notamment la coopération de ses membres en matière de sécurité. Or la Fédération de Russie compte au nombre de ces États membres. J'estime que celle-ci n'y a plus sa place.

La semaine dernière, je m'entretenais au Sénat avec Petro Porochenko, ancien Président de l'Ukraine et actuel député à la Rada. Ce qu'il m'a dit, nous le savons tous, mais venant de quelqu'un qui a directement négocié avec Vladimir Poutine, ses propos prennent une tout autre valeur : le Président russe ne respecte que le rapport de force.

Nous parlons d'un État qui occupe 20 % du territoire de la Géorgie et qui a abandonné l'Arménie, dont elle garantissait auparavant la sécurité par un accord conclu avec d'autres anciennes républiques soviétiques, au profit de l'Azerbaïdjan, ce qui a conduit la Géorgie à quitter l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC). Le groupe Wagner a tendu à la France le piège invraisemblable d'un faux charnier à Gossi, au nord du Mali. Heureusement que nos militaires utilisaient des drones qui ont permis

d'empêcher cette manipulation. Que nous faut-il de plus pour prendre position et demander à la Fédération de Russie de quitter l'OSCE ?

Mme Christine Lavarde. – Voilà qui est clair !

M. Pascal Allizard. – Nous constatons à notre tour ces événements malheureux et nous menons ce débat à l'AP-OSCE depuis le début du conflit en Ukraine. Un certain nombre de collègues parlementaires souhaitent l'« expulsion » de la Russie de l'OSCE et, donc, de son Assemblée parlementaire. Le problème reste que cela est en l'état statutairement impossible, à moins de torpiller l'OSCE, ce qui finira peut-être par arriver au vu du blocage institutionnel de son versant intergouvernemental.

En tant que président de la sous-commission du règlement, j'avais proposé il y a deux ans à Varsovie de mettre en œuvre un processus de suspension de la Russie. Les parlementaires de ce pays n'auraient plus assisté aux réunions statutaires, ils n'auraient plus eu accès aux réunions d'information et d'échanges, ce qui les aurait empêchés d'utiliser l'Organisation comme une tribune. En parallèle, la présidente de l'OSCE aurait conservé un canal d'échange restreint avec le président de la délégation russe.

Ce dispositif n'a pas été retenu et il faut dire que, avec la règle de l'unanimité moins une voix, il avait peu de chances de l'être. Mais, en fait, ce sont seize pays, dont des États européens voisins de la Russie, qui s'y sont opposés. Certains soutenaient la logique d'une exclusion pure et simple, en dépit de nos explications tendant à leur montrer que nous n'en avons pas la possibilité. D'autres, plus petits, ont également refusé le dispositif, peut-être par crainte de mesures de rétorsion.

À ce jour, le seul outil dont nous disposons est celui qui consiste à obtenir que les pays d'accueil de nos réunions statutaires refusent la délivrance des visas d'entrée. C'est ce qui s'est passé l'an dernier à Birmingham et c'est ce qui se passe cette année à Bucarest. Lorsque nous nous réunissons à Vienne, la solution est plus difficile à mettre en œuvre du fait de la vocation de cette ville à recevoir les organisations internationales. Toutefois, le Gouvernement autrichien, s'il autorise la présence de la délégation russe, parvient à en cantonner les membres à leur hôtel, à leur ambassade et au lieu de réunion, en leur interdisant tout autre déplacement à l'intérieur de la capitale ou du pays. Ils n'y sont d'ailleurs pas venus cette année.

La délégation russe a aussi choisi de ne plus payer sa cotisation. Cela va nous permettre d'appliquer la disposition du règlement qui empêche un membre de participer aux travaux de l'Assemblée parlementaire aussi longtemps qu'il n'est pas à jour de ses cotisations.

Sur le versant intergouvernemental, tantôt les Russes participent aux conférences, tantôt non.

Il reste qu'il faut se demander, pour aller au bout du raisonnement, si l'OSCE, avec l'histoire qui est la sienne, conserve un sens sans la Russie. J'ai tendance à répondre non. Faut-il alors garder l'OSCE, cette organisation si particulière, qui fonctionne sous convention avec l'ONU ? Dans l'affirmative, ses statuts actuels ne permettent pas d'exclure la Russie ; dans la négative, il convient de passer à autre chose.

Union économique et monétaire

Euro numérique - Examen du rapport d'information de M. Pascal Allizard et Mme Florence Blatrix Contat

M. Jean-François Rapin, président. – Nous examinons maintenant le rapport d'information sur le projet d'euro numérique.

Ce projet avance petit à petit : j'entends encore la présidente de la Banque centrale européenne (BCE), Christine Lagarde, nous en vanter les mérites dans notre hémicycle quand nous l'y avons invitée à intervenir à l'occasion de la réunion des présidents de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac) en janvier 2022 durant la présidence française de l'Union européenne. La BCE venait de lancer trois mois plus tôt une « phase d'étude » sur le projet d'euro numérique. En juin 2023, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement établissant l'euro numérique et, en octobre 2023, la BCE a fait entrer le projet en « phase préparatoire ». Les choses avancent donc, même si les négociations patinent et que le règlement sur l'euro numérique tarde encore à voir le jour.

Néanmoins, au vu de l'importance du projet à l'échelle européenne et même mondiale, nous avons jugé utile que notre commission soit d'ores et déjà éclairée sur sa portée et sur ses enjeux. Nous en avons confié le soin à Pascal Allizard et Florence Blatrix Contat, que je remercie du travail qu'ils ont effectué pour aboutir au rapport d'information qu'ils nous présentent aujourd'hui.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Ce rapport sur le projet d'euro numérique est le fruit d'un travail d'environ six mois, alimenté par une quinzaine d'auditions et deux déplacements, l'un à Francfort, l'autre à Bruxelles.

Le règlement proposé par la Commission européenne en juin 2023 appartient à un « paquet monnaie unique », composé également d'une proposition visant à renforcer le cours légal des billets et des pièces en euros. Précisons-le d'emblée : la Commission européenne ne prévoit pas la disparition des espèces. L'euro numérique serait instauré en complément des espèces ; l'acceptation et l'accès des pièces et des billets doivent même être renforcés par cette proposition complémentaire.

Notre rapport s'est concentré sur la proposition relative à l'euro numérique. Ce texte législatif fait suite aux nombreux travaux menés depuis plusieurs années par la BCE. En octobre 2021, le Conseil des gouverneurs de la BCE avait lancé pour deux ans une « phase d'étude » sur le projet d'euro numérique ; elle s'est terminée l'an passé. En octobre 2023, ce même Conseil a engagé la « phase préparatoire » du projet. Se déroulent ainsi en parallèle l'examen législatif du texte et les expérimentations menées par la BCE. Une fois le processus législatif achevé, il reviendra au Conseil des gouverneurs de décider de l'opportunité d'émettre un euro numérique.

Qu'est-ce qu'un euro numérique ? En quoi différerait-il des solutions de paiement digitales existantes ? Pourquoi en aurait-on besoin ? En cas d'émission, quelles en seraient les caractéristiques principales ? Voilà les interrogations majeures qui nous ont animés pendant cette étude.

Pour répondre à ces questions, il convient au préalable de rappeler les caractéristiques de l'architecture monétaire. Celle-ci est fondée sur la complémentarité entre la monnaie commerciale et la monnaie de banque centrale. La convertibilité au pair de ces deux formes de monnaie est la clé de voûte du bon fonctionnement des paiements.

La monnaie commerciale désigne les dépôts des banques commerciales et circule *via* les moyens de paiement comme les paiements Sepa (*Single Euro Payments Area*, espace unique de paiement en euros), qu'il s'agisse de virements ou de règlements, et les cartes de paiement. Quand nous réglons avec des solutions numériques, nous payons par de la monnaie commerciale, c'est-à-dire de la monnaie privée et non pas publique.

La monnaie de banque centrale, qui seule a cours légal, est quant à elle émise et garantie, dans la zone euro, par la BCE. Les espèces, pièces et billets, sont aujourd'hui l'unique forme de monnaie de banque centrale directement accessible par les particuliers. Alors que de nombreuses mutations ont touché le domaine des paiements depuis l'adoption de l'euro il y a vingt-cinq ans, la monnaie de banque centrale ne reste ainsi accessible par les particuliers que sous la forme des billets et des pièces.

Le projet d'euro numérique viendrait compléter cette architecture, en permettant aux particuliers de disposer directement d'une forme digitale de monnaie de banque centrale. Il offrirait un moyen de régler de façon digitale sans pour autant passer par de la monnaie commerciale. L'euro numérique pourrait alors être considéré comme l'équivalent numérique du billet.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – À quoi cet euro numérique servirait-il ? Pourquoi serait-il nécessaire, voire indispensable, de le mettre en place ?

Sur ce sujet, les arguments de la BCE et de la Commission européenne ont souvent varié. Plusieurs finalités ont été régulièrement avancées : maintenir la place de la monnaie publique dans un monde de plus en plus digitalisé – argument d'ancrage monétaire –, améliorer l'inclusion financière ou encore renforcer l'autonomie stratégique européenne. Cette multitude de buts assignés au projet a rendu sa motivation peu claire. Cela a même conduit certains à estimer que l'euro numérique était « une solution qui se cherchait un problème ».

Au terme de nos travaux, nous considérons quant à nous que le seul objectif valable de l'euro numérique est celui de renforcer la souveraineté des paiements en Europe. Il s'agit d'un objectif politique et non pas économique. L'euro numérique est non une réponse à des défaillances de marché, mais à des dépendances.

Dans le domaine des paiements, la dépendance à l'égard d'acteurs extraeuropéens est en effet une réalité. Malgré les efforts accomplis, le marché européen des paiements est aujourd'hui fragmenté et aucune solution de paiement paneuropéenne n'existe.

Le paiement par carte est ainsi dominé par un duopole d'acteurs américains constitué de Visa et de Mastercard : 70 % des paiements par carte passent par ces deux schémas internationaux en Europe. Certes, des solutions nationales existent, comme

Cartes bancaires en France, *Bancomat* en Italie ou *Girocard* en Allemagne. Mais ces solutions ne sont pas interopérables entre elles, au sein même de l'Union européenne. Seules les cartes de paiement de Visa et de Mastercard peuvent être utilisées partout en point de vente dans l'ensemble de l'Union.

La dépendance à l'égard d'acteurs extraeuropéens se manifeste également en matière de paiement mobile. Les *Big Tech* ont fait irruption dans le secteur et ont multiplié les offres « X-Pay », avec ApplePay, SamsungPay, GooglePay, etc. Il s'agit des seules offres de paiement mobile identiques partout en Europe.

En outre, à l'avenir, ces situations de dépendance pourraient encore se renforcer. Le projet Libra/Diem de Meta, finalement abandonné, a sonné l'alarme sur les projets de monnaie privée. De tels projets conduisent à développer des offres de paiement autonomes des banques et des systèmes de paiement classiques. Ils font peser de nombreuses menaces sur la stabilité du système financier, sur la protection des données ou encore en matière de blanchiment d'argent. Dans le cas de Libra/Diem, l'inquiétude était d'autant plus grande que cette monnaie aurait pu être accessible aux 2,7 milliards d'utilisateurs du réseau social Facebook. Malgré l'abandon de ce projet, le risque, lui, n'est pas virtuel. Paypal développe ainsi son propre projet de *stable coin*, libellé en dollar, et d'autres projets pourraient suivre.

Outre les monnaies privées, le danger à l'avenir pourrait venir du développement des monnaies numériques de banque centrale (MNBC) portées par des pays étrangers à l'Union européenne et qui excluent donc l'euro. Plus de 90 % des banques centrales dans le monde ont lancé des travaux sur le sujet. Les Bahamas, le Nigeria et la Jamaïque disposent d'ores et déjà d'une MNBC de détail.

Le projet pilote le plus abouti est celui du yuan numérique, développé en Chine depuis 2019. Il soulève de nombreuses questions en matière de contrôle de la population. L'e-yuan est aujourd'hui accepté dans vingt-six villes et dix-sept provinces chinoises. Les cas d'usage ont été progressivement étendus au paiement des transports publics, des impôts, des taxes ou des soins médicaux, ainsi qu'au versement de certaines aides publiques. Le yuan numérique, pour l'instant développé seulement au niveau domestique, pourrait également avoir pour objectif de s'internationaliser, dans le but de concurrencer le duopole de l'euro et du dollar et de devenir la devise de référence de l'économie numérique.

L'euro numérique permettrait de remédier à cette dépendance vis-à-vis de solutions extraeuropéennes dans le domaine des paiements et de proposer une alternative, en offrant aux particuliers une solution européenne de paiement numérique universellement acceptée dans la zone euro.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Nous en venons maintenant à la question des caractéristiques de l'euro numérique. Je voudrais d'abord présenter en quelques mots les dispositions clés de la proposition de juin 2023.

Tout d'abord, s'agissant du statut de cette monnaie, l'euro numérique aurait cours légal, ce qui signifie que son acceptation serait obligatoire. Des dérogations seront cependant prévues pour les commerçants n'acceptant déjà pas de moyens de paiements digitaux, pour les microentreprises ou encore pour les paiements à titre purement personnel.

Par ailleurs, l'euro numérique n'entraînerait pas la disparition des espèces. Il serait instauré en complément et non en remplacement. La BCE et les banques centrales seraient chargées de l'émission de l'euro numérique. Elles n'auraient accès qu'à des données dites pseudonymisées, strictement limitées aux tâches nécessaires aux opérations de règlement.

Ensuite, s'agissant du modèle de distribution, la distribution de l'euro numérique serait assurée par les prestataires de services de paiement (PSP), c'est-à-dire les banques et assimilés. Il s'agit donc d'une distribution décentralisée, *via* les intermédiaires financiers. Ceux-ci seraient ainsi responsables de toutes les interactions avec les utilisateurs, notamment l'ouverture de compte ou la relation client.

Les banques devraient fournir gratuitement aux particuliers les services de base de l'euro numérique. Pour les commerçants, un encadrement des frais payés aux PSP serait prévu.

Enfin, s'agissant des modalités principales et des limitations, l'euro numérique pourrait être utilisé en ligne ou hors ligne, c'est-à-dire sans recourir à internet. Il ne devrait pas constituer une monnaie programmable. Cela signifie qu'il ne serait pas possible d'imposer des limitations concernant par exemple le lieu ou le moment d'utilisation, le produit ou le service payé, ou encore la personne qui l'utilise. Surtout, l'euro numérique ne serait pas rémunéré, ni positivement ni négativement.

Pour finir, un plafond de détention d'euros numériques pourrait être fixé, afin de limiter les impacts en termes de stabilité financière. Je pense ici au risque de fuite des dépôts, un sujet soulevé par les banques.

S'agissant des caractéristiques retenues, nos travaux nous conduisent, en l'état de la proposition, à formuler trois observations principales.

D'abord, les garanties de confidentialité doivent être renforcées, afin de rapprocher le plus possible l'euro numérique des espèces.

Ensuite, le modèle économique de l'euro numérique reste encore incertain mais son impact sur la stabilité financière devrait être limité.

Enfin, la répartition des rôles entre les colégislateurs – le Parlement européen et le Conseil –, la Commission européenne et la BCE doit être clarifiée au profit d'une implication renforcée des premiers.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Les garanties apportées quant à la protection des données et donc au respect de la vie privée sont un sujet de vigilance majeur. Lors d'une consultation publique réalisée par la BCE et publiée en 2021, 43 % des répondants ont estimé que la protection de la vie privée était l'aspect le plus important de l'euro numérique, loin devant d'autres considérations. La confidentialité serait une plus-value de l'euro numérique pour rendre cette solution attractive pour les citoyens européens par rapport aux solutions existantes.

Plusieurs dispositions prévues par la proposition permettent d'assurer un niveau renforcé de protection de la vie privée, à défaut d'un anonymat complet, qui est explicitement exclu par la proposition. Les données personnelles ne seraient pas visibles

par la BCE, qui n'aurait accès qu'à des données pseudonymisées. En outre, un haut niveau de confidentialité serait apporté par la modalité hors ligne.

Nous recommandons des mesures complémentaires pour assurer une confidentialité sélective, qui rapproche le plus possible l'euro numérique d'une version digitale des espèces. Dans ce but, nous proposons d'instaurer un seuil de confidentialité pour les petites transactions. En l'état actuel de la proposition, pour les paiements en ligne, la proposition de règlement prévoit que toutes les opérations en euros numériques, quel que soit leur montant, soient tracées, notamment à des fins de lutte contre le blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Cette obligation, sans distinction de montant, ne semble pas conforme à l'objectif de la proposition visant à assurer un niveau renforcé de protection des données. Sur ce point, les propriétés du paiement en espèces ne seraient ainsi pas répliquées.

Nous recommandons également de ne pas permettre la détention multiple de comptes d'euros numériques, qui oblige à un partage accru d'informations et complexifie l'expérience de l'utilisateur. Le plafond de détention doit déjà être réparti entre les paiements hors ligne et en ligne. Inscrire la possibilité de détenir plusieurs comptes, comme c'est le cas dans la proposition, complexifierait encore le dispositif. Nous nous inquiétons également du flou entourant les modalités techniques de la fonctionnalité hors ligne, qui ne paraît pas encore au point.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – J'en viens au modèle économique, avec notamment l'enjeu des conséquences de l'euro numérique pour les banques et les commerçants.

L'introduction de l'euro numérique suscite des inquiétudes s'agissant de son impact sur l'intermédiation financière, avec des risques de fuite des dépôts. L'euro numérique peut être obtenu en convertissant soit des espèces, soit des dépôts. Les banques se montrent très réservées vis-à-vis de ce projet, craignant que la conversion des dépôts en euros numérique n'érode leurs sources de financement et conduise à alourdir leurs coûts de financement. Ce renchérissement pourrait se répercuter sur le canal du crédit, en diminuant la quantité des prêts accordés, alors que le recours au financement bancaire reste prépondérant pour les entreprises européennes.

Ce risque doit être pris au sérieux : l'euro numérique ne doit pas mettre en danger la stabilité financière ni la capacité à financer l'économie européenne. Néanmoins, les caractéristiques retenues – l'instauration d'un plafond de détention et la non-rémunération de l'euro numérique – devraient permettre de limiter l'usage de l'euro numérique comme réserve de valeur. Les premières études notent que l'impact macroéconomique de la fixation du plafond de détention à 3 000 euros serait modéré en termes de fuite de dépôts.

Nous demandons à la Commission européenne et à la BCE des analyses plus approfondies pour évaluer les impacts des plafonds de détention d'euros numériques envisagés, selon les types de banques et selon les États membres. La phase préparatoire du projet d'euro numérique doit être mise à profit pour mener des évaluations précises. En outre, la fixation du plafond de détention ne peut pas relever de la seule compétence de la BCE. Les colégislateurs doivent intervenir dans sa définition, soit en fixant le montant dans le texte de la proposition, soit en prévoyant une clause de révision sur le plafond retenu par la BCE.

De grandes incertitudes pèsent sur le modèle de tarification de l'euro numérique, notamment sur les coûts pour les commerçants. Les associations qui les représentent, comme Mercatel et EuroCommerce, nous ont confirmé leur soutien de principe au projet d'euro numérique. Pour les commerçants, l'euro numérique pourrait conduire à une réduction des coûts, alors que les frais payés à Mastercard et Visa ont augmenté de 75 % entre 2016 et 2021.

Pour autant, les commerçants s'interrogent sur la prise en charge des coûts ponctuels d'adaptation des infrastructures de paiement dans le cas d'une mise en service de l'euro numérique. Il s'agit notamment de savoir si les infrastructures existantes pourront ou non être réutilisées. En l'état actuel de la proposition, ces coûts ne sont pas objectivés. Par ailleurs, à plus long terme, il convient de déterminer le modèle économique et la méthode retenue pour l'encadrement des frais appliqués aux commerçants par les prestataires de services au paiement.

Nous demandons donc qu'il soit garanti que les frais de l'euro numérique pour les commerçants soient inférieurs à ceux des solutions de paiements digitaux existantes. Cet encadrement nous apparaît une indispensable contrepartie à l'obligation d'acceptation de cette monnaie. Par ailleurs, alors que la gratuité des services de base en euros numériques fait l'objet de critiques, nous recommandons de conserver ce principe et de revoir la liste des services concernés.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Il me revient de terminer cette présentation en abordant la question épineuse de la répartition des compétences entre les différents acteurs institutionnels concernés par le projet d'euro numérique et en vous détaillant l'avancée des négociations.

À la suite de la présentation en juin 2023 de la proposition de la Commission européenne sur l'euro numérique, les colégislateurs ont commencé l'examen du texte.

Du côté du Conseil, les discussions ont été nourries lors de la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne, au second semestre 2023. L'un des points majeurs a concerné la répartition des rôles entre la BCE, la Commission européenne et les colégislateurs s'agissant de la détermination des modalités de l'euro numérique. La BCE, faisant valoir son indépendance et sa compétence exclusive en matière de politique monétaire, tient à garder la main non seulement sur la décision d'émission, mais également sur la détermination de certains paramètres. Plusieurs États font valoir, à l'inverse, la nécessité de fonder démocratiquement ces décisions, *via* une intervention des colégislateurs.

La présidence belge du Conseil, au premier semestre 2024, n'a guère fait avancer le dossier, l'euro numérique ne faisant pas partie de ses priorités. Les prochaines présidences du Conseil devant être assurées par des pays qui ne sont pas membres de la zone euro – la Hongrie, la Pologne et le Danemark –, il est difficile de savoir s'ils avanceront sur le sujet. Certes, ils ne sont pas directement concernés, mais ils pourraient vouloir disposer d'un modèle pour leur propre monnaie numérique de banque centrale.

Du côté du Parlement européen, les discussions ont été lentes. La commission des affaires économiques et monétaires a entendu à plusieurs reprises les

membres de la BCE chargés du projet. Le rapporteur du texte pour la commission s'est montré très réservé, pointant l'absence de plus-value pour le consommateur. Le Parlement européen n'a pas adopté de position sur la proposition relative à l'euro numérique avant les élections européennes de juin. Les travaux devraient donc redémarrer au sein du nouveau Parlement.

Nous n'en sommes ainsi encore qu'au début des négociations sur la proposition relative à l'euro numérique. Devront être arbitrés de nombreux choix, sur un grand nombre de paramètres, notamment le seuil de confidentialité, le plafond de détention, la multi-détention, la méthode d'encadrement des frais, la détermination des services de base ou encore les techniques retenues pour le paiement hors ligne.

C'est la raison pour laquelle nous envisageons un nouveau point sur ce projet d'euro numérique une fois la position du Parlement européen arrêtée. Une proposition de résolution européenne pourrait alors être présentée. Nous insistons cependant d'ores et déjà sur la nécessité d'une implication renforcée des colégislateurs et d'un contrôle politique accru sur la phase de conception technique de l'euro numérique, à la main de la BCE et encore entourée de nombreuses incertitudes.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie pour ce travail très complet sur un sujet aussi technique. Nous sommes heureux d'entendre vos recommandations, d'abord parce que la réflexion ne semble pas tout à fait mûre, alors que le Parlement devra se prononcer sur la question, mais aussi au regard du contexte actuel, qui nous permet difficilement d'aborder des sujets de long terme.

Mme Christine Lavarde. – Je comprends mal pourquoi l'euro numérique serait susceptible de devenir une valeur refuge. Si cette monnaie n'est pas rémunérée, pourquoi l'épargnant transférerait-il son argent sur un compte en euros numériques depuis un placement qui lui permet de toucher des intérêts ? En outre, l'euro numérique aura la même valeur fiduciaire que la monnaie scripturale.

Par ailleurs, vous n'êtes pas revenus sur l'union des marchés de capitaux. Vous soulignez que les acteurs bancaires craignent une fuite des capitaux, qui seraient plus facilement transférables d'un État membre à un autre. Dans l'esprit de la Commission, l'euro numérique est-il une première étape vers une union des marchés de capitaux ?

Mme Pascale Gruny. – Je remercie les rapporteurs pour leur travail. Vous avez évoqué le fait que ce projet d'euro numérique visait les particuliers. Pour ma part, je pense, comme toujours, à nos concitoyens des zones rurales, auxquels le numérique pose déjà souvent bien des difficultés. Au fond, à quoi l'euro numérique servira-t-il véritablement ? Quelles leçons pouvons-nous tirer des pays où les monnaies numériques ont cours ?

M. Jacques Fernique. – Vous avez évoqué la position de la BCE, qui défend ses attributions et son indépendance. Pour autant, l'article 133 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précise que le Parlement européen et le Conseil établissent les mesures nécessaires à l'usage de l'euro en tant que monnaie unique, lesquelles sont adoptées après consultation de la BCE. Ne pourrions-nous pas clarifier davantage la deuxième proposition du rapport, en précisant que la BCE rend un avis consultatif et que la décision finale revient aux colégislateurs ?

De la même façon, la troisième recommandation, qui vise à introduire des clauses de révision afin que le Conseil de l'Union puisse se prononcer sur les choix retenus, omet de mentionner le Parlement européen en tant que colégislateur.

Nous avons déjà débattu du bilan carbone du numérique. La BCE a réalisé une étude sur l'empreinte environnementale des paiements en espèces, qui concluait que celle-ci était très faible. En revanche, on sait que le numérique représente de 3 % à 4 % des émissions de gaz à effet de serre dans le monde. Pourrions-nous ajouter une recommandation appelant au suivi de l'impact environnemental de l'euro numérique ?

M. Jean-François Rapin, président. – Le secrétaire général des affaires européennes m'a confirmé, lors d'un entretien hier, la volonté de la France de soutenir la remise en chantier de l'union des marchés de capitaux.

Concernant la possibilité que l'euro numérique devienne une valeur refuge, je saisi l'occasion pour rappeler un chiffre impressionnant : le montant d'épargne privée dans l'Union européenne est de 33 000 milliards d'euros !

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – L'euro numérique est avant tout pensé comme un moyen de paiement. Certaines banques craignent qu'il ne devienne une valeur refuge, ce qui pourrait arriver si le plafond de détention est trop élevé. Néanmoins, ce plafond, couplé à l'absence de rémunération, devrait limiter le risque de fuite des dépôts. Il est par ailleurs difficile d'évaluer le montant que représenterait un tel phénomène, car nous ignorons si nos concitoyens s'empareront de l'euro numérique et dans quelle mesure. Avec un plafond de détention d'euros numériques fixé à 3 000 euros, la Fédération bancaire française (FBF) estime à environ 13 % la part de fuite des dépôts des clients de détail de la zone euro. Ce point devra faire l'objet d'une analyse fine lors de la phase préparatoire. En outre, il s'agit là de financements bancaires ; le marché européen de financement des capitaux, destiné à financer les entreprises, pourra donc jouer un rôle complémentaire.

Madame Gruny, les banques centrales dans le monde ont commencé à travailler sur des projets de monnaie numérique de banque centrale, lorsque Facebook a annoncé sa volonté de lancer sa propre monnaie privée. Quelques pays, comme la Chine, ont déjà bien avancé. Pour autant, les expérimentations sont récentes et nous manquons de recul pour répondre à votre question. Dans tous les cas – je le rappelle – il n'y aura aucune obligation : les citoyens pourront très bien ne pas utiliser l'euro numérique.

Monsieur Fernique, vous suggérez de recommander que la BCE n'émette qu'un avis consultatif. Pour notre part, nous préférierions que la BCE fixe le plafond de détention conjointement avec les colégislateurs et la Commission européenne, car elle est compétente en matière de politique monétaire. Or la transmission de cette politique pourrait être mise en péril si un plafond trop élevé était fixé, par exemple. Il est donc difficile d'écarter la BCE de la sorte. En revanche, les colégislateurs non plus ne doivent pas être exclus, contrairement à ce que souhaitait initialement la BCE.

Concernant votre deuxième question, il s'agit en effet d'une omission. Nous pouvons tout à fait inscrire « ainsi qu'au Parlement européen » après « au Conseil ».

Enfin, l’empreinte environnementale d’un paiement en euros numériques ne sera pas très différente de celle représentée par un paiement par carte. Les études réalisées ont même montré que le traitement des espèces physiques aurait un bilan carbone un peu plus élevé, si l’on prend en compte le transport.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Pour l’heure, on ne parle d’euros numériques que pour les particuliers et les entreprises. Un prochain volet sera consacré à la monnaie numérique de banque centrale dite de gros, qui concerne les paiements interbancaires et qui recouvre des enjeux bien différents.

La différence entre l’euro numérique et la carte bancaire est que le premier permet de payer avec une monnaie publique, et non privée. Une carte de crédit est payante et les banques se réservent le droit de nous la fournir. La monnaie publique, au contraire, est universelle et gratuite pour le consommateur. C’est aussi l’objectif de l’euro numérique : mettre à disposition du citoyen une capacité de paiement dématérialisée gratuite.

Nous nous sommes intéressés à l’empreinte environnementale de ce projet, qui rejoint d’ailleurs la problématique du coût pour le commerçant. Actuellement, le paiement en espèces représente déjà un coût, que cette dématérialisation pourrait contribuer à réduire. De même, on peut raisonnablement penser que l’euro numérique permettra une diminution du bilan carbone.

Pour l’heure, il est envisagé que l’on puisse payer en euros numériques avec une carte ou un *smartphone*, grâce à un terminal de paiement qui serait, dans l’idéal, identique à celui utilisé aujourd’hui, afin de ne pas dupliquer les coûts.

Enfin, lorsque nous avons entamé nos travaux, j’avais des inquiétudes relatives aux risques de spéculation et aux éventuelles attaques. L’euro numérique est une question de souveraineté. C’est la raison pour laquelle nous insistons sur la répartition des rôles entre les colégislateurs et la BCE. La situation est inédite : nous n’avons pas de précédent en la matière. La BCE revendique son indépendance, mais la création d’une monnaie reste avant tout un acte éminemment politique. À l’examen, les risques de spéculation sont pour l’heure très réduits, voire inexistantes.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – J’ajoute que, si cette monnaie a cours légal, elle sera acceptée dans tous les pays de la zone euro. Ce n’est pas le cas de toutes les cartes bancaires actuelles.

Par ailleurs, le plafond de détention devra être défini en respectant un juste équilibre : il ne devra être ni trop faible, pour que les consommateurs puissent facilement utiliser cette monnaie sans multiplier les opérations, ni trop élevé, pour éviter les fuites de dépôts. Il devra être fixé lors de la phase préparatoire.

La proposition de modification de M. Jacques Fernique est adoptée.

Les recommandations, ainsi modifiées, sont adoptées.

La commission autorise la publication du rapport d’information.

Institutions européennes

Conseil européen des 27 et 28 juin 2024 - Audition de M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de l'Europe

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur le ministre, mes chers collègues, nous vivons une période politique mouvementée. À peine connus les résultats des élections européennes, le Président de la République a prononcé la dissolution de l'Assemblée nationale. De manière inédite, les élections européennes ont de fait occasionné un séisme politique national : j'y vois une preuve manifeste de l'intrication croissante entre les enjeux européens et nationaux. À juste titre, notre pays est à présent focalisé sur la campagne législative qui s'est aussitôt ouverte et les débats nationaux reprennent le dessus. N'oublions pas pourtant qu'à la source de cette campagne nationale se trouve l'Union européenne, trop vite reléguée à l'arrière-plan.

C'est pourquoi, à la veille du Conseil européen, nous avons jugé utile, malgré l'ajournement des travaux du Sénat occasionné par les élections législatives, de tenir notre débat usuel en amont avec le Gouvernement et je vous remercie, monsieur le ministre, d'y avoir consenti, malgré votre propre agenda du moment.

La conférence des présidents a bien voulu que ce débat, ne pouvant se tenir en séance plénière, prenne exceptionnellement la forme, aujourd'hui, d'une réunion de la commission des affaires européennes, et le président du Sénat a accepté qu'elle soit ouverte à l'ensemble des sénateurs. Mes chers collègues, permettez-moi donc de vous souhaiter la bienvenue, tout particulièrement à nos collègues Catherine Dumas et Christine Lavarde, qui représentent respectivement la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission des finances, même si la dernière est aussi membre de notre commission.

Notre échange aujourd'hui revêt une importance spéciale, car ce sommet entre les Vingt-Sept se situe juste après les élections européennes. Il se situe donc à la charnière entre deux cycles institutionnels et doit permettre de paver la voie aux nominations aux plus hautes fonctions de l'Union européenne. Je rappelle que le Conseil européen élit son propre président à la majorité qualifiée. Pour la présidence de la Commission européenne, il propose un candidat en tenant compte des résultats des élections au Parlement européen. Enfin, il nomme le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, à la majorité qualifiée, décision qui doit être approuvée par le président de la Commission européenne.

Cette réunion du Conseil européen doit aussi être l'occasion pour les Vingt-Sept de donner des orientations à l'Union européenne pour les cinq ans à venir, en convenant d'un agenda stratégique que la prochaine Commission européenne devra mettre en œuvre. Enfin, le Conseil européen se penchera sur la situation de l'Ukraine, celle au Proche-Orient, sur les questions de sécurité et de défense, comme de compétitivité.

Monsieur le ministre, nous sommes inquiets qu'à ce sommet qui s'annonce donc particulièrement engageant, la voix de la France soit portée par un Président de la République très fragilisé par la situation politique explosive dans laquelle il a plongé le

pays. Quel sera son crédit pour peser sur les décisions que doit prendre le Conseil européen ?

Sur le fond, nous souhaitons aussi vous faire part de plusieurs sujets de préoccupations.

Nous souhaitons savoir quel écho l'agenda stratégique donnera à la contribution franco-allemande qui appelait, fin mai, à stimuler la compétitivité et la croissance dans l'Union européenne. Il est en effet essentiel de consolider la sécurité économique de l'Union européenne, dans un contexte de repli américain et de surcapacité productive de la Chine qui la rend très offensive sur le marché européen. Pourtant, l'Allemagne, inquiète des surtaxes européennes envisagées à l'encontre des véhicules électriques importés de Chine où le gouvernement les subventionne abusivement, semble déjà prendre ses distances avec ce récent appel qu'elle a lancé avec la France à l'Union européenne (UE) pour utiliser ses instruments de défense commerciale... Dans ce contexte, l'agenda stratégique qu'arrêtera le Conseil européen sera-t-il aussi ambitieux qu'espéré pour la compétitivité européenne ?

En matière migratoire, l'adoption du nouveau pacte européen sur la migration et l'asile est un acquis certain, qu'il faut rapidement mettre en œuvre, mais ce ne peut être qu'une étape. À cet égard, l'agenda stratégique fixera-t-il de nouveaux objectifs ? Nous avons noté que la France n'avait pas signé le courrier adressé il y a un mois par quinze États membres à la Commission, lui demandant d'aller plus loin pour prévenir l'immigration irrégulière vers l'Europe. Pouvez-vous nous expliquer, monsieur le ministre, pourquoi la France n'a pas soutenu cette démarche ?

Le temps m'oblige à ne vous poser qu'une dernière question : elle porte sur la Géorgie. Une délégation de notre commission s'y est rendue fin avril et nous avons bien senti que ce pays était à un point de bascule : sa population reste déterminée à rejoindre l'Union européenne, mais son gouvernement semble dériver dans l'autre sens, notamment avec l'adoption de la loi dite russe, qui menace d'asphyxie la société civile. La voie est étroite pour le Conseil européen : quel message compte-t-il adresser à la Géorgie ?

Mme Catherine Dumas, vice-présidente de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Monsieur le ministre, je vous remercie à mon tour d'avoir accepté, dans une période très compliquée, de participer à ces travaux et de répondre à nos questions. Je souhaite excuser Cédric Perrin, président de la commission des affaires étrangères, qui ne pouvait pas être présent parmi nous.

Monsieur le ministre, le président Rabin a largement évoqué le contexte européen et aussi les enjeux de ce Conseil européen des 27 et 28 juin. Je m'en tiendrai par conséquent à quelques points précis vus de la commission des affaires étrangères.

Tout d'abord, le premier point de l'ordre du jour du Conseil européen est relatif à la guerre d'Ukraine dans toutes ses dimensions : soutien militaire, financier, utilisation des actifs russes gelés ou encore perspectives d'élargissement de l'Union européenne à l'Ukraine. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a déjà exprimé des doutes sur différents aspects de la stratégie du Gouvernement dans ce dossier : le soutien militaire qu'on pourrait dire en trompe-l'œil, l'efficacité douteuse de certaines mesures prises, la promesse d'adhésion

dont les conséquences concrètes, notamment pour le marché unique, ne sont pas encore définies.

Si le dernier scrutin européen rebat les cartes, on l'a vu, si le Parti populaire européen (PPE) a globalement confirmé son poids, les électeurs ont fait progresser les droites nationalistes des Conservateurs et réformistes européens (CRE). En France, le Rassemblement national a attiré à lui 2,5 millions d'électeurs de plus qu'en 2019. Comment analysez-vous ce vote ? Comment le comprenez-vous pour ce qui concerne vos dossiers, monsieur le ministre ? Surtout, quelles conséquences pour la position de la France au Conseil européen ?

L'aide militaire à l'Ukraine n'est toujours pas au niveau. Le Président de la République a salué l'initiative tchèque sur l'achat de munitions, lesquelles ont commencé à atteindre le front hier. C'est bien. Toutefois, ces munitions sont achetées hors d'Europe, ce qui est révélateur de l'état de nos capacités de production.

L'utilisation des actifs russes gelés ne pose pas seulement question parce qu'elle exige de contourner le veto du pays qui présidera bientôt le Conseil de l'Union, la Hongrie ; elle emporte aussi des risques juridiques et des contre-mesures qui ont d'ailleurs alerté jusqu'à Christine Lagarde récemment. Monsieur le ministre, ces risques sont-ils totalement écartés ? Quelle est votre analyse sur ce point ?

J'en viens à l'élargissement. Hier encore se tenait la première conférence d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie. Le Gouvernement n'a jamais vraiment répondu à l'analyse du *Financial Times* d'octobre 2023, qui évaluait le coût de l'adhésion de l'Ukraine à 186 milliards d'euros sur sept ans. Peut-être serez-vous en mesure de répondre aux calculs qui ont été réalisés en mars 2024 par l'Institut Bruegel, qu'on qualifierait difficilement d'euroseptique, qui le chiffre entre 110 milliards et 136 milliards d'euros, hors coût de reconstruction du pays. Comment les pays européens fourniront-ils cet effort ?

Enfin, l'ordre du jour du Conseil européen annonce encore qu'au Proche-Orient, l'Union européenne est résolue à œuvrer en vue de parvenir à une paix « durable, pérenne, reposant sur une solution fondée sur la coexistence des deux États ». Il y a eu différents changements de position de la part du Président de la République sur ce dossier. Pouvez-vous nous dire aujourd'hui quelle est la position du Gouvernement ? En effet, la tension dans les relations internationales ne diminue pas. La commission des affaires étrangères du Sénat souhaite que l'on puisse obtenir des réponses les plus claires possible.

Mme Christine Lavarde, au nom de la commission des finances. – La réunion du Conseil européen s'inscrit dans un contexte particulier d'un point de vue économique et financier, puisqu'il n'a échappé à personne que la Commission européenne a, le 19 juin dernier, constaté l'existence d'un déficit public excessif dans sept pays de l'Union européenne, notamment la France.

Dans son rapport, qui réalise un état des lieux de la situation économique et budgétaire des États membres, la Commission européenne dresse un constat sans appel. La France, avec un déficit public de 5,5 % du PIB et une dette publique s'élevant à 110,6 % du PIB, est largement en dehors des critères fixés par le pacte de stabilité et de croissance (PSC). Pour justifier ce dérapage, le Gouvernement ne peut se réfugier

uniquement derrière la crise sanitaire ou énergétique, dont les conséquences sur les finances publiques étaient beaucoup moins perceptibles en 2023 que les années précédentes.

La Commission européenne souligne d'ailleurs dans son rapport que la situation des finances publiques de la France n'est ni exceptionnelle ni temporaire, puisque le déficit attendu en 2024 est de 5,3 % du PIB et de 5 % en 2025, soit très loin du critère de 3 % fixé par le pacte de stabilité. La dette publique devrait quant à elle atteindre 112,4 % du PIB en 2024 et 113,8 % en 2025, là aussi très largement au-delà de la limite de 60 % fixée par le traité.

Comme l'a mis en évidence le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, Jean-François Husson, dans un rapport d'information présenté le 12 juin dernier, la dégradation des finances publiques de la France en 2023 est avant tout le résultat de prévisions macroéconomiques imprudentes du Gouvernement et surtout d'un mauvais usage des informations dont il disposait. Pourtant, depuis plusieurs années, le Sénat n'a cessé d'alerter le Gouvernement sur l'état des finances publiques et a même proposé, notamment dans le cadre du dernier projet de loi de finances, de nombreuses pistes d'économie qui ont été balayées.

La France se trouve aujourd'hui dans une situation délicate et sa crédibilité pourrait être durablement entamée face à ses partenaires européens, puisque le conseil des ministres des finances de l'Union européenne devrait se réunir le 16 juillet prochain et se prononcer sur l'ouverture d'une procédure de déficit excessif à son encontre. Le cas échéant, le Conseil pourrait inviter la France à engager, dans un délai de six mois maximum, une action suivie d'effet visant à mettre en œuvre une trajectoire de correction des dépenses et à ramener le déficit public sous les 3 % du PIB. Il est donc urgent d'identifier les réformes nécessaires au redressement de nos finances publiques.

Monsieur le ministre, dans le contexte actuel des élections législatives, comment la France compte-t-elle se mettre en conformité avec ses engagements européens ? Par ailleurs, compte tenu des incertitudes liées au contexte politique, la France sera-t-elle en mesure de transmettre son plan budgétaire et structurel national avant le 20 septembre 2024, comme cela est prévu dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité, sachant également qu'en application de l'article 1 K de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), ce rapport doit être transmis au Parlement ?

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de l'Europe. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'accueillir dans ce moment décisif du cycle institutionnel européen, puisqu'à la fin de cette semaine se tiendra sans doute le Conseil européen le plus important des cinq années qui viennent. En effet, il décidera des postes à haute responsabilité, il s'accordera sur l'agenda stratégique, ce document de quatre à cinq pages qui fixe la feuille de route des institutions européennes pour les cinq années qui viennent, et il abordera d'autres sujets. Évidemment, la France, par l'intermédiaire du Président de la République, entend bien peser de tout son poids pour faire entendre sa voix sur ces trois sujets.

J'indiquerai les éléments de préparation que nous avons mis en œuvre pour aborder cette échéance et ce que nous en attendons.

Sur le premier point, qui est celui de l'attribution des postes à haute responsabilité, je rappelle que ces nominations doivent refléter les résultats de l'élection européenne qui ont conduit à une reconduction au sein du Parlement européen de la coalition centrale formée par les groupes PPE, Socialistes et Démocrates (S&D) et Renew, qui avoisine aujourd'hui les 400 sièges, la majorité étant fixée à 361. D'autres exigences que la seule exigence politique sont à prendre en compte : le haut niveau de compétences des personnalités appelées à occuper ces postes à haute responsabilité, le respect d'un équilibre géographique entre l'Europe du Sud, l'Europe centrale et orientale, l'Europe de l'Ouest, et l'égalité femmes-hommes.

Comme en 2019, c'est un sujet sur lequel le Président de la République s'est directement impliqué en recevant à l'Élysée les différents candidats aux fonctions en jeu. Ces rencontres lui ont permis de faire part à chacun d'entre eux des attentes de la France, telles qu'elles ont été exprimées et détaillées par le Président dans son discours de la Sorbonne, et d'échanger avec eux sur leur engagement programmatique ou leur sensibilité sur les priorités de la France. Dans ces conditions, la discussion s'est largement organisée autour du Président de la République, tout particulièrement lors du Conseil européen du 17 juin dernier, en amont duquel le Président a réuni les chefs d'État ou de gouvernement de la famille politique Renew, puis les différents blocs de négociateurs des partis de la majorité centrale, avant que les échanges ne se poursuivent au Conseil européen.

Hier, les discussions ont franchi un nouveau cap lors d'une visioconférence des six négociateurs – MM. Macron et Rutte pour la famille Renew, de France et Pays-Bas, MM. Mitsotakis et Tusk pour le PPE, de Grèce et Pologne, MM. Sanchez et Scholz pour les S&D, d'Espagne et Allemagne –, qui a permis de dégager une position commune autour de la reconduction d'Ursula von der Leyen à la présidence de la Commission, et de la nomination d'Antonio Costa à la présidence du Conseil européen et de Kaja Kallas pour les fonctions de haute représentante. Cette position commune, que le Président de la République soutient, sera au centre du Conseil européen de demain et après-demain, en vue d'un accord rapide sur ce sujet crucial pour l'avenir de notre Union. J'insiste sur un point : dans le contexte international que nous traversons, il est dans l'intérêt de l'Europe de disposer au plus vite d'un leadership européen fonctionnel.

J'en viens à l'agenda stratégique, qui est un document clé, puisque, pendant ces cinq années, tout nous ramène à ces quatre à cinq pages d'orientation stratégique. Ce document est préparé par le président du Conseil européen sortant et son équipe, et a vocation à être adopté à la fin de la semaine par le Conseil européen. Il fait actuellement l'objet d'intenses négociations à Bruxelles entre nos représentants permanents, ainsi qu'au niveau des ministres des affaires européennes ; j'étais moi-même hier à Luxembourg pour faire valoir un certain nombre de points ou de formulations que nous voulons y voir figurer.

La version à partir de laquelle nous débattons est structurée autour de trois chapitres qui sont pleinement alignés avec les trois axes du discours de la Sorbonne du Président de la République du 25 avril dernier : la démocratie et les valeurs, l'État de droit, l'influence de l'Union européenne dans le monde, etc. ; la sécurité, la défense et la question des migrations ; l'Europe prospère et compétitive.

Sur la forme, nous sommes satisfaits. En termes de contenu, nous avons toutefois poussé pour renforcer les messages contenus dans ces chapitres, afin d'éviter des messages flous, à la fois sur les constats et sur les orientations, mais d'affirmer des engagements programmatiques précis, clairs et ambitieux. Nous allons donc insister jusqu'à la dernière minute, sans doute pendant la discussion entre les chefs d'État ou de gouvernement, sur le soutien à notre base industrielle de défense, avec une référence claire à la notion de préférence européenne – chacun d'entre vous sait qu'il n'est pas simple d'imposer la préférence européenne dans un document comme l'agenda stratégique –, la protection des frontières extérieures de l'Union européenne et la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile, la poursuite du pacte vert avec davantage d'appui à sa mise en œuvre effective et à l'accompagnement des transitions, la prolongation et l'approfondissement de l'agenda de Versailles avec un effort renouvelé dans les secteurs technologiques et industriels critiques – nous voulons à tout prix que l'agenda de Versailles figure dans l'agenda stratégique, parce qu'il signifie que l'Europe se donne une politique industrielle ambitieuse pour réduire ses dépendances stratégiques passées et à venir, donc s'autorise à faire de la politique industrielle –, l'achèvement de l'union des marchés de capitaux et de l'union bancaire, la protection de l'État de droit et de la démocratie, et la lutte contre les menaces hybrides, autre sujet sur lequel la France est à l'avant-garde.

Suivra la discussion d'autres points qui figureront dans les conclusions de ce Conseil européen : l'Ukraine, le Proche-Orient, le financement de la défense, la question de la Moldavie, celle la Géorgie ou encore celle de la mer Noire. Nous voulons que ces conclusions réaffirment de la manière la plus nette et la plus concrète le soutien de l'Union européenne à l'Ukraine, notamment sur le volet du soutien militaire, et évoquent la traduction à l'échelon européen de l'accord trouvé lors du G7 sur l'utilisation des revenus issus des avoirs russes gelés.

Nous voulons que figurent dans ces conclusions la poursuite des travaux en vue d'identifier des sources de financement pour le développement des capacités de défense européennes et l'affirmation d'un principe de préférence européenne. La Commission européenne fera demain une présentation orale des pistes qu'elle envisage et nous souhaitons qu'elle aille aussi loin que possible dans l'exploration des différentes options que nous avons encouragées : nouvelles ressources propres, possibilité d'un emprunt, recours à la Banque européenne d'investissement (BEI), etc.

Nous insistons beaucoup pour aboutir à des conclusions ambitieuses sur l'approfondissement de l'union des marchés de capitaux. Là encore, nous souhaitons que la Commission européenne vienne avec des propositions concrètes pour la mise en œuvre des éléments que l'on estime nécessaires à cet approfondissement : titrisation, droits des faillites, produit d'épargne européen, supervision.

J'en viens aux questions qui m'ont été posées.

Faut-il être inquiet de l'impact de la situation politique nationale sur la capacité de la France à peser sur les conclusions, l'agenda stratégique et les postes à haute responsabilité ? La réponse est non pour deux raisons principales.

En premier lieu, il s'agit d'un travail qui a été engagé de longue date par le Président de la République, à la fois dans la relation avec les personnalités appelées à occuper ces fonctions et dans le travail programmatique. En effet, le discours de la

Sorbonne était à dessein très détaillé : il a ensuite été utilisé par la diplomatie française, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et moi-même pour faire évoluer certains de nos partenaires vers nos positions. La déclaration franco-allemande sur la compétitivité, qui est en quelque sorte une étape avant l'agenda stratégique, en est le meilleur exemple.

En second lieu, la France reste la France. Au Conseil européen, la France, du fait de sa population, de son rôle historique de pays fondateur, occupe une place centrale dans les débats.

Je me félicite du succès de la visite d'État du Président de la République en Allemagne. On sent bien que notre partenaire outre-Rhin rencontre aujourd'hui des difficultés après les grands paris stratégiques qu'il a faits, que ce soit en matière sécuritaire avec une dépendance très forte aux États-Unis, en matière industrielle avec une industrie automobile qui ne trouve comme débouché que la Chine, en matière énergétique avec la dépendance au gaz russe. C'est en douceur que nous avons amené nos partenaires allemands – sur certains sujets, grâce à l'appui de nos partenaires polonais avec lesquels nous avons réactivé le format du triangle de Weimar – à formuler *a minima* les mêmes constats que les nôtres, à savoir la nécessité pour l'Europe de résister aux menaces nouvelles qui émergent, notamment la violation par un certain nombre de régimes de toutes les règles qui se sont appliquées pendant de longues décennies : règles du commerce international, règles démocratiques...

C'est pourquoi, tout en soutenant les secteurs qui pouvaient en faire les frais de manière collatérale – la filière du cognac en particulier, nous avons approuvé sans aucune forme d'ambiguïté la décision qui a été prise par la Commission européenne, de se saisir des outils de sanction à l'encontre de régimes de subventions abusifs et des outils anti-coercition, qui ont été construits ces dernières années pour résister à la tentation de la Chine d'écouler ses surcapacités en Europe, face à des États-Unis d'Amérique qui se ferment de plus en plus. Dans le domaine du véhicule électrique, de l'éolien, du photovoltaïque, des enquêtes ont été lancées. C'est lorsqu'on dissuade un partenaire commercial d'adopter des pratiques commerciales déloyales, bien plus que lorsqu'on le sanctionne, que l'on a la preuve de l'efficacité de ces outils. Ainsi, en Bulgarie, si ma mémoire est bonne, deux réponses à un appel d'offres public ont été retirées par des entreprises chinoises, de peur de se trouver en contravention avec les règles européennes.

À la suite du durcissement de la position de la Commission européenne face à la Chine, nos voisins allemands ont nourri quelques inquiétudes et ont demandé toutes les précisions nécessaires pour soutenir ces décisions. En prenant connaissance des informations détaillées fondant les décisions prises par la Commission, l'Allemagne y a consenti.

L'agenda stratégique doit être l'occasion d'affirmer que l'ouverture de l'Union européenne, qui est une chance pour les entreprises qui exportent et pour l'agriculture européenne notamment, ne doit pas se faire au détriment de ceux qui subiraient une concurrence déloyale de la part d'entreprises subventionnées par leur pays d'origine.

Sur l'immigration, l'objectif est bien de mettre en œuvre le pacte sur la migration et l'asile. Dans sa dimension intérieure, beaucoup reste à faire, notamment

concernant les systèmes d'information nécessaires au filtrage, au contrôle et au suivi des personnes qui entrent sur le sol européen – une feuille de route notamment portée par l'agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (EU-Lisa). Dans sa dimension extérieure, il s'agit de renforcer les liens avec les pays d'origine pour construire avec eux une politique migratoire raisonnée, sans exclure pour l'avenir de recourir à de nouveaux outils qui n'ont pas été inclus dans ce pacte. Je pense en particulier, pour ce qui concerne les réadmissions, à la politique commerciale de l'Union européenne. Et pour inciter certains pays à reprendre leurs ressortissants, nous avons activé des leviers comme la coopération, l'aide au développement ou la politique des visas. Nous n'avons pas encore utilisé le levier de la politique commerciale, mais nous pourrions l'envisager pour l'avenir.

Nous n'avons en effet pas soutenu le courrier des quinze États que vous évoquez. De fait, nous ne sommes pas favorables à l'externalisation du traitement de la demande d'asile dans le pays d'origine ou de transit, car nous considérons qu'une telle solution serait contraire à nos engagements internationaux, en particulier à la Convention de Genève, ainsi qu'à notre Constitution. Je rappelle néanmoins que le pacte sur la migration et l'asile prévoit que le traitement de la demande d'asile des personnes arrivant de pays d'origine sûre pourra se faire à la frontière extérieure de l'Union européenne.

Les conclusions du Conseil européen contiendront un appel au gouvernement géorgien à clarifier ses intentions et à inverser le cours de son action politique qui menace le chemin européen de la Géorgie et pourrait interrompre son processus d'adhésion. C'est très fort de dire qu'au regard de la situation dans ce pays, c'est désormais le processus d'adhésion lui-même qui est menacé.

Sur le soutien à l'Ukraine, madame Dumas, vous êtes sévère. Pour notre part, nous constatons que les Ukrainiens ont été très réceptifs à l'engagement de la France depuis le début de la guerre d'agression russe dans leur pays. Je rappelle que c'est sous présidence française que les premiers régimes de sanctions et les premiers instruments d'incitation au financement de l'effort de guerre ukrainien ont été votés, et que 50 milliards d'euros ont été débloqués cet hiver pour le soutien à la reconstruction et le soutien civil. En outre, à l'échelon bilatéral, nous ne sommes pas restés les bras ballants ; je pense aux annonces relatives aux avions ou à la formation des soldats ukrainiens, qui témoignent de la clarté du soutien français à l'Ukraine. Ce n'est pas toujours le cas, y compris de la part de pays qui peuvent avoir apporté un soutien un peu plus important. Le poste diplomatique que nous avons sur place relaie la reconnaissance des Ukrainiens face à cette clarté de la France et à l'intensité de son soutien.

Pour ce qui concerne le vote aux élections européennes et ses conséquences sur le Parlement européen, je rappelle que la majorité est reconduite. Le groupe qui progresse le plus est le PPE, la droite européenne. C'est donc sur ce socle qui va de la droite européenne aux Socialistes et Démocrates, en passant par Renew, que va se constituer la majorité. On observe donc une forme de continuité. Quant aux droites radicales ou à l'extrémité du spectre, elles sont à ce jour très divisées, ce qui limite très largement leur capacité d'influence.

A contrario, la France a conservé la présidence du groupe Renew, qui est un groupe pivot au Parlement européen. C'est un atout, malgré la réduction du nombre des

parlementaires appartenant à ce groupe ; en effet, présider un groupe pivot dans une majorité permet de porter de manière plus efficace ses propositions. D'ailleurs, les idées françaises ne sont parfois ni de droite ni de gauche. Je regrette que, durant la campagne des élections européennes, certains sujets que nous voulons faire entrer dans l'agenda stratégique, et qui ne font pas l'unanimité en Europe, n'aient pas été soutenus par une grande partie des candidats.

Lorsque 100 % des Français rejettent un accord comme le Mercosur, mais que 90 % des pays européens veulent l'adopter, comment faire entendre au maximum la voix de la France au Parlement européen ? Qu'il y ait au cœur de la majorité européenne un groupe présidé par la France est donc une bonne nouvelle.

Vous m'avez interrogé sur le risque juridique associé à la mobilisation des revenus d'aubaine tirés des actifs russes gelés. Ce sont seulement les profits d'aubaine produits par les actifs que nous allons taxer et utiliser, et non pas les 200 milliards d'actifs en tant que tels. Il n'y a donc pas de confiscation et le risque juridique est fortement atténué. D'ailleurs, la Banque centrale européenne (BCE) est d'accord avec la solution que nous avons trouvée. Les profits d'aubaine nous permettront d'obtenir 1,4 milliard d'euros pour le soutien militaire à l'Ukraine dès le mois de juillet ; la Hongrie ne s'y est pas opposée.

J'étais présent, hier, à la conférence intergouvernementale d'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Ukraine. Nous parlons là d'une échéance lointaine. En effet, le travail à réaliser par l'Ukraine pour adhérer à l'Union européenne est extrêmement exigeant. Je rappelle que le plus difficile pour un tel pays n'est ni le rattrapage économique ni le rattrapage social : le premier chapitre qui est ouvert lorsqu'un pays prétend adhérer à l'Union européenne, et qui est aussi le dernier à être fermé, c'est celui de la protection de l'État de droit, de la séparation des pouvoirs, de l'indépendance de la justice, du pluralisme et de l'indépendance des médias, de la protection des minorités, de la liberté académique. Il s'agit de l'article premier du contrat européen et les pays candidats doivent s'astreindre à le respecter, avant même que ne se pose la question de leur poids économique ou de leur impact sur les politiques de cohésion.

L'élargissement est fondé sur un équilibre entre l'intérêt géopolitique des adhésions futures et les réformes menées par les États candidats. La France a la réputation d'être un peu stricte sur ces questions, et elle est particulièrement attentive à ce que la logique des mérites propres soit respectée. En effet, on n'adhère pas à l'Union européenne pour des raisons politiques ; on y adhère parce qu'on a coché, une à une, toutes les cases. Hier, lors des conférences intergouvernementales, les pays candidats eux-mêmes ont demandé à être évalués sur le fondement des mérites propres.

M. Jean-François Rapin, président. – Pas tous !

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. – La Moldavie en tout cas.

L'élargissement futur peut avoir un coût, mais aussi de nombreux bénéfices : sécurité, stabilité du continent, marché intérieur plus grand, Europe plus forte dans le monde, etc. Les bénéfices sont difficilement chiffrables. Certes, la reconstruction de l'Ukraine aura un coût important ; nous y travaillons déjà, notamment au travers de conférences pour la reconstruction. Nous n'avons jamais de complète

certitude sur les coûts et les bénéfices exacts. Nous savons, en revanche, que le pays qui a quitté l'Union européenne voilà quelques années a perdu 3 000 euros de PIB par habitant, même s'il a fait quelques économies budgétaires en récupérant sa contribution.

En d'autres termes, l'intérêt à adhérer à l'Union européenne ne peut pas se mesurer uniquement à l'aune du solde budgétaire de notre contribution et de notre taux de retour, mais à celle d'avantages dont certains sont mesurables – les avantages économiques – et d'autres non – la sécurité, la stabilité, la démocratie. Pour cette raison, la France indique à ses amis européens qui sont favorables au pacte vert, à l'élargissement et à la défense européenne qu'il faut, dans ces conditions, augmenter la capacité financière de l'Union. Sinon, comment financer tout cela ?

La position du Gouvernement sur le Proche-Orient reste la même, en tout cas dans le cadre de ce Conseil européen. Dans les conclusions de celui-ci figurera une reprise des positions constantes de l'Union européenne sur ce sujet, mais nous avons insisté pour qu'y figure aussi le soutien au Liban – c'est le cas dans la version que nous avons entre les mains, qui est encore évolutive.

Madame Lavarde, il est vrai que la Belgique, la France, l'Italie, la Hongrie, Malte, la Pologne et la Slovaquie font l'objet d'une procédure de déficit excessif (PDE). C'est, pour notre pays, l'une des conséquences des décisions prises par le Gouvernement et le Parlement de maintenir plus longtemps qu'ailleurs des niveaux de protection du pouvoir d'achat des Français pour éviter que la flambée des prix de l'énergie ou des coûts de l'alimentation ne pénalisent nos concitoyens, notamment les plus modestes.

Oui, le Sénat a proposé de nombreuses pistes d'économies, mais pas l'Assemblée nationale. Au contraire, lorsque le Gouvernement s'est risqué à faire des propositions en ce sens, entre autres pour sortir des dispositifs d'urgence, sa majorité parmi les députés n'était pas suffisamment assise pour que ces décisions puissent être adoptées, d'autant que, à droite comme à gauche, la poursuite de ces dépenses exceptionnelles était régulièrement réclamée.

Je note néanmoins qu'en même temps qu'elle soumettait la France et d'autres pays à la procédure de déficit excessif, la Commission européenne pointait les déséquilibres macro-économiques de douze États membres, considérant que notre pays, l'Espagne et le Portugal n'en connaissent plus, les vulnérabilités ayant globalement diminué.

Vous le savez, le Gouvernement a pour objectif constant de ramener le déficit sous la barre des 3 % de PIB en 2027. C'est notre responsabilité vis-à-vis de nos partenaires européens. Cela signifie-t-il que le niveau des déficits agrégés à l'échelon européen devrait être à 3 % ? J'ai la conviction – je n'engage pas la parole du Gouvernement – que la réponse est négative. Aux États-Unis, le niveau de déficit se situe aujourd'hui aux alentours de 8 % et le niveau de dette publique attendu par le Fonds monétaire international (FMI) à l'horizon 2027 se situe à 135 %, c'est-à-dire à 55 points de PIB au-dessus du déficit public agrégé attendu pour l'Union européenne à la même échéance. Si nous voulons résister à cet appel d'air considérable que les États-Unis sont en train de créer avec l'IRA (*Inflation Reduction Act*), il est nécessaire de mobiliser des financements. Pour autant, cela ne nous exonère en aucun cas de respecter nos obligations vis-à-vis de nos partenaires européens.

Enfin, je ne vois pas pour quelle raison la transmission au Parlement du plan budgétaire et structurel national ne pourrait pas avoir lieu dans les temps.

M. Jean-François Rapin, président. – Il est bon d’avoir rappelé que, pour l’Ukraine, le chemin de l’adhésion serait long. Dans ces périodes de débats politiques, on a tendance à penser que tout va se faire très rapidement. Ce processus d’intégration de nouveaux pays dans le cadre de l’élargissement doit être d’autant plus long, et probablement plus intense, que l’on se rend compte, dans la durée, que des pays déjà intégrés à l’Union européenne, peuvent, au regard de leur évolution politique nationale, diverger de ce que l’on appelle l’État de droit.

De ce point de vue, la vigilance de l’Union doit être forte. Certes, on ne peut pas présager de l’évolution politique nationale d’un pays, mais il faut des garde-fous pour préserver les grandes valeurs européennes.

Par ailleurs, j’observe avec inquiétude que l’UE a peu de garanties de retour sur les 50 milliards d’euros prêtés à l’Ukraine. Mme Kallas a proposé un nouvel emprunt européen de 100 milliards d’euros. Vous connaissez la position du Sénat sur cette question tant que l’Union européenne n’a pas créé de nouvelles ressources propres, ne serait-ce que pour rembourser le premier emprunt.

Mme Marta de Cidrac. – Le verdict des élections européennes est tombé, et pour nous, Français, le panorama qu’elles ont dessiné est particulièrement contrasté. Dans notre pays, en effet, la dissolution qui a suivi a ouvert une phase de polarisation et d’incertitude politique que nous n’avions pas connue depuis longtemps. Légitimement, la situation inquiète au-delà de nos frontières autant qu’elle abîme la crédibilité et l’influence européenne du Président de la République et, peut-être demain, celles de la France.

À l’échelon continental, en revanche, une stabilité relativement inattendue semble prédominer. Grâce à la victoire du PPE, la coalition pro-européenne sortante limite l’érosion de ses contingents et peut aspirer à former de nouveau le socle des futures majorités à Strasbourg. Il est également vrai que les formations souverainistes et nationalistes, parfois extrémistes, poursuivent leur progression. À l’est de l’Europe, elles conservent leurs positions ; à l’ouest, elles en acquièrent de nouvelles, notamment en France et en Allemagne. On est donc loin d’un satisfecit électoral adressé aux dirigeants européens.

Les grands équilibres structurant le Parlement européen n’étant pas pour l’heure battus en brèche, c’est bien une forme de continuité qui devrait prévaloir : continuité *a priori* à la tête des institutions, mais relative continuité également dans les politiques menées. C’est en tout cas ce qui ressort du projet d’agenda stratégique que le Conseil européen s’apprête à adopter. En effet, les lignes de force et les grandes thématiques de ce document, qui servira de fil d’Ariane à la prochaine Commission, diffèrent finalement assez peu de celles qui ont été définies en 2019.

Un certain nombre d’inflexions méritent cependant d’être relevées et saluées. Je pense en particulier à la prise en compte des grands bouleversements intervenus ces dernières années – pandémie de covid-19, guerre en Ukraine, montée des tensions géopolitiques –, qui amène le Conseil européen à insister plus fortement sur les éléments destinés à concrétiser les concepts de résilience et d’autonomie stratégique.

Je pense, ensuite, à l'approche en matière de transition écologique. En effet, si l'agenda de 2019 préfigurait assez clairement la démarche très normative poursuivie au travers du *Green Deal*, celui de 2024 laisse présager que l'Europe marquera une pause sur le terrain réglementaire et se concentrera désormais davantage sur les volets industriels et technologiques de la transition verte.

Je pense, enfin, à la salutaire prise de conscience du décrochage économique européen et à la volonté de restaurer une compétitivité en berne face à celle des concurrents américain et chinois.

Je souligne toutefois que les mesures mises en avant dans le programme sont présentées comme prioritaires depuis – au moins – la Commission Juncker. Aggiornamento de la politique commerciale, simplification réglementaire, achèvement du marché unique dans les domaines stratégiques, finalisation de l'union bancaire ou de l'union des marchés de capitaux : nous souscrivons naturellement à tous ces objectifs. Toutefois, monsieur le ministre, existe-t-il des éléments tangibles permettant de penser que ces projets aboutiront prochainement, alors que certains ont été mis sur la table il y a déjà près de dix ans ?

Par ailleurs, nous partageons pleinement l'accent mis sur le renforcement de la sécurité énergétique et de nos capacités de défense. Sur ces sujets si sensibles et stratégiques, l'Europe devra, bien mieux que par le passé, parvenir à atteindre et concilier deux impératifs : d'une part, elle devra réussir à dégager une vision et une dynamique véritablement autonomes et partagées par l'ensemble des États membres, d'autre part, elle devra articuler beaucoup plus harmonieusement ce cadre avec l'exercice des souverainetés nationales. Sur ce dernier point, la question de la réforme des institutions, qui fait avec l'élargissement son apparition dans le programme stratégique, aura un impact évident.

En novembre dernier, le précédent Parlement européen a ainsi formulé des propositions d'essence nettement fédéraliste pour l'avenir de l'Union européenne. Pour sa part, le Conseil européen adoptera une feuille de route pour les réformes internes. La perspective de ces réformes directement liées au tempo des futurs élargissements ne pourra s'inscrire que dans le moyen ou le long terme. Monsieur le ministre, pourriez-vous nous indiquer si ces documents offrent à ce stade des pistes de réflexion sur la quadrature du cercle, qu'il faudra un jour résoudre, à savoir rendre l'ensemble européen, à la fois plus large, plus efficace, plus cohérent et plus respectueux de la subsidiarité ?

Enfin, la plupart des priorités formulées par les chefs d'État ou de gouvernement sont liées à la question des financements. À part convoquer la BEI et souligner l'importance des investissements publics et privés, le texte ne dit presque rien sur le sujet. Or nous savons qu'un mur budgétaire devra être franchi au cours de cette mandature. Alors que les modalités précises du remboursement de l'emprunt covid sont toujours dans les limbes, pouvez-vous nous éclairer sur toutes les réflexions en cours pour éviter l'ornière financière qui s'annonce ?

M. Michaël Weber. – La réussite de l'Europe, en particulier pour nos concitoyens, réside dans la force du couple franco-allemand et dans le poids de la France au sein de ce couple. Nous nous posons tous cette question : quel est le poids politique que la France peut avoir après les élections européennes ?

Il me semble que l'incertitude est aujourd'hui totale, à la suite de la décision – incompréhensible – de dissolution. À mon sens, celle-ci fragilise fortement la position française en Europe. Il n'est qu'à voir l'analyse qui en est faite dans le contexte international actuel, en particulier l'impact en Ukraine. Nos partenaires européens sont sans doute très surpris, mais aussi très inquiets.

Aujourd'hui, l'extrême droite est aux portes du pouvoir. L'euroscpticisme gagne du terrain. La coalition des partis nationalistes d'extrême droite est maintenant le troisième groupe au Parlement européen devant le parti soutenu par le Gouvernement, Renew. Même si le PPE a gagné beaucoup de sièges, Renew en a perdu un certain nombre.

Il me semble que ce gouvernement porte une responsabilité dans cette séquence électorale puisqu'il a, à mon sens, légitimé l'extrême droite comme alternative politique.

Aussi, la délégation française est maintenant dominée par une extrême droite qui n'a jamais caché ses accointances avec la Russie de Poutine. Sur les sujets les plus brûlants, comme le soutien à l'Ukraine, ne peut-on craindre le revirement isolationniste d'une Europe au sein de laquelle les nationalistes ont un poids fort, sans compter ce que supposerait le retour de Trump aux États-Unis ?

Sur l'Ukraine, le Président de la République a toujours eu une position forte qui faisait l'unanimité, y compris en France. Ce poids est aujourd'hui totalement amoindri.

À cela s'ajoute le déficit public excessif, pour lequel le Gouvernement a été interpellé. C'est à mon sens un élément supplémentaire de l'affaiblissement du poids de la France dans les négociations sur la mise en place des institutions européennes.

Ce Conseil européen annonce l'effacement de toute politique progressiste à l'échelon européen au travers de la complaisance affichée envers les plus conservateurs. Je pense notamment à l'agenda pour l'Europe, où toute ambition climatique et environnementale a été abandonnée : il n'en est question ni dans l'ordre du jour ni dans l'agenda stratégique 2024-2049. Les seules thématiques qui ont été abordées sont la guerre et la compétitivité, avec une minorité d'extrême droite ayant une capacité de blocage au sein du Conseil.

L'Union européenne risque de se dégrader en devenant simplement une entente des Nations, un intergouvernementalisme, une zone de libre-échange. Le projet politique européen, unique au monde, est mis à mal. Le soutien durable et crédible à l'Ukraine est déjà bousculé. L'espoir d'une prise de position ferme de l'Union européenne en faveur du peuple palestinien est, lui aussi, mis à mal. Le blocage orchestré par la Hongrie risque d'avoir de nouveaux appuis en France.

Se profile également le risque d'invisibilisation de l'urgence climatique, conséquence du relativisme des conservateurs. Certes, l'Europe ne représente que 20 % des émissions de gaz dans le monde, mais si les responsables historiques du réchauffement climatique ne sont pas exemplaires dans leur trajectoire de décarbonation, personne ne le sera ! De ce point de vue, les représentants polonais de Droit et justice, italiens de *Fratelli d'Italia* et hongrois de Viktor Orban au Parlement

européen ont systématiquement voté contre les politiques climatiques et contre les lois de préservation de la nature. À cet égard, Ursula von der Leyen, dont vous soutenez la réélection à la tête de la Commission, a pris soin d'effacer toute allusion au pacte vert, au climat et à l'environnement, aux fins de séduire l'électorat le plus conservateur, notamment le groupe CRE.

Alors que le pacte vert a été le fil rouge du mandat précédent, la compétitivité serait élevée au titre d'objectif premier, à laquelle toutes les politiques seraient conditionnées. C'est véritablement un non-sens qui irait à rebours des défis de notre temps et mettrait en danger, notamment, la transition écologique et ses objectifs. La compétitivité ne peut tenir lieu de projet de société. La transition écologique doit être le moteur de ses transformations.

M. François Bonneau. – Le Conseil européen à venir aura pour objet de cadrer le prochain cycle institutionnel avec le renouvellement des différentes instances, notamment la désignation du président de la Commission européenne. Je ne peux que m'interroger, à mon tour, sur le poids de la France dans ce jeu institutionnel. Avec la dissolution de l'Assemblée nationale survenue au soir du résultat des élections européennes, notre pays se trouve plongé au cœur d'une campagne électorale qui semble susciter davantage l'intérêt de nos concitoyens que les précédents scrutins. Cette dissolution vient aussi détourner notre regard du renouvellement des instances européennes, qui passe au second plan. On peut également observer que la voix de notre pays n'est plus aussi écoutée qu'auparavant par nos partenaires ; elle est décrédibilisée.

Il convient aussi de s'interroger sur le soir du 7 juillet prochain. Que se passera-t-il si notre pays connaît une quatrième cohabitation ? Qui participera désormais au Conseil européen : le chef de l'État ou le chef du Gouvernement ? Qui désignera le futur commissaire européen français ? Autant de questions qui restent sans réponse aujourd'hui, mais qui ne seront pas sans conséquences sur le renouvellement des instances européennes et sur la crédibilité française. En effet, si nous devons déjà clarifier au sein de notre pays qui sera en mesure de conduire la politique de la Nation, il y aura certainement une lutte pour savoir qui incarnera la politique étrangère européenne de notre pays. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'elle est tout à fait différente de l'extrême gauche à l'extrême droite, en passant par le bloc central.

Les instances renouvelées auront aussi rapidement à débattre du cadre financier pluriannuel (CFP), qui va jusqu'en 2027. Sur ce sujet, la France, qui vient de subir un sérieux rappel à l'ordre pour cause de déficit budgétaire excessif, pourra-t-elle faire entendre sa voix lors du processus d'élaboration du prochain CFP de l'Union européenne ? Poser la question, c'est déjà donner un élément de réponse...

Le rappel à l'ordre budgétaire dont la France vient de faire l'objet de la part de la Commission européenne est classiquement assorti de sanctions financières fixées à 0,1 % du PIB par an. Notre pays doit donc opérer une correction financière de 2,5 milliards d'euros afin de se conformer de nouveau au pacte de stabilité et de croissance.

La lecture des programmes des différents blocs, en l'occurrence pour les élections législatives, me permet de douter de la réalisation de cet objectif pourtant majeur.

Sur le plan international, je ne peux que réaffirmer le soutien du groupe Union Centriste à l'Ukraine, soutien qui doit passer par la fourniture de davantage de munitions, comme nous le demandons très régulièrement. D'un point de vue institutionnel, les discussions pour l'élargissement de l'Union à l'Ukraine et à la Moldavie ont débuté hier avec la convocation des premières conférences intergouvernementales. Si cet élargissement va dans le bon sens, nous pouvons aussi nous interroger sur le sort de ce dernier au regard du résultat des élections législatives françaises.

Par ailleurs, n'oublions pas le conflit israélo-palestinien : comme notre groupe l'a déjà exprimé, nous ne sommes pas favorables à la suspension de l'accord d'association avec Israël, car cette mesure enverrait un très mauvais signal. Pouvez-vous nous indiquer la position du Gouvernement en la matière ?

Enfin, qu'en est-il du projet de loi relatif à la résilience des activités d'importance vitale, à la protection des infrastructures critiques, à la cybersécurité et à la résilience opérationnelle numérique du secteur financier ? Vecteur de transposition de directives européennes, ce texte devait être examiné prochainement par notre assemblée : sera-t-il à nouveau inscrit à l'ordre du jour de nos travaux en cas de reconduction du Gouvernement ?

Mme Nadège Havet. – Monsieur le ministre, je voudrais connaître votre interprétation des résultats des élections européennes au regard de la feuille de route que s'est fixée la France : dans quelle mesure la continuité de notre action peut-elle être envisagée ?

Je pense notamment au domaine de l'environnement et à la transition écologique et énergétique : le 17 juin, le soutien *in extremis* de l'Autriche a permis l'adoption définitive du règlement sur la restauration de la nature, texte qu'a soutenu la France. Après quelques soubresauts, l'Union européenne s'est ainsi dotée d'un nouvel objectif inédit, à savoir restaurer au moins 30 % de ses terres et mers dégradées d'ici à la fin de la décennie et l'ensemble des écosystèmes d'ici à 2050.

Ce progrès intervient après de nombreuses avancées enregistrées ces dernières années, dont la taxe carbone aux frontières et la redéfinition de la taxonomie européenne au bénéfice de la relance de la production nucléaire. Rappelons que le gouvernement auquel vous appartenez a été à l'impulsion de cette politique, qui permet déjà et qui permettra encore de réduire les factures d'énergie.

Je tiens aussi à citer le pacte vert, ainsi que le plan massif de relance européen qui a fait suite à la crise du covid et dont un tiers des crédits doivent être fléchés vers l'action climatique. La France a ainsi pu atteindre en 2023 une baisse record de ses émissions de gaz à effet de serre de près de 6 %.

Mon groupe s'inquiète d'une rupture alors que le Haut conseil pour le climat (HCC) a souligné la semaine dernière que la France avait enregistré des avancées significatives, tout en appelant à maintenir le cap. Cette dynamique doit être à la fois soutenue et mieux accompagnée, afin de trouver un équilibre entre ceux qui jugent le processus trop lent et ceux qui rencontrent déjà des difficultés dans la mise en œuvre de cette transition, que nous devons mener ensemble.

Le Conseil européen abordera des sujets majeurs, dont la guerre d'agression russe en Ukraine, la situation dramatique au Proche-Orient et le retour à la stabilité financière des États membres. Concernant la situation ukrainienne, tout d'abord, l'Union européenne a sanctionné une nouvelle fois la Russie, notamment sur l'approvisionnement en gaz naturel liquéfié (GNL), alors que les attaques contre les civils et les infrastructures critiques s'intensifient.

Hier, les juges de la Cour pénale internationale (CPI) ont délivré deux mandats d'arrêt contre deux dignitaires russes dans le cadre d'une nouvelle vague de sanctions, qui représente le quatorzième train de mesures vis-à-vis de la Russie. Quels progrès ont-ils été accomplis en ce qui concerne l'utilisation des avoirs russes gelés pour soutenir l'Ukraine et sa reconstruction ?

Parallèlement, l'inquiétude est forte face à la perspective de voir le Conseil de l'Union européenne présidé par Viktor Orban, à partir du 1^{er} juillet. Rappelons que l'aide militaire à l'Ukraine de 6,6 milliards d'euros est toujours bloquée à cause du veto hongrois. De plus, le slogan retenu pour cette présidence, « *Make Europe Great Again* », peut apparaître comme une provocation alors qu'il trace un parallèle direct avec celui qui a été employé par Donald Trump. Comment la France envisage-t-elle cette présidence, notamment à l'égard du soutien à l'Ukraine ?

La France devra par ailleurs être fermement résolue à œuvrer en vue de mettre fin à la crise à Gaza et de parvenir à une paix durable et pérenne, dans le cadre d'une solution fondée sur la coexistence de deux États. Nous confirmez-vous que le renforcement de l'aide humanitaire sera bien à l'agenda du prochain Conseil européen ?

S'agissant enfin de la position de la Commission européenne quant au déficit budgétaire de huit pays membres, dont la France, les ministres des finances des États concernés devront approuver en décembre les recommandations de la Commission visant à corriger leur déséquilibre. Pourriez-vous nous préciser le détail de cette procédure et les risques inhérents pour notre pays si le déficit venait à s'aggraver lourdement dans les mois qui viennent ?

Mme Silvana Silvani. – Monsieur le président, monsieur le ministre, chers collègues, je souhaiterais m'interroger en préambule sur la pertinence, voire la légitimité, d'organiser un débat au Sénat sur le Conseil européen des 27 et 28 juin prochains. En effet, la tenue de ce débat semble ignorer notre contexte politique marqué par une dissolution expresse, inédite dans son empressement, inédite après un scrutin européen et inédite quant aux délais de convocation des électeurs.

Le Parlement est composé de deux chambres qui se répondent, dialoguent, communiquent et débattent. Sans la chambre basse, le Parlement n'est rien. Bien sûr, le Sénat peut assurer la continuité des travaux parlementaires dans l'intervalle, mais le Gouvernement actuel ne dispose désormais d'aucune légitimité populaire : pour paraphraser Édouard Philippe, la majorité présidentielle est morte. La ligne de l'exécutif a été sévèrement contestée lors des élections européennes et nous attendons d'ici au 7 juillet prochain la clarification nécessaire sur la ligne européenne attendue par nos concitoyennes et nos concitoyens.

Par conséquent, de quel mandat de négociation dispose aujourd'hui le Président de la République pour représenter la France au Conseil européen ? Sur quelle

ligne ? En cas de cohabitation, ce dernier devra laisser le soin au Premier ministre de siéger dans cet organe, peut-être à ses côtés. Souvenons-nous que dans cette circonstance constitutionnelle particulière, il s'agit de revenir à la lettre de la Constitution, la France étant alors représentée par les deux têtes de l'exécutif lors des rencontres importantes. Ainsi, lors de la première cohabitation de la V^e République, le président François Mitterrand et le Premier ministre Jacques Chirac ont participé ensemble aux sessions du Conseil européen, en défendant des points de vue différents du fait de leur affiliation politique opposée. Nous contestons donc, tout en nous prêtant à l'exercice, la tenue de cette réunion avec un Parlement amputé d'une chambre, et un Gouvernement sans réel mandat.

La recomposition du Parlement européen marque un tournant important qu'a résumé la Première ministre italienne Giorgia Meloni en déclarant que « les élections ont clairement déplacé le centre de gravité de l'Europe vers la droite ». Le groupe Renew a dégringolé à la quatrième place et montre là encore que le macronisme n'est pas un rempart, mais un marchepied pour l'extrême droite. D'ailleurs, l'exclusion du parti néerlandais VVD – membre d'une coalition avec l'extrême droite –, promise pendant la campagne des européennes par la tête de liste Valérie Hayer, ne semble plus être à l'ordre du jour.

Par ailleurs, je tiens à exprimer les réticences de mon groupe quant au fait de voir Mme Ursula von der Leyen briguer un nouveau mandat. Si tout n'est pas à jeter dans son bilan, elle reste la garante de l'opacité sur les contrats vaccinaux plutôt que la représentante de la transparence qu'elle souhaitait incarner au début de son mandat. En outre, elle est comptable de la réforme de la politique agricole commune (PAC) qui a laissé les petites exploitations de côté ; elle est celle qui, en prétendant desserrer l'étau des règles du pacte de stabilité, a simplement modifié le laçage du corset. La réforme dudit pacte a en effet remplacé des règles caduques par des règles inapplicables et plus dures, en imposant de réduire la dette à hauteur de 1 % par an si celle-ci est supérieure à 90 % du PIB et de ramener le déficit à 1,5 % du PIB en cas de croissance économique. La réforme est donc encore plus sévère que la règle des 3 % du PIB qui s'appliquait jusqu'alors.

Ces règles, qui s'appliqueront dès janvier 2025, n'ont pas empêché la France d'être rappelée à l'ordre la semaine dernière pour déficit excessif. Certes, la gestion budgétaire du Gouvernement, faite de mensonges au Parlement et d'imprévisions manifestes, a porté un coup à la crédibilité budgétaire de notre pays. Mais – faut-il le rappeler – la Commission européenne non élue et le Conseil sont prescripteurs de politiques publiques libérales, et il s'agit d'une forme de chantage à la casse des services publics et de la protection sociale. Au reste, ces règles ne fonctionnent pas et ne sont pas appliquées, mais planent sur les gouvernements des États membres, à commencer par ceux qui acceptent d'y croire et de s'y conformer. Plutôt que de créer de la convergence économique et sociale, ces règles éloignent les États membres avec une faible protection sociale de ceux qui soignent, éduquent et forment gratuitement ou presque.

Enfin, l'impérieuse transition écologique fait voler en éclats toute forme de règles comptables à courte vue : sur les 100 milliards d'euros supplémentaires que doivent investir les acteurs publics et privés pour financer le changement de modèle – tel que préconisé par le rapport Pisani-Mahfouz –, 34 milliards d'euros d'argent public supplémentaires devront être engagés tous les ans d'ici à 2030.

La dissolution de l'Assemblée nationale ne peut représenter la seule réponse à la montée des extrêmes droites en Europe. Il est impératif de réorienter la boussole libérale de l'Union européenne, sauf à souhaiter que d'élections européennes en élections européennes, l'extrême droite prenne le contrôle des institutions du continent. Nous nous y refusons et invitons à un changement de doctrine au sein de l'Union qui permettrait de répondre réellement aux priorités des Européens et de nos concitoyens.

M. Jean-François Rapin, président. – Je tiens à préciser que la tenue de cette réunion n'est pas du fait du Gouvernement mais du Sénat, puisqu'elle a été approuvée à l'unanimité lors de la conférence des présidents : tous les présidents de groupe ont estimé qu'elle était utile compte tenu de l'importance de l'agenda stratégique. L'Union européenne n'attend pas la résolution des problèmes politiques intérieurs de la France pour avancer.

Mme Laure Darcos. – Monsieur le ministre, nous sommes au début d'un nouveau chapitre décisif pour l'avenir de l'Union européenne, les élections du 9 juin ayant démontré que le projet européen était fragile face aux populismes qui gagnent du terrain. Bien qu'attendue, la progression des partis nationalistes au Parlement européen ne doit pas être relativisée. En France, l'extrême droite a obtenu un score historique avec près de 40 % des suffrages exprimés, toutes listes confondues. Si des enjeux nationaux ont évidemment interféré durant la campagne, ne soyons pas dupes : ces résultats sont aussi et surtout l'expression d'une colère qu'il faut entendre.

Cependant, la Pologne et la Suède ont fait un autre choix et prouvé que l'extrême droite pouvait reculer, que sa montée en puissance n'était pas inéluctable. Rappelons que les forces républicaines et proeuropéennes sont toujours largement majoritaires au Parlement européen. Nous devons donc poursuivre nos efforts et être à la hauteur des enjeux actuels, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre.

Les Français ont exprimé leurs inquiétudes dans les urnes et ont aussi des attentes fortes, l'Europe étant un levier d'action essentiel pour apporter des solutions. L'adoption d'un programme stratégique clair et ambitieux lors de ce Conseil est donc primordiale, avec plusieurs enjeux majeurs : la sécurité en Europe, avec une industrie et une souveraineté militaire fortes ; la lutte contre le dérèglement climatique, avec l'alliance de la sobriété et des solutions innovantes ; le numérique, avec un cadre efficace et des outils européens ; l'agriculture, avec des productions alimentaires consolidées. Afin de relever tous ces défis, il nous faut multiplier les initiatives et privilégier l'unité face à des adversaires déterminés à nous diviser.

Par ailleurs, le premier ministre hongrois Viktor Orbán prendra à partir du 1^{er} juillet la tête de la présidence du Conseil de l'Union européenne avec le slogan évocateur « *Make Europe Great Again* » : si nous avons encore des doutes sur ses intentions, ils sont désormais dissipés. Viktor Orbán ne fait en effet pas mystère du peu d'attachement qu'il porte à nos valeurs communes, tandis que le programme de sa présidence, trop peu ambitieux, ne doit pas ralentir la transformation de l'Europe. Pouvez-vous nous préciser, monsieur le ministre, les dossiers que vous entendez privilégier au cours de cette présidence ?

Deux visions de l'Union européenne s'offrent à nous : nous pouvons faire le choix d'une Europe repliée sur elle-même, complaisante avec les autocrates et proposant des solutions dangereuses qui entraîneront notre déclassement, ou alors nous

battre pour une Europe souveraine, plus indépendante, maîtresse de son destin et fermement attachée à la liberté. La guerre en Ukraine a mis en lumière de façon flagrante les soutiens de Vladimir Poutine. Piégés par celui qu'ils idolâtraient, les populistes de droite et de gauche ont dû se résoudre à condamner à demi-mot la Russie et ont alors pu constater la formidable cohésion des Européens, désireux de soutenir l'Ukraine.

Pour les cinq années à venir, notre groupe défend une transformation du mode de fonctionnement de l'Union européenne, la réforme de l'adhésion à l'UE, mais aussi l'élargissement du vote à la majorité qualifiée pour aller plus loin et plus vite dans divers domaines, dont la fiscalité ou la défense. Le droit de la concurrence en Europe doit aussi être revu. Quelle est la position de la France sur ces sujets ?

Notre souveraineté alimentaire est quant à elle indispensable. Alors que nous allons négocier de nouveau la PAC, quelles sont les leçons tirées des récents événements ? Comment cela orientera-t-il notre position durant ces négociations ?

Le budget de l'Union européenne sera aussi en discussion en 2028, alors que l'adoption du dernier cadre financier pluriannuel a été assez périlleuse. Si nous voulons nous donner les moyens de nos ambitions, nous devons renforcer notre budget et être capables de doter l'UE de nouvelles ressources propres. Nous avons emprunté collectivement plus de 750 milliards d'euros pour relancer les économies après la pandémie, et, malgré les affirmations de certains, il faudra rembourser cette dette. Si nous ne créons pas de nouvelles ressources propres, les États membres devront augmenter leur contribution financière à l'UE, ce que personne ne souhaite. Je sais que la France est engagée sur ce sujet, monsieur le ministre, mais pouvons-nous encore accepter les rabais insensés accordés à certains États membres ? Pouvez-vous nous assurer que votre position n'a pas changé dans ce domaine ?

J'en termine par un autre point inscrit à l'agenda du Conseil européen, à savoir les *top jobs*. Si la fumée blanche semble proche, existe-t-il encore des obstacles ? Si oui, de quelle nature sont-ils ? Enfin, la nomination du commissaire européen par la France est une prérogative présidentielle. Quand interviendra-t-elle ? Sera-t-elle liée aux résultats des élections législatives ?

L'Union européenne est un espoir et ne peut pas agir sans ses citoyens. Faisons en sorte que les cinq prochaines années permettent aux Européens de croire à nouveau en l'Europe et de vouloir continuer à vivre ensemble.

M. Jacques Fernique. – Malgré son caractère décisif, ce Conseil européen des 27 et 28 juin ne passionne guère nos concitoyens, focalisés sur les échéances nationales des 30 juin et 7 juillet prochains. La situation paraît particulièrement décalée et déconcertante : en proie à une terrible incertitude, notre Nation est occupée, dans sa bulle, à choisir ses représentants et donc sa ligne gouvernementale, dans ce moment précis où les vingt-sept États membres ont la charge de traduire la nouvelle donne politique issue de l'élection du Parlement européen en propositions pour l'agenda stratégique 2024-2029, sans oublier le renouvellement des principales têtes de l'Union européenne – présidence de la Commission, haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et présidence du Conseil européen.

Comme mes collègues l'ont déjà souligné, monsieur le ministre, la faculté de votre exécutif à peser dans ces choix décisifs du Conseil européen est pour le moins passablement affaiblie. Vous affirmez que notre pays entend peser de tout son poids, mais celui-ci s'est amoindri avec le score médiocre de la liste soutenue par le Président de la République et une extrême droite antieuropéenne qui a obtenu plus de 35 % des suffrages dans notre pays. D'ailleurs, si le scénario du pire se réalise, des ministres d'extrême droite pourraient siéger au nom de la France dans quelques semaines au Conseil des ministres de l'Union européenne et pourraient disposer, aux côtés de leurs homologues italiens, néerlandais, hongrois, slovaques et suédois, d'une minorité de blocage.

Il y a quelque temps, Ursula von der Leyen nous mettait en garde contre « les mandataires de Poutine qui tentent de détruire l'Union européenne de l'intérieur » : il appartient aux citoyennes et aux citoyens français de ne pas renforcer les capacités de ces derniers à nuire à notre pays et à l'Europe. Les dés étant jetés, seule une alternative majoritaire européenne, écologique et sociale serait susceptible à mon sens de redonner durablement du crédit à notre pays dans le cadre du débat engagé autour du renforcement du projet européen.

Cela étant, les dés rouleront encore pendant la réunion du Conseil européen, ce qui est fort regrettable : il s'agit de l'un des graves dégâts collatéraux de ces élections si précipitées. De surcroît, le scrutin européen qui vient de se tenir, même s'il n'a pas significativement changé les rapports de forces pour une coalition majoritaire, a notablement renforcé les rangs des adversaires du projet européen et de ceux – souvent les mêmes – qui mettent en cause le pacte vert, c'est-à-dire le principal acquis de l'agenda stratégique sur lequel s'était engagée l'Union pour le mandat précédent.

Avec une future coalition marquée par un poids accru des conservateurs, l'inclinaison à freiner la transition verte devrait se voir renforcée, tout comme les tergiversations face aux efforts majeurs à fournir pour notre sécurité européenne commune – à commencer par l'aide à apporter à l'Ukraine – et les hésitations en matière d'élargissement. Ce Conseil européen a donc plus que jamais besoin d'Européens déterminés à agir et à bâtir un agenda stratégique qui maintienne le cap et qui débloque, par exemple, les freins à la réduction des pesticides, sapant une bonne part des ambitions environnementales de la PAC, ainsi que les freins qui reportent la révision du règlement Reach et peut-être la sortie des polluants éternels, alors que le Sénat a exprimé clairement sa volonté à ce sujet. De la même manière, des freins entravent le développement des énergies renouvelables, la transition vers des transports durables et l'abandon des moteurs thermiques.

L'un de ces obstacles a cependant été levé avec le règlement de restauration de la nature : cette législation clé pour les écosystèmes a abouti grâce à la ministre autrichienne de l'environnement et il faut poursuivre sur cet élan. L'agenda stratégique européen ne peut pas continuer à faire l'impasse sur l'enjeu capital du financement des investissements verts, et encore moins les empêcher par un carcan budgétaire et des procédures de sanctions. Parallèlement, l'agenda stratégique ne saurait passer sous silence l'accompagnement social indispensable de ces transitions, afin qu'elles ne se traduisent pas par davantage de souffrances et d'inégalités : l'extension du système des quotas carbone au transport et au chauffage des bâtiments nous y oblige.

Voilà, monsieur le ministre, la préoccupation principale de mon groupe à la veille de ce Conseil européen fondateur pour la mandature qui commence. Même si la France n'y disposera pas de la crédibilité que confère une détermination politique durable, il faudra faire en sorte que l'agenda stratégique et les choix des principaux responsables européens ne marquent pas un désastreux recul du pacte vert et du renforcement européen.

Mme Annick Girardin. – Je tiens à remercier le président Rapin et le ministre pour cet échange validé par la conférence des présidents, bien qu'il intervienne dans ce contexte un peu particulier d'élections européennes qui ont déplacé le centre de gravité du Parlement européen vers la droite. Ironie de l'Histoire, l'Europe de l'Ouest est submergée par une vague illibérale alors que l'Europe centrale en est préservée, au moment où la Hongrie s'apprête à prendre la présidence de l'Union européenne.

Par ailleurs, l'affaire Pfizer rattrape Ursula von der Leyen, candidate à sa propre succession à la tête de l'Union européenne, alors que la course aux *top jobs* est lancée. Dans cette période quelque peu troublée, le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) s'inquiète des contours de l'agenda stratégique pour les cinq prochaines années.

Parmi les sujets essentiels, le soutien à l'Ukraine reste en suspens. Au Parlement européen, les droites conservatrices ne sont pas toutes sur la même ligne, ce qui est sans doute une chance ; néanmoins, la présidence hongroise prorusse risque de jouer sa partition bloquante. Nous saluons la décision d'ouvrir les négociations formelles d'adhésion pour l'Ukraine et pour la Moldavie, même si le chemin est encore long, et nous réjouissons également du récent accord permettant d'allouer au soutien militaire à l'Ukraine la plus grande partie des profits générés en 2024 par les avoirs russes gelés. Toujours sur ce terrain, nous saluons la décision du Président de la République de mettre à la disposition des forces ukrainiennes plusieurs Mirages 2000 : il s'agit non seulement d'une nouvelle étape vitale pour Kiev, mais aussi d'un pas important pour préserver la paix sur le continent européen.

Le Kremlin profite largement de l'absence d'une véritable stratégie commune européenne en matière de défense, comme en témoignent ses nombreuses ingérences aux formes hybrides dans certains États membres, dont la France, ce qui doit nous conduire à rester très vigilants quant à la cohésion de l'Union européenne. Qu'en est-il, d'ailleurs, de l'idée défendue par la France, la Belgique, l'Estonie ou encore l'Espagne d'un grand emprunt européen pour financer les investissements dans la sécurité et la défense de l'Europe ? Monsieur le ministre, la diplomatie d'influence à Bruxelles devra être encore plus volontaire auprès des pays réticents à cette idée – l'Allemagne, pour n'en citer qu'un – afin qu'ils mesurent les implications de la mise en place d'une véritable politique de défense mutualisée.

Pour ce qui est de la situation au Proche-Orient, le RDSE soutient toutes les initiatives allant dans le sens d'un cessez-le-feu immédiat. La solution fondée sur la coexistence de deux États nous paraît également la seule issue possible pour engager une paix durable : là aussi, la diplomatie européenne doit montrer un visage uni. Pouvez-vous préciser la position de la France sur ce sujet ?

Un autre sujet inscrit à l'ordre du jour du Conseil européen est celui de la compétitivité. L'Union européenne doit muscler ses stratégies et ses actions face aux

géants américains d'un côté et aux acteurs chinois de l'autre, sous peine d'être prise en tenaille. J'espère que Bruxelles disposera des moyens politiques de concrétiser le chantier de la compétitivité, chantier aussi nécessaire que coûteux qui doit en outre respecter le pacte vert. Le rapport de Mario Draghi pose clairement les conditions de la survie économique de l'Union européenne, confrontée à un défi financier et à un mur d'investissements estimé à 500 milliards d'euros. Dans cette perspective, le RDSE soutient la position de la France en faveur d'un nouvel emprunt commun, à l'instar du plan de relance. Toutefois, le résultat des dernières élections européennes pourrait être défavorable à ce type de nouvelles avancées budgétaires.

Même si vous avez tenté de nous rassurer, monsieur le ministre, la voix de la France ressort affaiblie du scrutin du 9 juin et pourrait l'être encore davantage au soir du 7 juillet : si les europhiles ne se mobilisent pas en nombre suffisant, nous risquons en effet de subir la vision antieuropéenne du Rassemblement national, qui ne cache pas sa volonté d'amoindrir la participation française au budget européen.

Le RDSE, Rassemblement Démocratique et Social Européen, sera toujours aux côtés de l'esprit des pères fondateurs, celui d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, et s'opposera de manière déterminée aux tentatives de destruction du projet européen. Revenons tous ensemble à l'essence de la construction européenne, c'est-à-dire un destin collectif forgé dans un principe d'ouverture et désormais porté par vingt-sept pays : la synergie est la force de l'Europe, elle peut nous permettre de faire face aux idées populistes, aux replis nationaux, à la concurrence extérieure et au retour de l'impérialisme.

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. – Je salue tout d'abord la volonté du Sénat d'exercer son rôle de contrôle de l'action de l'exécutif en demandant des comptes au ministre chargé de l'Europe à la veille du Conseil européen. J'ai d'ailleurs suggéré à l'Assemblée nationale d'adopter la même pratique et j'ai proposé au président du Conseil économique, social et environnemental (Cese) d'auditionner systématiquement le ministre chargé des affaires européennes en amont des réunions du Conseil européen, exercice auquel je me suis livré le 11 juin dernier. Si ces auditions n'avaient pas lieu, nous risquerions de voir se creuser le fossé entre l'action menée par l'exécutif à Bruxelles et le peuple français que vous représentez ici.

Quant à l'affaiblissement de la voix de la France, j'estime que nous ne devons pas nous flageller : le poids de notre pays en Europe ne dépend pas uniquement de la couleur politique de son Assemblée nationale, mais également de sa démographie, de son histoire et de sa vision. Loin de se frotter les mains en espérant tirer profit d'une France qui serait affaiblie à l'occasion de ce Conseil européen, nos partenaires s'inquiètent et s'interrogent, au contraire, sur le fait de savoir si la France restera une force d'impulsion et d'entraînement en Europe : si tel n'est plus le cas, ils ne savent pas très bien comment l'Union, qui les protège, fonctionnera demain.

Madame de Cidrac, certaines des propositions qui seront inscrites à l'agenda stratégique figuraient en effet dans certains documents programmatiques précédents – je pense en particulier à l'union des marchés de capitaux –, mais je suis assez confiant dans les chances d'obtenir des avancées, car la France et l'Allemagne en ont fait une priorité commune : dès lors que nos deux pays décident de se fixer un objectif partagé, leur capacité d'entraînement est assez forte. Par conséquent, les dossiers de la titrisation et de la supervision devraient déboucher sur des accords au cours de cette mandature.

En matière de réforme des institutions, la feuille de route sera de nouveau précisée dans les conclusions du Conseil européen et est conforme à la vision de la France et à la déclaration de Grenade selon laquelle la réforme de l'Europe doit progresser parallèlement à son élargissement, afin que l'Union soit prête à affronter les défis à venir. Ladite réforme suppose d'abord un accord et un consensus sur les politiques, puis sur les ressources budgétaires permettant d'atteindre les objectifs fixés, et enfin sur les évolutions de la gouvernance qui s'imposeraient une fois les deux premiers « chapitres » traités. En anticipation de ces évolutions, la France s'est dite ouverte à des changements des règles de majorité qualifiée, par exemple en matière de politique extérieure et de sanctions, ainsi qu'en matière fiscale au titre de la lutte contre la fraude. Cependant, elle reste attachée à ce que l'unanimité reste la règle habituelle pour des questions relatives à l'élargissement, là où une proposition allemande suggérerait de faire passer certains chapitres du processus d'adhésion à la majorité qualifiée.

Quant au mur budgétaire, le Président de la République a dit que nous devrions viser un doublement de la capacité d'investissement de l'Union européenne, les ressources propres n'étant pas encore suffisantes pour couvrir le remboursement du grand emprunt et procéder à d'autres investissements futurs. Parmi ces nouvelles ressources propres, la France examine en particulier la taxe sur les transactions financières et des ressources qui pourraient être obtenues grâce au système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (Etias), c'est-à-dire l'équivalent de l'*Electronic System for Travel Authorization* (Esta) américain, ressources qui viendraient s'ajouter au produit du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) et aux ressources issues des marchés de quotas carbone, sans oublier le premier pilier de l'OCDE portant sur la fiscalité des entreprises, lorsque ce dernier aura abouti. La mise en place de ces ressources propres doit être une priorité afin de donner de la crédibilité aux grandes orientations qui seront fixées dans l'agenda stratégique.

Par ailleurs, la crainte exprimée par M. Weber de voir le soutien à l'Ukraine affaibli par l'arrivée au pouvoir des nationalistes – en France et ailleurs – est sans doute fondée, mais permettez-moi d'abord de rappeler ce qui s'est produit dans les pays européens dans lesquels les partis nationalistes ont conquis le pouvoir.

En Pologne, le peuple a fini par chasser les nationalistes en place de 2015 à 2023, période pendant laquelle nous avons observé la mise à l'écart des juges défavorables au pouvoir par le biais de procédures disciplinaires, des entraves à la séparation des pouvoirs et notamment la nomination de nouveaux juges par le pouvoir exécutif, l'instauration de zones libres de l'idéologie LGBT+ à la discrétion des collectivités locales ou encore la multiplication des intimidations des journalistes, notamment au moyen de procès à répétition. Voilà le projet caché des nationalistes, jamais affiché dans des programmes électoraux qui font figurer en bonne place l'immigration et le pouvoir d'achat, mais quasiment jamais les questions relatives à l'État de droit, alors que des atteintes brutales aux libertés sont constatées dans les pays concernés.

S'agissant de la procédure pour déficit excessif engagée à l'égard de la France et du risque d'affaiblissement soulevé par François Bonneau, je rappelle qu'elle est liée aux mesures de soutien en faveur du pouvoir d'achat des Français – bien plus importantes qu'ailleurs – qui ont été mises en œuvre, et que la majorité sortante avait fait sortir le pays de cette procédure en 2018, non pas par plaisir mais parce que cela lui semblait être un gage de crédibilité de la France au niveau européen. Si ladite majorité

venait à être reconduite dans les élections législatives à venir, les forces politiques qui la composent s'astreindraient à l'en faire sortir de nouveau.

Concernant le pacte vert, l'hésitation est palpable à l'échelle européenne : c'est pourquoi la France milite, dans le cadre des négociations actuelles, pour que la « mise en œuvre du pacte vert » soit explicitement mentionnée dans l'agenda stratégique, ce qui n'est pas encore acquis. Ce n'est pas qu'aucun sujet environnemental ne sera évoqué dans l'agenda stratégique, puisque l'objectif consistant à atteindre la neutralité carbone en 2050 est réaffirmé, mais nous continuons à nous battre pour y inclure cette mise en œuvre du pacte.

François Bonneau a aussi relevé, à raison, que des textes importants étaient attendus en matière de cybersécurité : il s'agit des textes NIS 2 (*Network and Information Security*), REC (Résilience des entités critiques) et DORA (*Digital Operational Resilience Act*), les deux premiers devant être examinés avant la fin de l'automne 2024 afin de s'assurer de la conformité du droit français au droit européen. Le Sénat a déjà commencé ses travaux en constituant une commission spéciale, tandis que la mise en place de la nouvelle Assemblée nationale permettra de lancer ce chantier.

Quant à l'accord d'association entre l'Union européenne et Israël, nous sommes d'accord pour réunir un conseil d'association qui permettrait d'exprimer directement nos préoccupations, cette solution étant sans doute préférable, pour l'instant, à une suspension de l'accord qui divise les États membres.

Par ailleurs, madame Havet, la continuité de notre action est possible, notamment du fait de la permanence de la représentation de la France dans les groupes de la majorité au Parlement européen, notamment au sein du groupe Renew, dont nous avons conservé la présidence. En outre, nous faisons partie des pays qui insistent pour que l'agenda stratégique précise bien les moyens d'atteindre les objectifs climatiques.

Vous avez également rappelé l'importance du quatorzième paquet de sanctions visant la Russie : les ingérences et les menaces hybrides évoquées par Mme Girardin nous conduisent à militer en faveur d'un nouveau paquet de sanctions qui viserait en particulier ces tentatives de déstabilisation de la démocratie.

Pour ce qui est des ingérences et des menaces hybrides, notre pays se place à l'avant-garde car il a été l'un des premiers à identifier les risques et les vulnérabilités de nos démocraties face à de nouvelles formes d'ingérences qui empruntent des circuits numériques et qui exigent de nouvelles réponses.

Pour ce qui concerne la présidence hongroise de l'Union européenne, qui inquiète plusieurs d'entre vous, je rappelle que cette fonction ne consiste pas à imposer ses idées ou à tenter de peser sur les orientations politiques de l'Union : bien au contraire, une présidence réussie implique de se placer dans la position d'un négociateur qui fait converger les points de vue, sans laisser transparaître ses propres priorités. Je n'ai donc pas véritablement d'inquiétudes sur ce front, la Hongrie ayant insisté sur le fait qu'elle entendait être un intermédiaire honnête des échanges.

En revanche, la présidence hongroise peut choisir les sujets sur lesquels elle invitera les États membres à débattre. De ce point de vue, nous sommes plutôt rassurés

et même satisfaits des sujets que la Hongrie souhaite inscrire à l'ordre du jour ; je pense en particulier à la défense, à la compétitivité, à l'élargissement et à la démographie. De surcroît, j'ai eu l'occasion de rappeler à mon homologue hongrois la position de la France sur chacun des sujets, afin qu'elle puisse être intégrée à la préparation des travaux.

Pour ce qui concerne l'aide humanitaire aux Palestiniens, elle est réaffirmée dans les conclusions du Conseil européen – dans sa version de travail –, qui évoquent l'urgence d'un accès complet, rapide, sûr et sans entraves à cette aide, ainsi que la facilitation du travail des organisations humanitaires.

Madame Darcos, nous souhaiterions voir évoluer le droit de la concurrence en visant une amélioration assez radicale des projets importants d'intérêt européen commun (Piiec) : s'il s'agit de très bons outils pour favoriser l'émergence de consortiums européens, ils sont actuellement très complexes, bureaucratiques et lents, ce qui a même conduit certains acteurs à quitter les consortiums.

Plus généralement, si la politique de la concurrence – souvent critiquée comme un obstacle à l'émergence de champions nationaux – doit bien sûr évoluer, elle est aussi une manière de briser les monopoles que peuvent s'octroyer les acteurs américains ou chinois sur certains marchés : le droit de la concurrence représente ainsi notre meilleure protection contre les oligopoles numériques.

Jacques Fernique a pour sa part évoqué la possible émergence d'une minorité de blocage au lendemain des élections législatives. Une fois encore, ne nous flagellons pas à l'excès, la France ayant toujours été considérée comme une force motrice et une source d'idées nouvelles. Il est effectivement possible que cette dynamique retombe avec la participation de forces eurosceptiques au Conseil européen et qu'une minorité de blocage apparaisse, mais l'Union a déjà connu ces minorités par le passé : nous avons pu nous-mêmes en constituer pour nous opposer à des textes qui allaient à l'encontre des intérêts de la France.

Enfin, je connais les réserves légitimes du Sénat à l'égard du grand emprunt, mais je pense qu'il est temps de se doter de ressources nouvelles compte tenu des ambitions que nous fixons pour notre Union.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – La politique de cohésion étant d'une importance stratégique pour l'Union européenne, sera-t-elle donc inscrite en tant que telle à l'agenda stratégique du nouveau cycle des institutions européennes ? Il s'agit en effet d'un instrument essentiel pour assurer la convergence et promouvoir le développement et l'attractivité de nos territoires. Pourrait-elle figurer, à ce titre, dans le volet de l'agenda stratégique dédié à la compétitivité ?

Dans ce cadre, la France peut-elle compter sur l'appui de l'Espagne et du Portugal pour veiller à l'inclusion des régions ultrapériphériques ? Aux côtés de mes collègues Michaël Weber et Georges Patient, nous serons particulièrement vigilants afin d'apporter une contribution à cette politique si importante pour le développement de nos territoires, qui ne doivent pas faire les frais du prochain élargissement.

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. – Nous défendons évidemment une mention explicite qui consacre la cohésion dans l'agenda stratégique. Nous allons

même un peu plus loin en poussant à ce que cette cohésion prenne en compte la spécificité des territoires ultramarins. Nous sommes soutenus dans notre effort par la Roumanie, l'Italie, la Pologne, la Bulgarie, le Portugal, la Hongrie, la Lettonie, la Slovaquie et Malte. Nous en verrons le résultat, mais nous avons de bons espoirs que la mention trouve sa place dans le texte final.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, monsieur le ministre, de vous êtes prêté, malgré les circonstances, à l'exercice de cet échange avec la précision qui vous est habituelle.

En dernier lieu, je me permettrai un petit commentaire politique. On peut certes vouloir la rigueur budgétaire et envisager de diminuer la contribution de la France à certains programmes de l'Union européenne ; mais on sait aussi que les 9 milliards d'euros distribués à notre pays au titre de la PAC nous sont très enviés et, souvent, contestés par les autres États membres. Je pense que si l'on baissait de 2 milliards d'euros la contribution de la France à l'Union, les premiers à en souffrir seraient les agriculteurs.

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. – J'ai aussi entendu qu'on pouvait demander un peu quand on le voulait des rabais et que d'autres l'avaient fait, en particulier l'Allemagne.

Le solde budgétaire de la France, je le disais, est d'environ 10 milliards d'euros : nous donnons 25 milliards, nous récupérons 15 milliards, dont, effectivement, 9 milliards au titre de la PAC. Une contribution nette de 10 milliards d'euros, cela peut sembler beaucoup. Pourtant, l'Allemagne, même après le rabais qu'elle a obtenu, est contributrice nette à proportion de 20 milliards d'euros, deux fois plus ! En part de PIB, les Pays-Bas sont également contributeurs nets à hauteur du double de la France.

Des rabais n'ont pas été consentis par hasard ou pour faire plaisir aux uns et aux autres. C'est souvent pour faire avaler la pilule de politiques auxquelles la France tient tout particulièrement ; je pense à la PAC.

J'ai été frappé de mesurer à quel point, dans certains grands pays de l'Union européenne, l'agriculture était perçue comme une variable d'ajustement. C'est véritablement grâce à la résolution de la France, toutes couleurs confondues, que tient cette politique agricole qui est peut-être la clé de notre souveraineté alimentaire pour l'avenir. Si nous avions écouté plusieurs de nos principaux partenaires, nous n'aurions aujourd'hui plus beaucoup d'agriculture en Europe.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. Je tenais à le dire parce que cela n'apparaît pas assez dans le débat, selon moi.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Mercredi 3 juillet 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

*Priorités de la présidence hongroise du Conseil de l'Union européenne -
Audition de S. E. M. Georges Habsbourg-Lorraine, Ambassadeur de Hongrie en
France*

M. Jean-François Rapin, président. – Nous recevons aujourd'hui Son Excellence M. Georges Habsbourg-Lorraine, Ambassadeur de Hongrie en France, afin qu'il nous présente les priorités de la présidence hongroise du Conseil de l'Union européenne, qui a débuté avant-hier.

Monsieur l'Ambassadeur, votre pays prend le relais de la Belgique à la présidence du Conseil, à un moment charnière où l'Union européenne vient de renouveler son Parlement et où le Conseil européen, réuni la semaine dernière, vient tout juste de s'accorder sur les désignations et nominations aux plus hautes fonctions de l'Union européenne. Pendant ce semestre de transition, la Hongrie a annoncé vouloir jouer un rôle d'honnête courtier, dans un esprit de coopération et au service d'une Europe plus forte et prospère face aux nombreux défis qu'elle doit affronter : la guerre à ses portes et la montée des tensions partout sur la planète, la compétition économique mondiale et la dépendance européenne dans certaines chaînes d'approvisionnement, le changement climatique et les catastrophes naturelles qui en découlent déjà, l'immigration illégale, qui devient si lourde à supporter, notamment pour les États situés aux frontières extérieures de l'Union et, en même temps, le déclin démographique de notre continent.

En réponse à tous ces défis, les 27 ont adopté lors de ce Conseil européen le programme stratégique pour 2024-2029, plan d'action qui définit l'orientation et les objectifs futurs de l'Union européenne. Il reviendra donc à votre présidence, quand les institutions européennes seront en ordre de marche, de contribuer à initier la mise en œuvre de ce programme stratégique, dans un contexte où l'impulsion franco-allemande risque de faire défaut, le chancelier Scholz et le Président Macron étant chacun affaibli pour des raisons de politique intérieure.

À l'horizon 2029, un défi propre à l'Union européenne sera son élargissement : neuf États sont aujourd'hui candidats, sans compter le Kosovo, candidat potentiel. Les négociations d'adhésion viennent de s'ouvrir avec la Bosnie-Herzégovine et, encore plus récemment, avec l'Ukraine et la Moldavie. Le programme de votre présidence rappelle que l'élargissement doit être fondé sur le mérite, qu'il doit être équilibré et crédible et qu'il doit prioritairement se faire en direction des Balkans occidentaux. J'aimerais à cet égard que vous puissiez nous indiquer comment la Hongrie imagine l'intégration de ces pays, qui souffrent de divisions internes et n'ont pas résolu leurs contentieux avec leurs voisins. Je serais également intéressé de connaître le point de vue de la Hongrie sur la situation en Géorgie, pays candidat où une délégation de notre commission s'est rendue en avril dernier et dont le Conseil européen considère que le processus d'adhésion a été interrompu du fait de l'adoption de la loi sur la transparence de l'influence étrangère.

Corollaire de l'élargissement, des réformes internes de l'Union européenne doivent être menées. Lors de leur réunion la semaine dernière, les 27 ont adopté une feuille de route pour les travaux futurs sur ces réformes internes et ils ont invité la Commission à effectuer, d'ici le printemps 2025, une revue des politiques. Pour sa part, votre présidence entend mener des discussions au Conseil sur le futur des principales politiques d'ici la fin 2024, à poursuivre sous la présidence polonaise qui suivra, en vue d'un rapport d'ici juin 2025 et d'une première proposition, à cette date, de cadre financier pluriannuel. Comment votre présidence entend-elle procéder pour mener ces discussions ? Porteront-elles sur les politiques prises chacune isolément – la cohésion, la politique agricole commune... – ou sur la question globale de leur financement ? Comptez-vous aussi faire porter les discussions sur les réformes institutionnelles à mener ?

Enfin, permettez-moi de relever un dernier point sur lequel son programme de travail annonce que la Hongrie accordera une attention particulière : l'organe d'éthique interinstitutionnel européen. Notre commission est également très préoccupée par ce sujet. En février dernier, elle a adopté un rapport, que nous lui avons présenté, les vice-présidents Claude Kern et Didier Marie et moi-même, sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne. Ce rapport insiste notamment sur la nécessité de revoir à la hausse l'ambition de cet organisme éthique pour le rendre véritablement indépendant à l'égard des institutions participantes, afin qu'il puisse s'auto-saisir sur les potentielles atteintes à l'éthique, mener des enquêtes, et rendre des avis et recommandations. Nous avons aussi proposé que cet organisme assure désormais le secrétariat du registre commun de transparence, qui recense les représentants d'intérêts et qu'il établisse chaque année, dans le cadre du cycle de suivi de l'État de droit, un rapport de vérification du respect de l'État de droit par les institutions de l'Union européenne elles-mêmes. Savez-vous si la présidence hongroise entend promouvoir ces propositions ?

S. E. M. Georges Habsbourg-Lorraine, Ambassadeur de Hongrie en France. – Merci de votre accueil en cette occasion solennelle. Je suis heureux de venir, pour ma première visite en ce lieu, vous présenter les priorités de la présidence hongroise du Conseil de l'Union européenne.

Je rappelle que la Hongrie assurera la présidence tournante du Conseil pour la deuxième fois. Nous avons déjà eu l'expérience directe des tâches liées à la préparation et la gestion des missions de la présidence.

La Hongrie prend la présidence du Conseil de l'Union européenne à un moment où les circonstances et les défis sont extraordinaires. Notre continent est confronté à des défis hors du commun en raison de la guerre dans notre voisinage, du décrochage de l'Union européenne par rapport à ses concurrents mondiaux, d'une situation sécuritaire fragile, de l'immigration clandestine, de la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement internationales, des catastrophes naturelles, des effets du changement climatique et de l'impact des tendances démographiques.

En outre, 2024 étant une année de transition institutionnelle, la présidence hongroise devra assurer la continuité de travail au sein du Conseil, en coopération avec un Parlement européen et une Commission européenne nouvellement établis, et devra commencer la mise en œuvre de l'Agenda stratégique 2024-2029, qui définit les lignes principales de long terme pour le travail à accomplir au sein de l'Union. En raison de

cette transition, la première moitié de la présidence sera dominée par les changements institutionnels. La seconde sera consacrée aux tâches législatives classiques. Je tiens à souligner que la Hongrie œuvrera, comme vous l'avez dit, en courtier honnête, dans un esprit de coopération sincère entre les États membres et les institutions, pour la paix, la sécurité et la prospérité d'une Europe véritablement forte. La présidence hongroise compte sur le soutien de la France dans cette entreprise.

Les préparatifs de la présidence sont en cours depuis deux ans. Permettez-moi d'en énumérer les pierres angulaires. Nous nous attendons à une charge de travail législatif importante, malgré la transition institutionnelle : nous avons repris 122 dossiers de la présidence belge et nous attendons à 55 dossiers de trilogue. En fonction de l'agenda du Conseil, nous avons prévu à Bruxelles deux réunions du Conseil européen, 37 réunions formelles du Conseil et quatre réunions de l'Eurogroupe. En outre, environ 1 600 réunions formelles des groupes de travail se tiendront.

La présidence hongroise sera basée à Bruxelles. Néanmoins, nous organiserons environ 230 événements en Hongrie, principalement à Budapest. En particulier, se tiendront chez nous trois sommets informels – la réunion informelle du Conseil européen, le sommet de la Communauté politique européenne et le sommet Union européenne-Balkans occidentaux – ainsi que seize réunions ministérielles informelles.

Avec le ministère des affaires de l'Union européenne créé en août 2023, la Hongrie dispose pour la première fois de son histoire d'un ministère dédié aux affaires européennes. Celui-ci assurera la supervision et la coordination des tâches de la présidence. La Hongrie a minutieusement préparé cette séquence. Afin d'intégrer les positions du plus grand nombre possible de parties prenantes, nous avons consulté un nombre sans précédent d'entre elles – 280 – avant de finaliser le programme. Il s'agit en premier lieu des États membres et des institutions de l'Union européenne, des pays candidats, mais aussi des acteurs économiques, des ONG, des organismes publics, des régions, et d'autres parties prenantes comme les personnes appartenant à des minorités nationales. Pour atteindre ces objectifs, le nombre de diplomates de notre Représentation permanente auprès de l'Union européenne a presque été doublé.

Le programme de notre présidence est bien équilibré, innovant et prêt pour l'avenir. Il compte sept priorités.

La première est un nouveau pacte européen de compétitivité. Dans le contexte international actuel de défis multiples, où l'Europe est à la traîne par rapport à ses concurrents mondiaux, il est vital d'améliorer la productivité et donc la compétitivité de l'Union et de ses États membres, et de stimuler la croissance. Il est dans notre intérêt commun de remédier aux effets des circonstances économiques difficiles de ces dernières années, telles que l'inflation élevée, l'augmentation de la dette publique, les prix élevés de l'énergie, la fragmentation des chaînes d'approvisionnement internationales ou la productivité européenne plus faible et la croissance économique plus lente que chez nos concurrents, et de remettre l'économie de l'Union européenne sur une trajectoire ascendante.

La présidence hongroise mettra fortement l'accent sur l'amélioration de la compétitivité européenne en intégrant cet objectif dans toutes les politiques, selon une approche holistique. Notre objectif est de contribuer au développement d'une stratégie

industrielle neutre sur le plan technologique, d'un cadre pour stimuler la productivité européenne, d'une économie ouverte et d'une coopération économique internationale, ainsi que d'un marché du travail flexible, qui crée des emplois sûrs et offre des salaires en hausse en Europe – ce qui est un facteur crucial pour la croissance et la compétitivité. L'adoption d'un nouveau pacte européen pour la compétitivité est une priorité essentielle de la présidence hongroise afin de rétablir le développement économique et de créer les conditions d'une croissance durable, d'approfondir le marché intérieur et de concentrer le soutien sur les petites et moyennes entreprises, ainsi que de promouvoir la transition verte et numérique, en partenariat avec les acteurs économiques et les citoyens européens. Nous souhaitons encourager la coopération internationale et assurer la stabilité et la durabilité des emplois.

Notre deuxième priorité sera le renforcement de la politique européenne de défense. Les conflits, actuels et émergents, sur le continent et dans le monde entier, ont une fois de plus mis en évidence la nécessité pour l'Union européenne d'assumer une plus grande responsabilité pour sa propre sécurité et de renforcer sa coopération en matière de défense sur la base de ses intérêts stratégiques et de sa capacité à agir de manière flexible et indépendante. Dans cette optique, la présidence hongroise mettra particulièrement l'accent sur le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE), y compris l'innovation en matière de défense et l'amélioration de la coopération entre les États membres en matière de marchés public de défense, au-delà de la mise en œuvre de la boussole stratégique, qui définit les principales orientations de la politique de défense de l'Union européenne.

Notre troisième priorité concerne l'élargissement. L'élargissement est l'une des politiques les plus réussies de l'Union européenne. Pour préserver cette tendance favorable, il est essentiel que la politique d'élargissement reste fondée sur le mérite, équilibrée et crédible. L'Union européenne s'emploie depuis longtemps à garantir une perspective européenne aux Balkans occidentaux, car la communauté ne saurait être complète sans l'adhésion de cette région. L'intégration de la région profite à l'Union européenne en termes économiques, sécuritaires et géopolitiques. Il faut donc favoriser les processus d'intégration européenne par le nouveau plan de croissance, récemment accepté, qui jouera un rôle essentiel au cours de la présidence, sachant que les premiers rapports et projets de chacun des pays seront attendus à la fin de l'automne. Nous devons rester le premier partenaire économique et politique de la région en empêchant que les pays tiers qui gagnent du terrain n'accroissent leur influence. Il est dans l'intérêt vital de l'Union européenne d'être un partenaire stable et fiable dans son voisinage immédiat, qui souhaite faire partie de l'Union européenne dans un avenir prévisible.

La présidence hongroise considère également l'énergie comme un élément important de l'intégration des Balkans occidentaux et accordera donc une attention particulière à la facilitation des interconnexions avec les systèmes énergétiques de la région, à la promotion de la transition énergétique dans la région et à la coopération en vue d'exploiter son potentiel en matière d'énergie verte. Afin d'élargir et d'approfondir notre coopération, nous inviterons nos partenaires à des consultations dans le cadre du sommet Union européenne-Balkans occidentaux et de la Communauté politique européenne. La présidence prévoit également d'organiser des conférences intergouvernementales avec les pays candidats prêts à adhérer à l'Union européenne. Une attention particulière sera accordée au processus d'élargissement du trio oriental que constituent la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie, conformément aux règles et pratiques établies.

Notre quatrième priorité concerne l'immigration clandestine. La pression migratoire à laquelle l'Europe est confrontée depuis plusieurs années n'est pas seulement un défi pour l'Union dans son ensemble, mais représente également une charge énorme pour les États membres, en particulier ceux qui se trouvent aux frontières extérieures de l'Union. L'Union européenne s'est fixé comme objectif à long terme de s'attaquer à ce problème, ce qui nécessite des instruments efficaces, même à court terme. Afin de trouver des solutions appropriées, une coopération plus étroite avec les pays voisins de l'Union européenne est indispensable, ainsi qu'avec les principaux pays d'origine de ce transit. L'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains doivent être endigués.

À cet égard, la présidence hongroise accordera une attention particulière à la dimension extérieure de l'immigration, et notamment à une coopération efficace avec les pays tiers concernés, à des retours plus efficaces et à des solutions innovantes en matière de règles d'asile. En outre, lors du suivi de la mise en œuvre des priorités annuelles du cycle de Schengen, nous avons l'intention de souligner l'importance de la protection des frontières extérieures et la nécessité de disposer de fonds européens à cette fin.

Outre le renforcement des partenariats stratégiques existants en Afrique du Nord, comme avec la Tunisie et l'Égypte, la présidence hongroise s'efforcera de promouvoir le développement de nouveaux accords globaux avec les pays de la région du Sahel, au sens large, y compris la Mauritanie, le Sénégal et le Tchad, en coopération avec la Commission européenne, tout en soulignant la nécessité d'un dialogue axé sur la sécurité avec d'autres acteurs régionaux clés, comme le Niger et la Libye.

La politique de cohésion fera l'objet de notre cinquième priorité. Pour assurer un développement harmonieux et équilibré dans l'Union, il est essentiel que l'Europe réduise les disparités régionales et garantisse la cohésion économique, sociale et territoriale. Une politique de cohésion bien structurée et équilibrée est l'instrument clé à cet égard. La politique de cohésion, en tant que principale politique d'investissement de l'Union européenne, s'est avérée efficace pendant des décennies pour atteindre les objectifs inscrits dans les traités. Néanmoins, selon le neuvième rapport sur la cohésion, plus d'un quart de la population de l'Union européenne vit dans des régions qui n'atteignent pas 75 % du niveau de développement moyen de l'Union.

La convergence de ces régions est non seulement cruciale pour exploiter pleinement le potentiel de compétitivité de l'Union européenne, mais elle est également essentielle au bon fonctionnement du marché unique. La Hongrie prévoit un débat stratégique de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion, portant aussi sur son rôle dans la promotion de la compétitivité et de l'emploi, ainsi que pour relever les défis démographiques. Un rôle clé de la présidence hongroise sera également de contribuer à la préparation de propositions législatives en adoptant des conclusions du Conseil sur l'avenir de la politique de cohésion. L'évaluation à mi-parcours des programmes de cohésion aura lieu pendant la présidence hongroise. Les messages politiques issus de ce processus seront essentiels pour les négociations sur l'avenir de la politique de cohésion et son rôle dans le budget de l'Union européenne, au sein du cadre financier pluriannuel, qui débiteront au printemps 2025.

La sixième priorité est l'agriculture. Ces dernières années, l'agriculture a été confrontée à un certain nombre de défis importants et les agriculteurs de l'Union

européenne ont dû faire face à des circonstances extraordinaires. Des conditions météorologiques exceptionnelles dues au changement climatique, l'augmentation du coût des intrants, l'accroissement des importations en provenance de pays tiers et des règles de production trop strictes ont considérablement réduit la compétitivité du secteur. L'accumulation de ces défis a conduit à une situation où les moyens de subsistance des agriculteurs européens sont menacés. Il est essentiel de considérer l'agriculture non pas comme une cause du changement climatique, mais comme une partie de la solution, et d'inciter les agriculteurs à adopter des pratiques de production plus durables. Une garantie à long terme de la souveraineté et de la sécurité alimentaire devrait faire partie de l'autonomie stratégique de l'Union européenne. Il est essentiel que l'Union européenne soit en mesure de fournir une alimentation saine à sa population et de maintenir son rôle dans l'alimentation du monde.

Ainsi, la présidence hongroise veillera à ce que le Conseil des ministres de l'agriculture de l'Union européenne fournisse des orientations politiques à la future Commission européenne sur les règles de la politique agricole de l'Union européenne après 2027. La priorité de cette présidence est de mettre en œuvre une politique agricole européenne centrée sur l'agriculteur. Nous avons besoin d'une politique agricole européenne compétitive, résistante aux crises, durable, favorable aux agriculteurs et fondée sur la connaissance. La question du gaspillage alimentaire figurera aussi à notre agenda.

La septième et dernière grande priorité, c'est naturellement la question démographique. Le vieillissement accéléré des sociétés européennes, les systèmes de protection sociale non viables et les pénuries de main-d'œuvre sont des défis de longue date qui s'amplifient dans toute l'Europe et qui doivent être traités de manière urgente et efficace. Le vieillissement de la société, la transition verte et numérique, l'exode rural, la pression croissante sur les ressources fiscales et l'évolution du monde du travail sont autant d'enjeux démographiques qu'il convient de mettre en lumière. Ces enjeux sont devenus de plus en plus importants pour la compétitivité de l'Union européenne et la viabilité des finances publiques. La présidence hongroise, respectant pleinement les compétences des États membres, souhaite attirer l'attention sur ces défis. La boîte à outils démographique de la Commission publiée en octobre 2023 constitue une bonne base pour cela. Par une approche horizontale, notre objectif est donc d'intégrer la réflexion liée aux défis démographiques dans tous les domaines, à tous les niveaux de l'Union européenne. La présidence prévoit d'organiser une conférence de haut niveau à Budapest sur la démographie. Nous suivrons cette initiative à Paris, à notre niveau.

Mesdames, messieurs les sénateurs, ce sont là nos sept priorités. Notre programme aborde naturellement d'autres sujets, comme la politique de l'espace, notamment ses aspects juridiques, le terrorisme, l'énergie, ou le problème de l'antisémitisme.

Pour conclure, permettez-moi d'attirer votre attention sur le logo officiel de notre présidence. Il représente un Rubik's cube. C'est une manière de saluer le 50^e anniversaire de la création de cette invention hongroise emblématique, mais aussi de porter un message symbolique. Le cube de Rubik est composé de 27 petits cubes, ce qui peut en faire une représentation des 27 États membres de l'Union européenne, et illustre la complexité des questions européennes et l'ingéniosité nécessaire pour les résoudre. Dans cette optique, notre présidence vise à incarner l'esprit d'innovation et de résolution des problèmes. La présidence hongroise a pour objectif d'aborder les vrais

problèmes de l'Europe avec de vraies solutions, en promouvant un dialogue ouvert et honnête, afin de parvenir à l'unité dans la diversité. Notre succès sera celui de l'Europe !

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour cette présentation détaillée. Je donne tout d'abord la parole à M. Claude Kern, président du groupe interparlementaire d'amitié France-Hongrie.

M. Claude Kern. – Merci, monsieur l'Ambassadeur, pour la présentation de ces sept priorités, et bravo pour le logo inspiré du Rubik's Cube : il fallait en avoir l'idée !

La Hongrie a déclaré au sein du Conseil « Justice et affaires intérieures » qu'il fallait renforcer la résilience de l'espace Schengen face aux crises. Elle réclame la finalisation du processus d'élargissement par la levée des frontières terrestres avec la Bulgarie et la Roumanie. Pensez-vous que ces pays y sont prêts ?

Sur l'élargissement, vous prônez une approche fondée sur le mérite. Pouvez-vous nous en dire plus ? Quelle est la position actuelle de la Hongrie sur les dernières prises de position, et même le rétropédalage, de la Géorgie ? Le Gouvernement géorgien actuel est-il encore sur la voie de l'adhésion, ou non ? Souhaite-t-il vraiment adhérer aux valeurs de l'Union européenne ?

Votre programme ne compte que quelques lignes à l'adresse du Conseil « Éducation, jeunesse, culture et sport », qui ne se réduit pas aux seuls médias audiovisuels.

M. Pascal Allizard. – Félicitations pour ce symbole sympathique qu'est le Rubik's Cube ; cependant, ne laissez pas les technocrates bruxellois vous imposer leur logiciel, faisons de la politique, c'est beaucoup plus important.

Je partage votre objectif d'une autonomie stratégique en matière agricole et d'une agriculture durable. Pensez-vous possible de sortir l'agriculture des accords de libre-échange ? Nous avons aussi un sujet en matière de lobbying, de taxinomie, de *name and shame* vis-à-vis de nos industries de défense : pouvez-vous vous y attaquer à l'échelle européenne ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Vous évoquez le nouveau pacte européen de compétitivité, c'est essentiel. Comment assurer une concurrence équitable dans le secteur automobile, en particulier sur les voitures électriques, avec la Chine, pays qui subventionne massivement son industrie ? La Commission européenne, ce 12 juin, vient d'annoncer l'application de droits de douane supplémentaires sur ces véhicules électriques chinois, une décision qui a irrité Pékin. La Hongrie ayant, ces dernières années, renforcé ses échanges avec la Chine, en particulier sur les infrastructures, quelle stratégie propose-t-elle pour apporter une réponse européenne coordonnée et efficace aux pratiques commerciales déloyales de la Chine, en particulier dans le secteur automobile électrique, qui est appelé à se développer fortement ?

Le programme de la présidence hongroise, ensuite, inclut l'avancement des négociations sur les propositions législatives en cours en matière financière. Le programme de la présidence mentionne l'importance de l'euro numérique, mais sans

précision ; la Hongrie ne faisant pas partie de la zone euro, l'euro numérique sera-t-il une priorité d'action pour votre présidence ? J'ai rédigé, avec Pascal Allizard, un rapport d'information sur le sujet, que vient d'adopter notre commission : nous en soulignons les enjeux en termes de souveraineté monétaire, de concurrence, mais aussi de complétude de notre législation financière. Comment la Hongrie envisage-t-elle d'avancer sur ce sujet ?

Enfin, comment voyez-vous l'avenir de l'union des marchés des capitaux ?

S. E. M. Georges Habsbourg-Lorraine. – Comme nous travaillons en équipe, au sein de l'ambassade, je demanderai à certains de mes collaborateurs ici présents d'apporter leurs éléments de réponse.

La Hongrie a un intérêt historique profond à ce que la Bulgarie et la Roumanie entrent dans l'espace Schengen. Les procédures sont très claires sur les prérequis, en particulier techniques, je le sais d'expérience pour avoir vécu l'intégration de la Hongrie. La Bulgarie et la Roumanie ont beaucoup travaillé dans ce sens. C'est dans notre intérêt qu'elles entrent dans l'espace Schengen : nous travaillerions alors mieux avec elles, surtout pour les minorités communes. Nous aurons encore la Serbie à notre frontière, il restera un travail important à conduire avec ce pays. J'espère que nous ferons bientôt ce pas historique consistant à intégrer la Roumanie et la Bulgarie dans l'espace Schengen.

Pourquoi mentionner le mérite à propos de l'élargissement ? Je parlerai ici encore d'expérience, de la période où la Hongrie était candidate à l'adhésion et où nous avons dû changer notre droit pour le rendre compatible avec les règles européennes. Je crois qu'il faut que les règles d'intégration européenne soient très claires, précises, et que le calendrier en dépende : c'est la meilleure façon pour que l'intégration ne soit pas une question seulement politique, avec ce que cela comporte d'aléa. Quand on fait des promesses irréalisables, on n'est pas rigoureux sur sa responsabilité ; il me semble donc plus correct d'annoncer très clairement les étapes à franchir pour intégrer l'UE. J'ai participé aux négociations pour l'intégration de la Hongrie : nous étions parfois plus avancés que d'autres pays, on nous avait promis une intégration pour 1998, puis pour 2000, puis pour 2002, mais cela n'a pas fonctionné puisqu'il fallait attendre d'autres pays et que l'intégration était d'abord une question politique. Quand on travaille et qu'on avance, sans être reconnu, cela crée un sentiment qu'il faudrait éviter de provoquer de nouveau chez ceux qui veulent entrer aujourd'hui dans l'Europe.

La Géorgie est un pays indépendant, démocratique, qui prend des décisions souveraines ; l'UE peut ne pas partager ces décisions, mais elle doit les respecter, la Géorgie est un pays démocratique et nous devons nous accommoder même de décisions qui ne nous plaisent pas. Je crois donc qu'il faut dire clairement les règles à suivre pour l'intégration à l'Europe, et respecter pleinement les décisions que les candidats prennent souverainement.

Sur l'agriculture, je cède la parole à notre spécialiste.

M. Péter Bartha, Conseiller chargé aux affaires agricoles et environnementales à l'Ambassade de Hongrie. – Nous sommes sur la même position que la France sur les traités de libre-échange : il faut de la réciprocité et des clauses miroirs dans les traités. Peut-on imaginer des traités sans l'agriculture ? C'est un

objectif compliqué à atteindre, je crois qu'il faut commencer par demander de la réciprocité et voir comment les différentes parties remplissent les conditions du traité.

M. Balazs Gölöncser, conseiller économique à l'Ambassade de Hongrie.

– Sur l'industrie automobile, les pays européens sont divisés, en particulier vis-à-vis de la protection de notre marché face à la concurrence chinoise. La présidence hongroise va tout mettre en œuvre pour prioriser les questions de compétitivité européenne, dans une approche d'ensemble – je ne suis pas sûr que les mesures protectrices soient toujours les meilleures, il faudra probablement adapter certaines mesures –, et nous devons aussi, en suivant nos objectifs de développement industriel, tenir compte des objectifs climatiques européens. Une réunion organisée par la présidence hongroise et l'Association européenne de l'industrie automobile se tiendra le 25 septembre à Bruxelles : ce sera l'occasion d'y travailler.

Le Conseil de l'Union européenne discute d'un certain nombre de paquets législatifs reflétant les défis et les opportunités de la numérisation. Le paquet sur la révision des services de paiement, l'accès aux données financières et l'euro numérique, est d'une importance particulière : il devra être examiné rapidement. D'autres volets sont très importants aussi, en particulier la fiscalité, car il y a de nouveaux besoins liés aux nouveaux modèles d'entreprise et aussi parce que la fiscalité est un outil pour renforcer la compétitivité des entreprises, aux côtés des outils que sont la numérisation, l'utilisation efficace de l'information et la simplification des procédures, donc une somme d'enjeux plus larges que l'euro numérique.

Enfin, il est dans notre intérêt commun de veiller à ce que les règles financières apportent une réponse claire aux défis de notre temps et continuent à garantir la stabilité financière. C'est pourquoi nous voulons faire avancer les négociations sur au moins quatre paquets législatifs en particulier. Je veux parler, au sein de l'Union bancaire, de la révision du cadre pour la gestion des crises et la garantie des dépôts ; sur ce dossier, nous espérons faire aboutir la négociation déjà longue avec le Parlement. Sur la stratégie d'investissement de détail, paquet qui a pour but de promouvoir les investissements privés, nous espérons des négociations en trilogue à la fin de notre présidence avec le Parlement. Nous sommes parfaitement conscients également de l'intérêt que la France porte à l'avenir de l'Union des marchés des capitaux. J'ai personnellement assisté tout récemment à une réunion à ce sujet à Bercy ; la Hongrie souhaite faciliter l'accès au financement aux petites et moyennes entreprises, mais aussi aux grands groupes, et réduire la charge administrative qui pèse sur ces entreprises. Je sais que la France a pris des initiatives, notamment au niveau des instituts financiers européens, pour que de nouveaux services financiers puissent également participer à cette union du marché des capitaux. Enfin, nous souhaitons soutenir la réflexion en cours sur la supervision intégrée des activités sur ces marchés des capitaux.

M. Michaël Weber. – Je me réjouis, Monsieur l'Ambassadeur, de votre attachement à la Lorraine et à Lunéville et Nancy en particulier.

La présidence hongroise annonce que ses priorités seront la compétitivité, la défense, l'élargissement et l'immigration illégale : est-ce à dire que les autres priorités seront éludées, en particulier les engagements de l'UE pour une transition énergétique juste, et pour la biodiversité ? Quel accueil la présidence hongroise fait-elle aux dix « tests verts » que le Bureau européen de l'environnement vient de lui adresser, et comment compte-t-elle avancer sur le pacte vert ? La période électorale que nous

venons de vivre souligne l'importance du projet politique européen, de la vision qu'on déploie à l'échelle européenne, pour que nos compatriotes y voient leur intérêt et adhèrent au projet européen – et je me demande si les priorités définies par la présidence hongroise y suffisent : qu'en pensez-vous ?

Deuxième sujet, l'élargissement, et le lien que vous faites avec l'idée de mérite. Je pourrais comprendre qu'au moment de l'élargissement, on prenne en compte la cohérence culturelle, géographique, les valeurs démocratiques, mais je me demande quelle est la signification du mérite en l'occurrence, surtout en parlant des Balkans – on peut légitimement s'interroger par exemple sur la différence de traitement qui est faite, à l'aune de la démocratie, entre la Serbie et l'Ukraine. Le mérite technique, d'après ce que j'ai compris de votre propos, n'est pas du tout une garantie du partage des valeurs européennes. Il y a besoin d'un éclaircissement, et aussi sur la question de savoir si la Hongrie bloque un potentiel processus d'adhésion de l'Ukraine, du fait de ce préalable technique que vous mettez en avant.

M. Alain Cadec. – Je ne doute pas de la bonne volonté de la Hongrie, mais je m'interroge. Comment concilier les priorités apaisantes que vous nous présentez, et ce que dit le président Viktor Orbán ? Son slogan quelque peu provocateur « *Make Europe great again* » rappelle ce qui se fait ailleurs, et le président Orbán, s'il n'a pas tort en disant que les Européens veulent la paix, l'ordre et le développement, inquiète lorsqu'il ajoute qu'ils n'obtiennent de Bruxelles que la guerre, les migrations et la stagnation... J'ai connu, comme député européen, le Fidesz à Strasbourg, membre du PPE ; Viktor Orbán évoque maintenant la création d'un nouveau groupe, les « Patriotes pour l'Europe » : comment s'articulent les propos du Premier ministre hongrois et ce que vous annoncez comme programme de la présidence hongroise du Conseil de l'UE ?

S. E. M. Georges Habsbourg-Lorraine. – Oui, je suis très attaché à la Lorraine, à Nancy en particulier, où je me rends dès que l'occasion se présente.

Merci de m'interroger sur le projet européen, parce qu'il me semble de la plus haute importance d'amener plus de nos compatriotes à mesurer ce que l'Europe leur apporte. J'ai été fasciné par la proposition du président Macron d'une conférence sur le futur de l'Union européenne, qui offrait une occasion forte pour parler d'Europe. On entend beaucoup de critiques sur l'Europe : il est vrai que les institutions européennes ont des défauts, qu'il faut faire des réformes, donc comprendre où l'on en est et débattre de ce qu'il faut faire ; malheureusement, les élections européennes, qui sont l'occasion de ce débat, se sont jouées surtout sur des questions de politique intérieure, les Européens y ont surtout exprimé leur opinion envers leur gouvernement national. Je viens d'une famille très européenne : mon père a travaillé toute sa vie sur des questions européennes et ce que j'ai appris de lui, c'est que le projet européen était d'abord motivé par des questions de sécurité et de stabilité, alors qu'aujourd'hui on parle surtout des questions économiques. Il faut revenir aux bases et parler des sujets européens, ou bien l'Europe ne peut pas se présenter positivement. Cette Europe a changé depuis quarante ou cinquante ans, et cela nécessite des réformes, sur lesquelles des politiciens prennent des positions – vous l'avez souligné, le président Viktor Orbán critique l'UE, mais c'est pour changer ce qui ne va pas, débattre sur ce qu'on peut faire mieux. Notre intérêt immédiat, c'est de faire une présidence technique, avec des priorités dont l'urgence est claire – et c'est pourquoi, plutôt qu'un projet politique qui n'aurait pas été suffisamment débattu, nous avons positionné la compétitivité comme question principale, car elle participe des autres priorités, elle est décisive pour le

développement économique de l'UE et le bien de tous, de même que pour la démographie, ou encore pour la cohésion entre territoires. Nous avons identifié les priorités de la présidence hongroise après des discussions avec les ONG, avec les pays membres, avec les institutions européennes, nous nous sommes organisés pour les mettre en œuvre, – nous disposons désormais d'un ministère des affaires européennes dédié. Nous aurons quelque 1 600 réunions à conduire en un semestre, c'est assez complexe mais nous allons faire au mieux de ce que nous pourrons.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour votre présence et vos propos.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.

Voisinage et élargissement

*Déplacement d'une délégation du groupe interparlementaire d'amitié
France-Balkans occidentaux en Bosnie-Herzégovine du 22 au 26 avril 2024 –
Communication de Mme Marta de Cidrac*

M. Jean-François Rapin, président. – Marta de Cidrac va maintenant présenter le compte rendu du déplacement qu'elle a effectué en Bosnie-Herzégovine, en avril dernier, en qualité de présidente du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux du Sénat ; Didier Mandelli, président délégué de ce groupe d'amitié pour la Bosnie-Herzégovine, y a aussi participé et je lui souhaite la bienvenue.

Le 21 mars dernier, le Conseil européen a décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion à l'Union européenne avec la Bosnie-Herzégovine, laquelle s'était vu reconnaître le statut de pays candidat quinze mois plus tôt. Aussi le bureau de notre commission avait-il prévu qu'une délégation se rendrait en Bosnie-Herzégovine au cours de l'année. Toutefois, l'ordre du jour des travaux de notre commission étant particulièrement chargé, nous n'avons pu organiser un tel déplacement à cette heure. Nous sommes donc particulièrement intéressés de vous entendre.

Mme Marta de Cidrac, présidente du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux. – Sous ma présidence, une délégation du groupe d'amitié France-Balkans occidentaux du Sénat, composée de Didier Mandelli, président délégué pour la Bosnie-Herzégovine, et de Laurence Harribey, présidente déléguée pour le Monténégro, s'est effectivement rendue en Bosnie-Herzégovine du 22 au 26 avril 2024.

À Sarajevo, à Banja Luka et à Mostar, nous avons rencontré les principaux responsables politiques, les représentants de la communauté internationale et plusieurs membres de la société civile. Tout au long de notre séjour, nous avons bénéficié de l'aide précieuse de l'ambassadeur de France en Bosnie-Herzégovine, François Delmas. Je l'en remercie.

Ce déplacement avait pour objectif de dresser un état des lieux de la situation en Bosnie-Herzégovine, près de trente ans après la signature des accords de Dayton-Paris. Nous souhaitions faire le point non seulement sur les tensions entre les différentes communautés dans le contexte de la guerre en Ukraine, mais aussi sur le processus de rapprochement avec l'Union européenne.

À la demande du président Rapin, je vous présenterai, en trois points, les principaux enseignements que nous avons retirés de notre déplacement : tout d'abord, je ferai l'état des lieux de la situation institutionnelle ; ensuite, je décrirai les tensions entre les différentes communautés ; enfin, j'évoquerai le rôle de l'Union européenne et de la France.

L'architecture institutionnelle de la Bosnie-Herzégovine est issue de la dislocation de la Yougoslavie et du conflit qui, entre 1992 et 1995, a déchiré le pays et a causé la mort d'environ 100 000 personnes. Ce conflit, rappelons-le, opposait les Serbes de Bosnie et de Serbie majoritairement orthodoxes aux Bosniaques musulmans et aux Croates traditionnellement catholiques, ces derniers s'étant parfois querellés entre eux.

La capitale, Sarajevo, a été assiégée pendant toute la guerre et porte toujours les stigmates des bombardements. Le massacre de la population bosniaque de Srebrenica en juillet 1995 par l'armée bosno-serbe a été qualifié de génocide par la Cour internationale de justice (CIJ) et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY).

Après plus de trois ans de conflit, l'intervention de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan) a contraint les belligérants à accepter un cessez-le-feu et à signer, en décembre 1995, les accords de paix de Dayton-Paris.

Au cours de notre déplacement, nous avons déposé une gerbe devant le monument dédié aux quatre-vingt-quatre soldats français tombés durant les opérations.

La Constitution de Bosnie-Herzégovine, qui n'est autre que l'annexe IV des accords de Dayton, institue un système politique particulièrement complexe qui s'efforce d'assurer un équilibre entre les trois peuples constitutifs : les Bosniaques musulmans, les Bosno-Serbes et les Bosno-Croates, qui représentent respectivement environ 50 %, 30 % et 15 % de la population.

Aujourd'hui, deux entités composent ce pays de 3,5 millions d'habitants : la Republika Srpska, à dominante serbe, et la fédération de Bosnie-Herzégovine, qui réunit Bosniaques musulmans et Croates.

Leurs frontières ont été définies en fonction des positions des belligérants au moment de la signature des accords de Dayton. Le texte prévoit la mise en place d'un État fédéral qui regroupe les deux entités et dont les compétences sont relativement limitées, l'essentiel du pouvoir étant décentralisé.

Le fonctionnement des deux entités n'est pas pour autant identique : la Republika Srpska est centralisée, tandis que la fédération croato-bosniaque est très décentralisée et divisée en dix cantons, notamment pour garantir la représentation des Croates, chaque canton disposant d'un gouvernement et d'un parlement. À l'échelon central, il existe une présidence collégiale tournante comprenant trois membres, un par peuple constitutif.

In fine, l'exercice du pouvoir en Bosnie-Herzégovine est fragmenté entre quatorze gouvernements, réunissant au total près de 180 ministres, ce qui rend d'autant plus difficile la prise de décision.

Combinée à des dispositions constitutionnelles garantissant à chacun des trois peuples constitutifs une capacité de blocage de toute décision jugée contraire à ses intérêts, une telle architecture institutionnelle aboutit à une paralysie de l'action politique.

La vie politique locale reflète d'ailleurs cet état d'esprit. Les trois peuples constitutifs restent divisés et poursuivent chacun leur agenda : les Bosniaques, majoritaires, cherchent à renforcer les institutions centrales, tandis que les Bosno-Serbes et les Bosno-Croates, chacun selon des modalités différentes, militent en sens inverse pour plus d'autonomie et expriment parfois des velléités sécessionnistes.

Les partis nationalistes dominent la vie politique et entretiennent une relation clientéliste dans leurs fiefs géographiques respectifs, où ils distribuent emplois publics, marchés et subventions.

Le souvenir de la guerre et la haine latente entre anciens belligérants fragilisent tout rapprochement. Ainsi, le projet de résolution de l'Assemblée générale des Nations unies relatif à la création d'une journée internationale de réflexion et de commémoration du génocide de Srebrenica est fortement contesté par les Serbes.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a, de son côté, remis en question le modèle institutionnel bosniaque au travers de l'arrêt *Sedjic et Finici c. Bosnie-Herzégovine*, rendu le 22 décembre 2009.

À l'heure actuelle, la Constitution du pays ne permet pas aux citoyens non membres des trois peuples constitutifs – Juifs ou Roms, par exemple – de se présenter aux élections centrales. Quatorze minorités se voient ainsi privées d'éligibilité. Pour autant, la mise en conformité de la Constitution avec cet arrêt ne semble pas une priorité, quand bien même elle détermine l'avenir européen du pays.

Au cours de notre visite, nous avons pu rencontrer les trois membres de la présidence collégiale. Ils ont chacun tenu un discours très nationaliste, à l'exception du représentant bosno-croate, qui a défendu une approche civique. Sachez que les Croates le considèrent comme illégitime, dès lors qu'il a été élu avec les voix des Bosniaques.

Une tutelle sur la Bosnie-Herzégovine a été créée sous la forme d'un haut représentant international chargé de surveiller la mise en œuvre des accords de Dayton. Doté de pouvoirs importants, dits pouvoirs de Bonn, le haut représentant peut non seulement imposer des lois ou s'y opposer, en dépit des décisions prises par le Parlement élu, mais aussi destituer les responsables politiques locaux qui contreviendraient aux accords de paix.

Christian Schmidt, l'actuel haut représentant, semble avoir une conception très poussée de son rôle. Il a ainsi eu recours aux pouvoirs de Bonn pour annuler la loi électorale le jour même des élections. À l'évidence, sa présence dans le pays pose question : d'un côté, le haut représentant est un garant de la stabilité, mais, de l'autre, il constitue un facteur déresponsabilisant pour l'engagement des réformes.

Il existe bel et bien un consensus entre les parties en présence sur les insuffisances des institutions en place, mais chacune d'entre elles préfère assigner la responsabilité de l'échec à la communauté voisine.

J'en viens aux fortes tensions internes observées en Bosnie-Herzégovine, que la guerre en Ukraine a accentuées. La Bosnie-Herzégovine mène une politique étrangère largement rendue complexe par ses divisions internes.

La position du pays doit être en principe déterminée de façon consensuelle par la présidence tripartite. Pourtant, chacun des trois peuples constitutifs entretient des relations extérieures parallèles avec ses partenaires privilégiés : la Croatie pour les Bosno-Croates ; la Serbie et la Russie pour les Bosno-Serbes ; la Turquie pour les Bosniaques.

Ainsi, la Bosnie-Herzégovine n'a pas reconnu l'indépendance du Kosovo, en raison de l'hostilité des Bosno-Serbes.

Un consensus existe en faveur de l'intégration européenne, mais les Bosniaques restent divisés sur la question du rapprochement avec l'Otan. En effet, si les Bosniaques et les Bosno-Croates soutiennent l'adhésion à l'Alliance atlantique, les Bosno-Serbes y sont hostiles et plaident pour la neutralité.

Je le disais, la guerre en Ukraine a aggravé les tensions entre les trois communautés. Alors que les Bosniaques et Bosno-Croates prônent un alignement sur les positions de l'Union européenne, y compris en matière de sanctions, les Bosno-Serbes s'y opposent et continuent de ménager la Russie.

Le Président de la Republika Srpska, Milorad Dodik, que nous avons reçu au Sénat peu avant notre visite, tient un discours ouvertement sécessionniste et prorusse. Il a instauré un régime autoritaire et clientéliste et cultive des liens avec la Serbie et la Russie de Vladimir Poutine. Il conteste la légitimité du haut représentant, du fait qu'il n'a pas été désigné par le Conseil de sécurité des Nations unies, et celle de la Cour constitutionnelle, qui comprend des juges étrangers.

Placé sous sanctions américaines et poursuivi par le procureur général de Bosnie-Herzégovine, Milorad Dodik a agité à plusieurs reprises la menace d'un retrait des Bosno-Serbes des institutions de l'État, voire d'une sécession pacifique de la Republika Srpska du reste de la Bosnie-Herzégovine.

Cette crise a atteint son paroxysme lorsque, le 26 mars dernier, le haut représentant a utilisé les pouvoirs de Bonn pour modifier la loi électorale en vue de lutter contre la fraude. Le projet de résolution de l'Assemblée générale des Nations unies pour l'instauration d'une journée de commémoration du génocide de Srebrenica n'a pas arrangé les choses, car cela pourrait faire porter l'accusation d'une responsabilité sur l'ensemble des Serbes.

Comme nous avons pu le constater lors de notre entretien avec le maire croate de la ville de Mostar, les Bosno-Croates craignent d'être marginalisés par rapport aux Bosniaques musulmans. Certains revendiquent une plus grande autonomie, voire la création d'une troisième entité.

Dans ce contexte, faut-il craindre un regain de violence qui pourrait être attisé par la Russie, sans doute pour ouvrir un nouveau front, ce qui aurait pour effet de déstabiliser l'ensemble de la région des Balkans ?

Dans le cadre du volet militaire des accords de Dayton, l'Union européenne a succédé à l'Otan en assurant une présence militaire *via* l'opération Althea. Les effectifs, réduits de 7 000 à 600 soldats entre 2004 et 2012, ont été récemment accrus : on compte désormais 1 600 soldats, avec le renfort d'un bataillon français d'environ 250 soldats que nous avons rencontrés.

Le mandat de l'opération militaire est fixé par une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, renouvelée chaque année à l'automne. Les effectifs seraient insuffisants pour faire face à d'éventuels affrontements armés, mais cette présence militaire remplit une fonction dissuasive.

Si les tensions politiques restent vives, nous avons le sentiment que la majorité de la population aspire à la paix et au développement économique. En effet, la Bosnie-Herzégovine demeure l'un des pays ayant le plus faible niveau de vie en Europe. En outre, elle subit une crise démographique en raison de la baisse de la natalité et d'une émigration massive, en particulier de la jeunesse.

Dans ce contexte, l'adhésion à l'Union européenne constitue l'un des rares objectifs communs partagés entre les trois communautés.

Je conclurai en évoquant le rôle de la France et de l'Union européenne. La perspective d'adhésion des pays des Balkans occidentaux a été reconnue dès 2000, sous présidence française de l'Union européenne. Alors que plusieurs pays issus de l'ex-Yougoslavie sont aujourd'hui membres de l'Union européenne, comme la Slovénie et la Croatie, ou engagés dans un processus de négociations, comme le Monténégro et la Serbie, la Bosnie-Herzégovine est longtemps restée en retrait. La principale raison tient au blocage des réformes résultant de la paralysie du système institutionnel.

En décembre 2022, le Conseil européen a accordé à la Bosnie-Herzégovine le statut de pays candidat et a approuvé, les 21 et 23 mars 2024, l'ouverture des négociations d'adhésion. Cette mesure, qui a été unanimement saluée en Bosnie-Herzégovine, constitue un clair signal d'encouragement aux dirigeants bosniaques à poursuivre les réformes nécessaires dans la voie vers l'adhésion, ainsi qu'un avertissement pour le maintien de l'unité et la stabilité du pays.

Elle signifie aussi la volonté de l'Union européenne de ne pas oublier les pays des Balkans occidentaux, dans le contexte de l'ouverture des négociations d'adhésion de l'Ukraine et de la Moldavie.

L'ouverture effective des négociations reste toutefois conditionnée à la mise en œuvre de quatorze priorités clés. Définies par la Commission européenne en mai 2019, elles portent notamment sur le renforcement de l'État de droit et sur les réformes institutionnelles. Or la crise politique actuelle née de la multiplication des menaces sécessionnistes en Republika Srpska semble pour le moment bloquer le pays dans la réalisation des réformes nécessaires à la poursuite du processus.

Pour autant, notre délégation considère que l'Union européenne devrait continuer à encourager la Bosnie-Herzégovine à poursuivre ses efforts dans la voie du rapprochement avec l'Union européenne, car cela contribue à la stabilité du pays et de l'ensemble des Balkans.

Enfin, bien qu'elle ait joué un rôle majeur pour mettre un terme au conflit, la France n'occupe qu'une place réduite en matière économique ou d'influence politique, surtout par rapport à l'Allemagne.

Notre pays ne figure respectivement qu'aux quinzième et neuvième rangs en matière d'importations et d'exportations avec la Bosnie-Herzégovine. Nous nous plaçons ainsi loin derrière l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie et la Turquie.

La Bosnie-Herzégovine dispose pourtant d'un potentiel important en matière de ressources naturelles – le lithium notamment –, de tourisme, d'infrastructures et de gestion de l'eau et des déchets. À cet égard, le déploiement prochain de l'Agence

française de développement (AFD) pourrait contribuer à renforcer nos relations économiques.

Notre dispositif culturel s'appuie sur l'Institut français de Sarajevo et ses antennes de Mostar et Banja Luka, même si la place de la langue française est faible par rapport à l'anglais et à l'allemand. Notre pays pourrait faire davantage pour encourager la francophonie, en accordant plus de bourses aux étudiants.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie de ce compte rendu, chère collègue. Force est de constater que de multiples conflits ont marqué l'histoire de ces nations.

M. Didier Mandelli, président délégué du groupe d'amitié France-Balkans occidentaux pour la Bosnie-Herzégovine. – La Bosnie-Herzégovine est un pays d'une grande complexité que nous avons découvert à l'occasion de notre déplacement. ; d'ailleurs, nous en sommes revenus sans être complètement éclairés.

Bien qu'ils aient été signés il y a bientôt trente ans, les accords de Dayton sont relativement récents à l'échelle de l'histoire... Le dernier ouvrage du général Lecointre, ancien chef d'état-major des armées, qui a dirigé nos soldats à Sarajevo, est riche d'enseignements : nous comprenons mieux pourquoi nous en sommes là aujourd'hui.

Il reste de l'espoir, notamment parce que le haut représentant à vocation à se retirer progressivement au fur et à mesure que le projet d'adhésion à l'Union européenne avance. Il faudra sans doute mener des négociations sur ce sujet au sein des Nations unies.

Comment constituer un seul pays à partir de trois entités distinctes qui possèdent chacune son drapeau et sa langue ? Voilà la vraie question qui se pose aujourd'hui.

Le processus d'adhésion à l'Union européenne est très vertueux. Les citoyens de Bosnie-Herzégovine montrent une vraie appétence pour l'Europe, notamment pour la France. Nous avons ainsi rencontré de jeunes viticulteurs formés à Bordeaux puis revenus dans leur pays pour y développer des activités. Dans ce contexte, la diplomatie française aurait intérêt à amplifier les relations avec la Bosnie-Herzégovine.

M. Claude Kern. – En ma qualité de membre de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, je sais combien la Bosnie-Herzégovine est dans le collimateur : il suffit d'une étincelle pour que les conflits repartent. Ces sujets sont donc à surveiller de très près.

M. Pascal Allizard. – Ayant dirigé la mission d'observation de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) lors des élections de septembre 2022 en Bosnie-Herzégovine, je peux certifier que la présence du haut représentant est très mal vécue non seulement par les habitants et les dirigeants de Bosnie-Herzégovine, mais aussi par l'ensemble du réseau diplomatique local. Son intervention a été jugée contreproductive et complètement à rebours des aspirations du pays.

Depuis, les choses ont peu bougé. Toutefois, la jeunesse qui, après des études dans les pays de l'Union européenne ou aux États-Unis, revient au pays pour entreprendre donne l'espoir de voir un jour la Bosnie-Herzégovine décoller dans le bon sens. Il faut faire le pari de l'avenir à l'échelle européenne, sans quoi nous en serons toujours au même point dans vingt ans.

M. Michaël Weber. – Les hauts représentants se succèdent en Bosnie-Herzégovine, où leur intervention renforce le sentiment d'une tutelle internationale. La perspective de leur retrait semble plutôt saine dans ce pays démocratique.

En Bosnie-Herzégovine, on voit bien que la religion divise plus qu'elle n'unit. Dans ce contexte, comment donner du sens à un destin commun ? Il est primordial de répondre à cette question si l'on souhaite voir un jour ce pays sortir de la situation complexe dans laquelle il se trouve.

M. Didier Mandelli, président délégué pour la Bosnie-Herzégovine. – En effet, il n'est pas simple de faire communauté tant les divisions existent en matière religieuse, économique et sociale. Sur quel dénominateur commun le pays peut-il prospérer ? Les interlocuteurs que nous avons rencontrés s'accordent tous à dire que le processus d'adhésion à l'Union européenne est une chance pour fédérer et construire.

Mme Marta de Cidrac, présidente du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux. – Le consensus autour de l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne est clair. Nous, Européens convaincus, devons saisir cette chance et aider ce pays à nous rejoindre.

Parallèlement, plusieurs leviers peuvent être actionnés, comme l'AFD, qui bénéficie d'une implantation solide dans les Balkans. Nous avons un rôle économique à jouer ; il s'agit d'ancrer la population de Bosnie-Herzégovine autour de ses propres ressources. C'est un pari gagnant-gagnant à la fois pour les Français et les Européens, mais aussi pour les acteurs locaux.

M. Alain Cadec. – La Bosnie-Herzégovine souhaite intégrer l'Union européenne, mais ne nous faisons pas d'illusions : elle n'est pas près d'y arriver à court terme. Les accords de Dayton sont une bonne chose, mais ils ont été signés il y a presque trente ans. Depuis, les conflits ethniques et religieux prospèrent à tel point que les habitants du pays se haïssent toujours.

Avant que la Bosnie-Herzégovine gagne en stabilité, beaucoup d'eau aura coulé sous le vieux pont de Mostar ! Vous l'aurez compris : je suis très inquiet sur la situation du pays.

Mme Marta de Cidrac, présidente du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux. – Il faut faire la part entre le discours politique des partis nationalistes et les opinions de la société civile.

Nous restons optimistes, car nous avons le sentiment que la population, qu'il s'agisse des Serbes, des Croates ou des Bosniaques, n'a absolument pas envie de se battre pour les motifs de dissension évoqués. L'animosité qui peut se manifester à l'échelon politique ne s'observe pas à l'échelle de la population.

Reste que ce pays demeure dans une situation complexe : c'est pourquoi nous devons l'arrimer à l'Union européenne. Toutefois, une adhésion rapide ne paraît pas envisageable car le pays n'est pas prêt.

Au demeurant, il existe en Bosnie-Herzégovine un islam séculaire qui pourrait disparaître en raison de l'importation d'un autre type d'islam. Aussi, méfions-nous des influences étrangères, notamment celle de la Russie, bien évidemment.

Plutôt que de choisir la politique de la chaise vide, efforçons-nous de trouver le dénominateur commun, aussi petit soit-il, qui permettra d'intégrer la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne. À cette fin, il nous faut agir au travers des volets culturel et économique et faire confiance à la jeunesse de ce pays.

Culture

Inscription des plages du Débarquement au patrimoine mondial de l'UNESCO – Communication de Mme Catherine Morin-Desailly

M. Jean-François Rapin, président. – Pour conclure notre réunion, Catherine-Morin Desailly va présenter la candidature des plages du Débarquement de Normandie à l'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco. La procédure, engagée il y a un certain nombre d'années, est relancée à l'occasion du 80^{ème} anniversaire du Débarquement : nous allons réfléchir, grâce à notre collègue, aux actions à mener pour la faire aboutir et faire ainsi reconnaître l'importance historique et mémorielle de ces plages, devenues symbole des valeurs qui fondent notre continent.

Mme Catherine Morin-Desailly. – En effet, cette candidature n'intéresse pas seulement la région Normandie ; elle concerne la France entière et, au-delà, tous les pays qui sont attachés à défendre la paix et la liberté.

L'idée de patrimoine mondial remonte aux sept merveilles du monde antique, mais il faut attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour que la notion de patrimoine exceptionnel soit affirmée à l'échelle internationale *via* la création de l'Unesco.

Les valeurs de cette organisation, rattachée aux Nations unies, sont proclamées à l'article 1^{er} de son acte constitutif : « [Elle] se propose de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, que la Charte des Nations unies reconnaît à tous les peuples. »

La candidature pour l'inscription des plages du Débarquement de Normandie reflète pleinement ces valeurs.

La convention du patrimoine mondial de 1972 vise deux objectifs : d'une part, protéger la nature, les paysages, les sites culturels et les monuments ; d'autre part, assurer la conservation du patrimoine immatériel. La convention fixe également les droits et les devoirs des États signataires, notamment en ce qui concerne la gestion et la transmission des biens classés.

J'appelle votre attention sur la notion de valeur universelle exceptionnelle, définie pour chacun des biens inscrits. Elle « signifie une importance culturelle et ou naturelle tellement exceptionnelle qu'elle transcende les frontières nationales et qu'elle présente le même caractère inestimable pour les générations actuelles et futures de l'ensemble de l'humanité ». À cet égard, la protection permanente des plages du Débarquement revêt la plus haute importance pour la communauté internationale tout entière.

La candidature que je soumets à votre attention intègre la protection du paysage et des reliques du Débarquement sur 80 kilomètres de côte répartis entre le département du Calvados et celui de la Manche. Le périmètre de biens dont nous demandons l'inscription au patrimoine mondial comprend les cinq grandes plages du

Débarquement – Utah Beach, Omaha Beach, Gold Beach, Juno Beach et Sword Beach -, mais aussi la pointe du Hoc, la batterie de Longues-sur-Mer et le port artificiel d'Arromanches-les-Bains.

Ces lieux sont déjà inscrits sur la liste indicative des biens que le comité français, au sein duquel j'ai l'honneur de siéger *intuitu personæ*, est chargé d'examiner après dépôt d'une demande par l'État, les collectivités locales ou les associations. Les biens concernés sont ensuite examinés par un comité mondial.

Le dossier a été déposé en 2008 par la région Basse-Normandie ; il a été repris en 2015 par la région Normandie. Étant présidente de la commission Culture, tourisme, patrimoine de l'exécutif régional, je me suis vue confier le pilotage de ce dossier.

Nous avons franchi les différentes étapes après plusieurs auditions. C'est un parcours du combattant, car il s'agit d'un dossier extrêmement complexe. De nombreuses recherches scientifiques et culturelles ont été menées par un comité international de scientifiques et d'experts.

En 2018, une fois passées ces étapes, la France a déposé la candidature d'inscription des plages du Débarquement au patrimoine mondial de l'Unesco. Il s'agit d'un bien particulier, qui va bien au-delà des paysages, des monuments et du patrimoine immatériel, puisqu'il concerne des sites de guerre d'un conflit récent. D'autres dossiers de candidature visant notamment les itinéraires de la Grande Guerre ou les sites du génocide au Rwanda ont également été déposés.

Face à des demandes concernant un nouveau type de bien, le comité mondial a décidé d'un moratoire, de façon à définir précisément les critères d'éligibilité et de conformité à la notion de valeur universelle exceptionnelle. En effet, tout site de conflit récent n'y répond pas forcément et ce peut être source de débats, voire de contestations.

La crise de la covid-19 a retardé ce processus, mais, en janvier 2023, les critères ont été fixés et portent sur la façon dont la gestion du bien, sa transmission et son interprétation contribuent à la mission de paix de l'Unesco.

Les sites de la Grande Guerre ont été inscrits au patrimoine de l'Unesco en 2023, puisque le dossier a été déposé avant. Le nôtre est en bonne voie : il est en phase d'actualisation pour se conformer aux principes directeurs émis par le comité mondial, même s'il s'inscrivait d'ores et déjà dans cet objectif de promotion des valeurs de paix et de liberté. Le paysage fait lui-même événement, quand on connaît l'histoire du Débarquement.

Nous travaillons avec les collectivités territoriales, le comité du Débarquement, toutes les associations parties prenantes, mais également des instances étrangères. La gestion des biens concerne en effet aussi les Américains, les Canadiens et les Britanniques.

Le dossier sera déposé en 2025 pour être étudié en 2026, année où les plages du Débarquement pourraient être inscrites au patrimoine mondial de l'Unesco.

Une telle démarche est importante. Nous avons vu l'émotion importante suscitée par les cérémonies du Débarquement dans le contexte de fragilisation de la paix que nous connaissons. Il faut rappeler que les hommes et les femmes qui ont contribué au débarquement, à la bataille de Normandie, puis à la libération de la France et de l'Europe, se sont battus pour des idéaux de paix et de liberté. La valeur universelle de cet événement est manifeste.

Je précise que, dans ce dossier, les Allemands sont partie prenante. La dimension de réconciliation est essentielle, notamment dans l'interprétation que l'on peut faire des reliques que l'on trouve.

Plus que jamais, à l'heure où la construction européenne est remise en cause, l'inscription des plages du Débarquement est importante : elle revêt un caractère encore plus symbolique.

Qui plus est, nous allons basculer dans l'histoire : l'âge des derniers vétérans fait que la transmission est finie. Il y a donc urgence à proposer une interprétation de cet événement, après avoir recueilli les témoignages de ces derniers témoins. Cela nous oblige à sanctuariser et valoriser ce site dans le cadre d'un plan de gestion partagée pour promouvoir plus encore le tourisme mémoriel en Normandie.

Le président de la région Normandie, dans la perspective du 80^e anniversaire du Débarquement, a écrit au Président la République pour demander qu'un document commun soit signé par l'ensemble des quinze États-nations ayant participé au Débarquement. Cela n'a malheureusement pas abouti.

M. Jean-François Rapin, président. – J'ai tenu à ce que cette présentation ait lieu dans le cadre d'une réunion de la commission des affaires européennes, car on mesure bien la dimension européenne de cette démarche. Il est important de la soutenir.

M. Pascal Allizard. – Je remercie Catherine Morin-Desailly pour son implication. C'est une bonne chose que ce dossier avance, pas seulement parce qu'il engage la Normandie. Je n'ai pas de remarque particulière à formuler, sinon qu'il faut que le Sénat, en particulier la commission des affaires européennes, appuie cette demande.

Mme Christine Lavarde. – Comment a été défini ce périmètre ? Sur la carte qui nous est soumise, j'ai l'impression que certaines parties du littoral ont été retirées, notamment entre Ver-sur-Mer et Courseulles-sur-Mer, et que, à l'inverse, dans cette même zone, certaines terres ont été incluses.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Le périmètre défini est à la fois maritime, lié aux vestiges subaquatiques, et terrestre, et il existe sur le littoral une zone tampon, qui inclut les vestiges et les lieux du Débarquement.

En tout état de cause, il n'y a pas de discontinuité sur les 80 kilomètres de côtes. La carte qui vous a été transmise n'est sans doute pas assez précise.

M. Pascal Allizard. – Je n'ai aucune inquiétude au sujet du périmètre.

Catherine Morin-Desailly a insisté sur la nécessité d'associer les Allemands à cette démarche. Cela me semble une évidence.

Les cimetières militaires britannique et allemand qui sont situés à Saint-Désir-de-Lisieux, à 200 mètres l'un de l'autre, ne sont pas inclus dans le périmètre, qui concerne exclusivement les plages du Débarquement : ils sont pourtant extrêmement importants. Pendant des années, ils n'étaient pas reliés ; grâce à des fonds européens, c'est désormais chose faite. Je vous invite à vous y rendre, d'autant que les cimetières militaires allemands sont extrêmement impressionnants, à la fois dans leur conception et au regard de l'âge des soldats.

À Lisieux, un travail sur la réconciliation franco-allemande a donc été accompli avec des crédits européens. Tout cela doit être valorisé, car cela fait partie de l'environnement de cette opération de préservation.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Il existe un itinéraire culturel européen, reconnu par le Conseil de l'Europe : la Route de la Libération de l'Europe.

On le voit, plusieurs portes d'entrée sont possibles. Les cimetières ne sont pas dans la zone du Débarquement proprement dite, mais rien n'est oublié dans le tourisme de mémoire. Les associations sont très actives et y sont très attentives.

M. Jean-François Rapin, président. – Le soutien unanime de la commission des affaires européennes et l'intérêt qu'elle porte à ce projet pourraient se manifester au travers de trois courriers envoyés respectivement à Audrey Azoulay, directrice générale de l'Unesco, Yves Saint-Geours, président de la commission nationale française pour l'Unesco, et Jean-François Hébert, directeur général des patrimoines et de l'architecture au ministère de la culture. Nous pourrions également adresser un courrier au nouveau ministre de la culture quand il sera nommé.

Ce serait une pierre supplémentaire à l'édifice et pourrait accélérer la reconnaissance de ce site.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Le président du Sénat, qui a déjà soutenu la candidature de la baguette de pain française au patrimoine immatériel de l'Unesco, s'est saisi de ce dossier et m'a confirmé qu'il soutiendrait l'inscription des plages du Débarquement. Il a demandé à l'Assemblée nationale du Québec de prendre une délibération en ce sens.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous avons sans doute tenu aujourd'hui notre dernière réunion de commission, avant la reprise de la session de plein droit qui débutera le 18 juillet avec l'installation de la nouvelle Assemblée nationale.

**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 26 février 2024 et le 30 septembre 2024, dans le cadre de l'application de l'article 88-4 de la Constitution, les textes suivants.

Le résultat de cet examen est disponible sur le site Internet du Sénat (<https://www.senat.fr/basile/recherchePAC.do>) :

• **Agriculture et pêche**

Proposition de règlement du Parlement européen du Conseil concernant les végétaux obtenus au moyen de certaines nouvelles techniques génomiques et les denrées alimentaires et aliments pour animaux qui en sont dérivés, et modifiant le règlement (UE) 2017/625

COM(2023) 411 final – Texte E18 034

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la production et la commercialisation des matériels de reproduction des végétaux dans l'Union, modifiant les règlements (UE) 2016/2031, 2017/625 et 2018/848 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 66/401/CEE, 66/402/CEE, 68/193/CEE, 2002/53/CE, 2002/54/CE, 2002/55/CE, 2002/56/CE, 2002/57/CE, 2008/72/CE et 2008/90/CE du Conseil (règlement sur les matériels de reproduction des végétaux)

COM(2023) 414 final – Texte E18 220

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la production et la commercialisation de matériels forestiers de reproduction, modifiant les règlements (UE) 2016/2031 et (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 1999/105/CE du Conseil (règlement relatif aux matériels forestiers de reproduction)

COM(2023) 415 final – Texte E18 221

Règlement 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 fipronil présents dans ou sur certains produits

14 895/23 – Texte E18 286

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les programmes de prospection pluriannuels, les notifications concernant la présence d'organismes réglementés de non-quarantaine, les dérogations temporaires aux interdictions d'importation et aux exigences particulières à l'importation et l'établissement de procédures pour leur octroi, les exigences temporaires à l'importation pour les végétaux, produits végétaux et autres objets à haut risque, l'établissement de procédures d'inscription sur la liste des végétaux à haut risque, le contenu des certificats phytosanitaires et l'utilisation des passeports phytosanitaires, et en ce qui concerne certaines obligations d'information relatives aux zones délimitées et aux inspections sur la présence d'organismes nuisibles

COM(2023) 661 final – Texte E18 289

Règlement du Conseil modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de thiaclopride présents dans ou sur certains produits

COM(2023) 739 final – Texte E18 357

Règlement 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 diéthofencarbe, de phénoxy-carbe, de flutriafol et de pencycuron présents dans ou sur certains produits

D087 773/4 – Texte E18 366

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 89/367/CEE du Conseil instituant un comité permanent forestier

COM(2023) 727 final – texte E18 384

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant l'annexe III du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de nicotine présents dans ou sur certains produits

D091 951/3 – Texte E18 393

Proposition de règlement du Parlement européen et du conseil modifiant les règlements (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973 et (UE) 2019/472 en ce qui concerne les objectifs ciblés pour la fixation des possibilités de pêche

COM(2023) 771 final - Texte E18 418

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre de surveillance pour des forêts européennes résilientes

COM(2023) 728 final – texte E18 432

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant les annexes II et IV du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'azoxystrobine, de flonicamide, d'isofétamide, de méfentrifluconazole, de métazachlore, de pyriméthanil et de sable quartzeux présents dans ou sur certains produits

D093 392/02 - Texte E18 535

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 bispyribac, de metosulam, d'oryzalin, d'oxasulfuron et de triazoxide présents dans ou sur certains produits

D0899 881/4 - Texte E18 538

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 de 2,4-DB, d'iodosulfuron-méthyl, de mésotrione et de pyraflufen-éthyle présents dans ou sur certains produits

D087 774/5 – Texte E18 539

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2003/17/CE du Conseil en ce qui concerne l'équivalence des inspections sur pied des cultures productrices de semences de plantes fourragères effectuées en République de Moldavie et l'équivalence des semences de plantes fourragères produites en République de Moldavie, et en ce qui concerne l'équivalence des inspections sur pied des cultures productrices de semences de betteraves et des cultures productrices de semences de plantes oléagineuses, effectuées en Ukraine, et l'équivalence des semences de betteraves et des semences de plantes oléagineuses produites en Ukraine

COM(2024) 52 final - Texte E18 548

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX définissant des exigences en matière de données pour l'approbation des phytoprotecteurs et des synergistes, et établissant un programme de travail pour le réexamen progressif des phytoprotecteurs et des synergistes présents sur le marché, conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil

D093 923/3 – Texte E18 549

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant l'équivalence des inspections sur pied des cultures productrices de semences effectuées dans des pays tiers et l'équivalence des semences produites dans des pays tiers (version codifiée)

COM(2024) 53 final – Texte E18 579

Règlement de la Commission du XXX modifiant et rectifiant le règlement (UE) n° 142/2011 en ce qui concerne certaines exigences relatives à la mise sur le marché et à l'importation de sous-produits animaux et de produits dérivés

D093 824/2 – Texte E18 623

Règlement 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 de prothioconazole présents dans ou sur certains produits

D093 665/3 – Texte E18 624

Règlement de la Commission du XXX modifiant l'annexe III du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de dithianon présents dans ou sur certains produits

D091 849/4 – Texte E18 626

Règlement 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 benzovindiflupyr, de chlorantraniliprole, d'émamectine, de quinclorac, de spiromésifène et de triflumuron présents dans ou sur certains produits

D094 683/2 – Texte E18 633

Règlement 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 de deltaméthrine, de métalaxyl, de thiabendazole et de trifloxystrobine présents dans ou sur certains produits

D089 877/4 – Texte E18 634

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 fenazaquine, de mépiquat et de propamocarbe présents dans ou sur certains produits

D094 675/02 – Texte E18 659

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le règlement (UE) 2023/915 en ce qui concerne la date d'application des teneurs maximales plus basses pour les sclérotés d'ergot et les alcaloïdes de l'ergot dans les denrées alimentaires

D095 364/02 – Texte E18 661

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116 en ce qui concerne les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, les programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal, la modification des plans stratégiques relevant de la PAC, le réexamen des plans stratégiques relevant de la PAC et les exemptions des contrôles et des sanctions

COM(2024) 139 final – Texte E18 663

Règlement (UE) de la Commission du XXX rectifiant la version en langue espagnole du règlement (UE) n°142/2011 portant application du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et portant application de la directive 97/78/CE du Conseil en ce qui concerne certains échantillons et articles exemptés des contrôles vétérinaires effectués aux frontières en vertu de cette directive

D010 438/04 – Texte E18 666

Règlement de la Commission du XXX rectifiant certaines versions linguistiques du règlement (UE) 2023/1783 en ce qui concerne la disposition transitoire relative à l'applicabilité du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil à certaines substances actives

D085 464/05 – Texte E18 681

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire du protocole (2024 - 2029) de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République de Cabo Verde

COM(2024) 237 final – Texte E18 824

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union, du protocole (2024 2029) de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République de Cabo Verde

COM(2024) 236 final – Texte E18 825

Proposition de règlement du Conseil relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre du protocole (2024 2029) de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République de Cabo Verde

COM(2024) 234 final – Texte E18 826

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/2061 du Conseil relatif à la répartition des possibilités de pêche prévues par le protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et la République islamique de Mauritanie

COM(2024) 247 final – Texte E18 864

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2023/2124 du Parlement européen et du Conseil du 4 octobre 2023 concernant certaines dispositions relatives à la pêche dans la zone couverte par l'accord de la CGPM (Commission générale des pêches pour la Méditerranée)

COM(2024) 183 final – Texte E18 745

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le règlement (UE) 2020/354 de la Commission établissant une liste des destinations des aliments pour animaux visant des objectifs nutritionnels particuliers

D096 975/01 – Texte E18 981

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant et rectifiant 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 des substances "1,4-diméthylnaphtalène", "acide difluoroacétique", "fluopyram" et "flupyradifurone" présents dans ou sur certains produits

D093 664/04 – Texte E18 984

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 de napropamide, de pyridabène et de tebufenpyrad présents dans ou sur certains produits

D094 959/03 – Texte E18 985

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 fosétyl, de phosphonates de potassium et de phosphonate de disodium présents dans ou sur certains produits

D094 704/03 – Texte E18 986

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant les annexes II, III et IV du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de chitosane, de clopyralide, de difénoconazole, de résidus de distillation de graisses, de flonicamide, de protéines hydrolysées et de sénécioate de lavandulyle présents dans ou sur certains produits

D096 590/02 – Texte E18 987

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 bénomyl, de carbendazime et de thiophanate-méthyl présents dans ou sur certains produits

D089 819/05 – Texte E18 988

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 famoxadone, de flutriafol, de mandipropamide et de méfentrifluconazole présents dans ou sur certains produits

D096 624/02 – Texte E18 989

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 cyproconazole et de spirodiclofène présents dans ou sur certains produits

D091 952/05 – Texte E18 990

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil des membres du Conseil oléicole international (COI) en ce qui concerne l'adhésion de Saint-Marin à l'accord international de 2015 sur l'huile d'olive et les olives de table

COM(2024) 323 final – Texte E18 997

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 thiaclopride présents dans ou sur certains produits

D089 880/06 – Texte E19 020

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le règlement (CE) n° 2073/2005 en ce qui concerne *Listeria monocytogenes*

D095 011/03 – Texte E19 021

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV)

COM(2024) 379 final – Texte E19 027

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 2025, et modifiant le règlement (UE) 2024/257 en ce qui concerne certaines possibilités de pêche dans d'autres eaux

COM(2024) 386 final – Texte E19 031

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations au nom de l'Union européenne en vue d'un nouveau protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable avec le gouvernement des Îles Cook

COM(2024) 389 final – Texte E19 032

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil international du sucre en ce qui concerne la prorogation de l'accord international de 1992 sur le sucre

COM(2024) 383 final – Texte E19 033

• Budget de l'Union européenne

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE)2021/1148 en ce qui concerne l'enveloppe financière et la dotation du mécanisme thématique

COM(2024) 301 – texte E18 636

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2021/522, (UE) 2021/1057, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/1139, (UE) 2021/1229, et (UE) 2021/1755 en ce qui concerne les modifications apportées aux montants des fonds destinés à certains programmes et fonds

COM(2024) 100 – texte E18 658

Projet de budget rectificatif n° 3 au budget général 2024 – Renforcement du Parquet européen à la suite de l'adhésion de la Pologne et de la participation attendue de la Suède

COM(2024) 921 final – Texte E18 714

Projet de budget rectificatif n° 2 au budget général 2024 – Budgétisation de l'excédent de l'exercice 2023

COM(2024) 920 final – Texte E18 739

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux comptes économiques de l'agriculture dans l'Union (codification)

COM(2024) 255 – texte E18 883

Projet de budget rectificatif N° 4 au budget général 2024 - Mise à jour des recettes (ressources propres) et ajustements relatifs à certains organismes décentralisés

COM(2024) 931 final – Texte E19 015

Décision du Conseil portant adoption de la position du Conseil sur le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2025

COM (2024) 300 final - Texte E19 018

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'Italie, à la Slovaquie, à l'Autriche, à la Grèce et à la France à la suite de six catastrophes naturelles survenues en 2023

COM(2024) 325 final – Texte E19 025

• Éducation

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sur la mobilité des jeunes

COM(2024) 169 final – Texte E18 721

• **Énergie, climat, transports**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen, modifiant la directive 2012/34/UE et abrogeant le règlement (UE) n° 913/2010COM

COM(2023) 443 final – texte E18 157

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) 2022/2578 en ce qui concerne la prolongation de sa période d'application

COM(2023) 761 final– Texte E18 415

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) 2022/2576 en ce qui concerne la prolongation de sa période d'application

COM(2023) 762 final – Texte E18 416

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) 2022/2577 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables

COM(2023) 763 final – Texte E18 417

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 92/106/CEE du Conseil en ce qui concerne un cadre de soutien pour le transport intermodal de marchandises et le règlement (UE) 2020/1056 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le calcul des économies de coûts externes et la production de données agrégées

COM(2023) 702 – texte E18 422

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 261/2004, (CE) n° 1107/2006, (UE) n° 1177/2010, (UE) n° 181/2011 et (UE) 2021/782 en ce qui concerne le contrôle de l'application des droits des passagers dans l'Union

COM(2023) 753 final – Texte E18 509

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/44/CE relative à des services d'information fluviale (SIF) harmonisés sur les voies navigables communautaires

COM(2024) 33 – texte E18 605

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la 16e réunion de la Commission d'experts techniques de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) en ce qui concerne la révision des prescriptions techniques uniformes applicables au sous-système "Matériel roulant — Wagons de marchandises" (PTU WAG), au sous-système "Matériel roulant — Bruit" (PTU Bruit), à la composition des trains et à la vérification de la compatibilité avec l'itinéraire (PTU CTCl) et au sous-système "Applications télématiques au service du fret" (PTU ATF)

COM(2024) 210 final – Texte E18 795

Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein du groupe d'experts de l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) et au sein du groupe de travail des transports routiers (SC.1) de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) en ce qui concerne la réalisation des activités de certification du tachygraphe par la Commission dans le cadre de la mise en œuvre de l'AETR

COM(2024) 302 final – Texte E18 948

Proposition de décision du Conseil sur la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la 16^{ème} Assemblée générale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)

COM(2024) 380 final – Texte E19 030

• Environnement et développement durable

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, la directive 2006/118/CE sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, et la directive 2008/105/CE établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau

COM(2022) 540 final – texte E17 408

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (refonte)

COM(2022) 541 final – texte E17 409

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (refonte)

COM(2022) 542 final – texte E17 410

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols)

COM(2023) 416 final – Texte E18097

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets

COM (2023) 420 final - Texte E 18 163

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors des premières réunions des institutions communes OEACP-UE en ce qui concerne l'adoption du règlement intérieur des institutions communes OEACP-UE, à savoir le Conseil des ministres OEACP-UE, le Conseil des ministres Afrique-UE, le Conseil des ministres Caraïbes-UE, le Conseil des ministres Pacifique-UE, le Comité des hauts fonctionnaires au niveau des ambassadeurs de l'OEACP-UE, le Comité mixte Afrique-UE, le Comité mixte Caraïbes-UE et le Comité mixte Pacifique-UE

COM(2024) 238 final – Texte E18 884

Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier, au nom de l'Union européenne, la révision du protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, tel que modifié en 2012 (le « protocole de Göteborg »)

COM(2024) 315 final – Texte E18 993

Décision de la Commission du XXX modifiant les décisions (UE) 2017/175, (UE) 2018/1702 et (UE) 2019/70 en ce qui concerne la période de validité des critères du label écologique de l'UE et des exigences d'évaluation et de vérification s'y rapportant

D099 507/1 – Texte E19 024

• Justice et affaires intérieures

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passagers (API) en vue de renforcer et de faciliter les contrôles aux frontières extérieures, modifiant le règlement (UE) 2019/817 et le règlement (UE) 2018/1726, et abrogeant la directive 2004/82/CE du Conseil

COM(2022) 729 final – Texte E17 473

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/1806 en ce qui concerne la révision du mécanisme de suspension

COM(2023) 642 final – Texte E18 248

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/1806 en ce qui concerne les titulaires d'un passeport serbe délivré par la direction de coordination serbe (Kordinaciona uprava)

COM(2023) 733 final – Texte E18 401

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données

COM(2024) 34 final – Texte E18 536

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers (données PNR)

COM(2024) 94 final – texte E18 631

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers (données PNR)

COM(2024) 95 final – texte E18 632

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin sur plusieurs aspects dans le domaine de la gestion des frontières

COM(2024) 109 final – Texte E18 654

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la Principauté d'Andorre sur plusieurs aspects dans le domaine de la gestion des frontières

COM(2024) 108 – Texte E18 655

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 de la protection des données

COM(2024) 65 final – texte E18 704

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de Chypre pour 2023 sur le plan du respect des conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen

COM(2024) 70 final – Texte E18 793

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 l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données

COM(2024) 910 final – Texte E18 815

Proposition de règlement du Parlement et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/1806 en ce qui concerne le Vanuatu

COM(2024) 365 final – Texte E18 844

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 Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données

COM(2024) 250 final – Texte E18 868

Proposition de décision d'exécution du Conseil relatif à la clôture du plan d'action de la Finlande destiné à remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de Schengen de 2018 concernant ce pays dans le domaine de la politique commune de visas

COM(2024) 900 final – Texte E18 947

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par le Danemark, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données

COM(2024) 1 000 final – Texte E18 982

• **Marché intérieur, économie, finances, fiscalité**

Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les règles en matière de TVA adaptées à l'ère numérique

COM(2022) 701 final – Texte E17 471

Proposition de règlement d'exécution du Conseil modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 en ce qui concerne les exigences en matière d'information applicables à certains régimes de TVA

COM(2022) 704 final – Texte E17 472

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne les modalités de coopération administrative en matière de TVA nécessaires à l'ère numérique

COM(2022) 703 final – Texte E17 498

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la transparence et l'intégrité des activités de notation environnementale, sociale et de gouvernance (ESG)

COM(2023) 314 final – texte E17 936

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2658/87 en ce qui concerne l'introduction d'un traitement tarifaire simplifié pour les ventes à distance de biens et le règlement (CE) n° 1186/2009 en ce qui concerne la suppression du seuil de franchise douanière

COM(2023) 259 final – Texte E17 983

Proposition de directive du Conseil relative au dégrèvement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source

COM(2023) 324 final – Texte E18 035

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union et l'Autorité douanière de l'Union européenne, et abrogeant le règlement n° 952/2013

COM(2023) 258 final – texte E18 111

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales

COM(2023) 533 final – texte E18 119

Proposition de directive du Conseil établissant un système d'imposition en fonction du siège central pour les micro, petites et moyennes entreprises et modifiant la directive 2011/16/UE

COM(2023) 528 final – texte E18 272

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil abrogeant le règlement (UE) n° 524/2013 et modifiant les règlements (UE) 2017/2394 et (UE) 2018/1724 en vue de l'abandon de la plateforme européenne de règlement en ligne des litiges

COM(2023) 647 final – Texte E18 290

Proposition de directive du Conseil relative aux prix de transfert

COM(2023) 529 final – texte E18 306

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2013/11/UE relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation ainsi que les directives (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 et (UE) 2020/1828

COM(2023) 649 final – Texte E18 307

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1092/2010, (UE) n° 1093/2010, (UE) n° 1094/2010, (UE) n° 1095/2010 et (UE) 2021/523 en ce qui concerne certaines obligations d'information dans les domaines des services financiers et du soutien à l'investissement

COM(2023) 593 final – Texte E18 338

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1379/2013, le règlement (UE) n° 167/2013 et le règlement (UE) n° 168/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne certaines exigences en matière d'obligations d'information

COM(2023) 643 final – Texte E18 358

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) 2021/512 du Conseil autorisant le Royaume-Uni à appliquer, en ce qui concerne l'Irlande du Nord, une mesure particulière dérogatoire aux articles 16 et 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la prorogation de l'autorisation

COM(2023) 704 final – Texte E18 360

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 1999/2/CE, 2000/14/CE, 2011/24/UE et 2014/53/UE en ce qui concerne certaines obligations d'information dans les domaines des denrées et ingrédients alimentaires, des émissions sonores à l'extérieur des bâtiments, des droits des patients et des équipements radioélectriques

COM(2023) 639 final – Texte E18 361

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 15 447/22 INIT ; ST 15 447/22 ADD1) du 15 décembre 2022 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Hongrie

COM(2023) 748 final – texte E18 364

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 11 046/21 INIT ; ST 11 046/21 ADD 1) du 8 septembre 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Irlande

COM(2023) 743 final – texte E18 365

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 9728/22 INIT ; ST 9728/22 ADD 1) du 17 juin 2022 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Pologne

COM(2023) 745 final – texte E18 368

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 12 524/21 INIT et ST 12 524/21 ADD 1) du 29 octobre 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Finlande

COM(2023) 742 final – texte E18 370

Proposition de décision d'exécution du Conseil portant modification de la décision d'exécution (UE) (ST 10 687/21 INIT ; ST 10 687/21 ADD 1) du 28 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Croatie

COM(2023) 744 final – texte E18 371

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 10 152/21 ; ST10 152/2021 ADD1) du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Grèce

COM(2023) 749 final – texte E18 372

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 10 686/21 INIT ; ST 10 686/21 ADD 1) du 20 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour Chypre

COM(2023) 735 final – texte E18 373

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 10 158/21 et ST 10 158/21 ADD 1) relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Allemagne

COM(2023) 726 final – texte E18 374

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 10 161/21 et ST 10 161/21 ADD 1) du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Belgique

COM(2023) 731 final – texte E18 375

Proposition de décision d'exécution du Conseil portant modification de la décision d'exécution (UE) (ST 10 157/21 INIT ; ST 10 157/21 ADD 1) du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Lettonie

COM(2023) 729 final – texte E18 376

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 8091 22 INIT ; ST 8091 22 ADD 1) du 4 mai 2022 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Bulgarie

COM(2023) 746 final – texte E18 385

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 12 319/2021, ST 12 319/2021 ADD 1) du 29 octobre 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Roumanie

COM(2023) 747 final – texte E18 386

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/1011 en ce qui concerne le champ d'application des règles applicables aux indices de référence, l'utilisation dans l'Union d'indices de référence fournis par un administrateur situé dans un pays tiers et certaines obligations d'information

COM(2023) 660 final – texte E18 387

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) (ST 10 160/21 ; ST 10 160/21 ADD 1 REV 2) du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Italie

COM(2023) 765 final – Texte E18 398

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union, de la modification de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée

COM(2023) 736 final – Texte E18 399

Recommandation de décision du Conseil visant à autoriser la Commission à ouvrir des négociations en vue de la modification des cinq accords sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscale au niveau international conclus entre l'Union européenne et, respectivement, la Confédération suisse, la Principauté de Liechtenstein, la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin

COM(2024) 11 final – Texte E18 507

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le règlement (UE) 2023/1803 en ce qui concerne la norme comptable internationale IAS 7 et la norme internationale d'information financière IFRS 7

D094 515/01 – Texte E18 512

Proposition de décision d'exécution du Conseil autorisant la Suède à continuer d'appliquer des taux d'accise réduits sur l'électricité consommée par les ménages et les entreprises du secteur des services situés dans certaines zones du nord de la Suède

COM(2024) 39 final – texte E18 533

Proposition de projet de budget rectificatif n° 1 au budget général 2024 Modification du budget 2024 requise à la suite de la révision du CFP

COM(2024) 80 final – texte E18 621

Proposition de décision d'exécution du Conseil autorisant la France à appliquer des taux de taxation réduits à l'électricité directement fournie aux aéronefs stationnant sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique

COM(2024) 216 final – Texte E18 805

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le règlement (UE) 2023/1803 en ce qui concerne la norme comptable internationale IAS 21

D097 157/02 – Texte E18 939

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le règlement (CE) n° 1445/2007 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la liste des positions élémentaires employées pour les parités de pouvoir d'achat

D097 157/02 – Texte E19 028

• **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(2024) 148 final – texte E18 707

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte institué en application de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, quant à l'adoption d'une décision établissant des règles complémentaires sur les procédures accélérées de règlement des différends relatifs aux investissements entre investisseurs et États, en particulier pour les personnes physiques et les petites et moyennes entreprises

COM(2024) 178 final – texte E18 743

Proposition de décision du Conseil sur la position à prendre, au nom de l'Union européenne, sur le réexamen de l'article 6 de l'arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public

COM(2024) 282 final – Texte E18 923

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de partenariat en ce qui concerne les modifications de l'annexe 3 de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part

COM(2024) 297 final – Texte E18 953

Proposition de décision du Conseil établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique en ce qui concerne l'adoption d'une décision ajoutant un acte de l'Union nouvellement adopté à l'annexe 2 du cadre de Windsor

COM(2024) 306 final – Texte E18 983

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte institué par l'accord d'association euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges et à la coopération entre la Communauté européenne, d'une part, et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, d'autre part, concernant l'établissement des conditions générales applicables aux preuves de l'origine délivrées par voie électronique conformément à l'article 17, paragraphe 4, de l'appendice A du protocole n° 3 dudit accord

COM(2024) 328 final – Texte E18 998

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord sur l'Espace économique européen, concernant l'établissement des conditions générales applicables aux preuves de l'origine délivrées par voie électronique conformément à l'article 17, paragraphe 4, de l'appendice A du protocole n° 4 sur les règles d'origine dudit accord

COM(2024) 333 final – Texte E18 999

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre la Communauté économique européenne et le Royaume de Norvège, concernant l'établissement des conditions générales applicables aux preuves de l'origine délivrées par voie électronique conformément à l'article 17, paragraphe 4, de l'appendice A du protocole n° 3 dudit accord

COM(2024) 329 final – Texte E19 000

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse, concernant l'établissement des conditions générales applicables aux preuves de l'origine délivrées par voie électronique conformément à l'article 17, paragraphe 4, de l'appendice A du protocole n° 3 dudit accord

COM(2024) 334 final – Texte E19 001

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de stabilisation et d'association institué par l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République d'Albanie, d'autre part, concernant l'établissement des conditions générales applicables aux preuves de l'origine délivrées par voie électronique conformément à l'article 17, paragraphe 4, de l'appendice A du protocole n° 4 dudit accord

COM(2024) 336 final – Texte E19 002

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord d'association euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges et à la coopération entre la Communauté européenne, d'une part, et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, d'autre part, en ce qui concerne la modification du protocole n° 3 dudit accord relatif à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative concernant la perméabilité entre la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes et les règles d'origine transitoires

COM(2024) 338 final – Texte E19 003

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de stabilisation et d'association institué par l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Bosnie-Herzégovine, d'autre part, concernant l'établissement des conditions générales applicables aux preuves de l'origine délivrées par voie électronique conformément à l'article 17, paragraphe 4, de l'appendice A du protocole n° 2 dudit accord

COM(2024) 335 final – Texte E19 004

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du sous-comité douanier 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 du protocole I dudit accord relatif à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative concernant la perméabilité entre la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes et les règles d'origine transitoires

COM(2024) 341 final – Texte E19 005

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre la Communauté économique européenne et le Royaume de Norvège, en ce qui concerne la modification du protocole n° 3 dudit accord relatif à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative concernant la perméabilité entre la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes et les règles d'origine transitoires

COM(2024) 339 final – Texte E19 006

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre la Communauté économique européenne et la République d'Islande, en ce qui concerne la modification du protocole n° 3 dudit accord relatif à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative concernant la perméabilité entre la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes et les règles d'origine transitoires

COM(2024) 337 final – Texte E19 007

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement local des îles Féroé, d'autre part, en ce qui concerne la modification du protocole n° 3 dudit accord relatif à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative concernant la perméabilité entre la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes et les règles d'origine transitoires

COM(2024) 342 final – Texte E19 008

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de stabilisation et d'association institué par l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Bosnie-Herzégovine, d'autre part, en ce qui concerne la modification du protocole n° 2 dudit accord relatif à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative concernant la perméabilité entre la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes et les règles d'origine transitoires

COM(2024) 345 final – Texte E19 009

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord sur l'Espace économique européen, en ce qui concerne la modification du protocole n° 4 sur les règles d'origine dudit accord concernant la perméabilité entre la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes et les règles d'origine transitoires

COM(2024) 343 final – Texte E19 010

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse, en ce qui concerne la modification du protocole n° 3 dudit accord relatif à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative concernant la perméabilité entre la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes et les règles d'origine transitoires

COM(2024) 344 final – Texte E19 011

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte institué par l'accord entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement local des îles Féroé, d'autre part, concernant l'établissement des conditions générales applicables aux preuves de l'origine délivrées par voie électronique conformément à l'article 17, paragraphe 4, de l'appendice A du protocole n° 3 dudit accord

COM(2024) 332 final – Texte E19 013

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre la Communauté économique européenne et la République d'Islande, concernant l'établissement des conditions générales applicables aux preuves de l'origine délivrées par voie électronique conformément à l'article 17, paragraphe 4, de l'appendice A du protocole n° 3 dudit accord

COM(2024) 331 final – Texte E19 014

• Politique de coopération

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République arabe d'Égypte, d'autre part, en ce qui concerne la modification du protocole n° 4 dudit accord relatif à la définition de la notion de "produits originaires" et aux méthodes de coopération administrative

COM(2024) 19 final – Texte E18 521

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant attribution d'une assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie

COM(2024) 159 final – Texte E18 718

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et la République libanaise sur la coopération entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et les autorités de la République libanaise compétentes dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale

COM(2024) 281 final – Texte E18 938

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, d'un accord entre l'Union européenne et la République libanaise sur la coopération entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et les autorités de la République libanaise compétentes dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale

COM(2024) 280 final – Texte E18 937

• Questions sociales, travail, santé

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil étendant la directive [xxxx] aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans un État membre

COM(2023) 698 final – Texte E18 345

Règlement modifiant le règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'utilisation des nanomatériaux Styrene/Acrylates copolymer, Sodium Styrene/Acrylates copolymer, Copper, Colloidal Copper, Hydroxyapatite, Gold, Colloidal Gold, Gold Thioethylamino Hyaluronic Acid, Acetyl heptapeptide-9 Colloidal gold, Platinum, Colloidal Platinum, Acetyl tetrapeptide-17 Colloidal Platinum et Colloidal Silver dans les produits cosmétiques

D093 318/1 – Texte E18 359

Règlement modifiant le règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'utilisation de la vitamine A et des substances "Alpha-Arbutin" et "Arbutin" et certaines substances ayant d'éventuelles propriétés perturbant le système endocrinien dans les produits cosmétiques

D093 281/1 – Texte E18 362

Règlement de la Commission modifiant le règlement (UE) 2023/915 en ce qui concerne les teneurs maximales pour la somme du 3-monochloropropanediol (3-MCPD) et de ses esters d'acides gras dans les préparations pour nourrissons, préparations de suite, denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales pour les nourrissons et les enfants en bas âge et préparations pour enfants en bas âge

D092 106/2 – Texte E18 369

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX rectifiant la version en langue portugaise des annexes II et III du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil sur les additifs alimentaires

D056 202/04 - Texte E18 419

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes ou à des substances reprotoxiques au travail (sixième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE du Conseil) (version codifiée)

COM(2023) 738 final – Texte E18 424

Règlement de la Commission du XXX modifiant l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), en ce qui concerne l'octaméthylcyclotérasiloxane (« D4 ») et le décaméthylcyclopentasiloxane (« D5 ») et le dodécaméthylcyclohexasiloxane (« D6 »)

D090 609/3 – Texte E18 479

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2011/65/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la réattribution de tâches scientifiques et techniques à l'Agence européenne des produits chimiques

COM(2023) 781 final– Texte E18 551

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une plateforme de données commune sur les produits chimiques, fixant des règles visant à garantir que les données qu'elle contient sont faciles à trouver, accessibles, interoperables et réutilisables et définissant un cadre de surveillance et de prospective pour les produits chimiques

COM(2023) 779 final– Texte E18 552

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 178/2002, (CE) n° 401/2009, (UE) 2017/745 et (UE) 2019/1021 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la réattribution de tâches scientifiques et techniques et améliorant la coopération entre les agences de l'Union dans le domaine des produits chimiques

COM(2023) 783 final– Texte E18 560

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2017/745 et (UE) 2017/746 en ce qui concerne un déploiement progressif d'Eudamed, l'obligation d'information en cas d'interruption d'approvisionnement et les dispositions transitoires applicables à certains dispositifs médicaux de diagnostic in vitro

COM (2024) 43 final - Texte E 18 574

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/38/CE en ce qui concerne l'institution et le fonctionnement de comités d'entreprise européens et l'application effective des droits d'information et de consultation transnationales

COM(2024) 14 final – Texte E18 575

Règlement de la Commission du XXX rectifiant certaines versions linguistiques de l'annexe II du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil sur les additifs alimentaires

D089 496/4 – Texte E18 594

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n°1333/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les additifs alimentaires acide tartrique (E 334), tartrates de sodium (E 335), tartrates de potassium (E 336), tartrate double de sodium et de potassium (E 337) et tartrate de calcium (E 354)

D094 934/03 - Texte E18 637

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (UE) 2023/915 en ce qui concerne les teneurs maximales en nickel de certaines denrées alimentaires

D094 932/03 - Texte E18 648

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et l'annexe II de la directive 2002/46/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'adjonction du caséinate de fer du lait aux denrées alimentaires et son utilisation pour la fabrication de compléments alimentaires

D094 898/02 - Texte E18 649

Règlement (UE) de la Commission modifiant et rectifiant le règlement (UE) 2023/915 concernant les teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires

D095 305/02 – Texte E18 650

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 432/2012 en ce qui concerne l'allégation de santé relative à la monacoline K de la levure de riz rouge

D094 900/02 – Texte E18 651

Règlement (UE) de la Commission rectifiant la version en langue lettone du règlement (UE) 2023/915 concernant les teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires

D084 680/03 - Texte E18 652

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'acide undécafluorohexanoïque (PFHxA), ses sels et les substances apparentées au PFHxA

D090 483/6 - Texte E18 662

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX concernant le refus d'autoriser une allégation de santé portant sur les denrées alimentaires, autre que celles faisant référence à la réduction d'un risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé des enfants

D094 901/02 - Texte E18 664

Règlement de la Commission du XXX refusant d'autoriser une allégation de santé portant sur les denrées alimentaires, autre que celles faisant référence à la réduction d'un risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles

D094 899/02 – Texte E18 680

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'amélioration des conditions de travail des stagiaires et le contrôle du respect de ces conditions ainsi que la lutte contre les relations d'emploi traditionnelles déguisées en stages (la « directive Stages »)

COM(2024) 132 final – Texte E18 738

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du comité spécialisé chargé de la coordination de la sécurité sociale 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 la modification de certaines annexes du protocole en matière de coordination de la sécurité sociale

COM(2024) 245 final – Texte E18 837

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 de l'acide sorbique (E 200) et du sorbate de potassium (E 202) et l'annexe du règlement (UE) n° 231/2012 de la Commission en ce qui concerne les spécifications relatives à l'acide sorbique (E 200), au sorbate de potassium (E 202) et au gallate de propyle (E 310)

D097 819/02 – Texte E18 992

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 de la cellulose en poudre [E 460 (ii)] et du glucono-delta-lactone (E 575) dans les produits fromagers à pâte molle non affinés à tartiner

D096 645/02 – Texte E18 991

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX relatif à l'utilisation du bisphénol A (BPA) et d'autres bisphénols et dérivés des bisphénols faisant l'objet d'une classification harmonisée en raison de propriétés dangereuses spécifiques dans certains matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, modifiant le règlement (UE) n° 10/2011 et abrogeant le règlement (UE) 2018/213

D097 818/03 – Texte E18 994

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 dans le collagène

D097 821/02 – Texte E18 995

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant l'annexe I du règlement (CE) n° 1334/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la suppression de la substance aromatisante "benzène-1,2-diol" (FL n° 04.029) de la liste de l'Union

D096 634/03 – Texte E18 996

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX rectifiant la version en langue française de l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les niveaux de concentration de certaines substances

D071 310/4– Texte E19 023

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX rectifiant la version en langue française de l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les niveaux de concentration de certaines substances

D059 676/3 – Texte E19 022

• Recherche et innovation

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/1173 en ce qui concerne une initiative EuroHPC en faveur des start-ups visant à renforcer le rôle moteur de l'Europe dans le domaine de l'intelligence artificielle digne de confiance

COM(2024) 29 final – texte E18 559

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 440/2008 en ce qui concerne les méthodes d'essai, en vue de les adapter au progrès technique

D095 103/02 - Texte E18 653

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue du traité sur le droit des dessins et modèles

COM(2024) 232 final – Texte E18 823

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations au nom de l'Union européenne en vue de la conclusion d'un accord entre l'Union européenne, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, sur la participation de la République de Singapour à tout programme de l'Union, et d'un protocole relatif à l'association de la République de Singapour au programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon Europe" (2021-2027)

COM(2024) 292 final – Texte E18 954

Proposition de décision du Conseil relative à la signature au nom de l'Union européenne de l'accord, sous forme d'échange de lettres, modifiant et complétant l'accord de coopération scientifique et technologique entre l'Union européenne et le Royaume hachémite de Jordanie fixant les modalités et les conditions de la participation du Royaume hachémite de Jordanie au partenariat en matière de recherche et d'innovation dans la zone méditerranéenne (PRIMA) au regard du programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon Europe"

COM(2024) 303 final – Texte E18 955

Proposition de décision du Conseil sur la conclusion au nom de l'Union européenne de l'accord, sous forme d'échange de lettres, modifiant et complétant l'accord de coopération scientifique et technologique entre l'Union européenne et le Royaume hachémite de Jordanie fixant les modalités et les conditions de la participation du Royaume hachémite de Jordanie au partenariat en matière de recherche et d'innovation dans la zone méditerranéenne (PRIMA) au regard du programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon Europe"

COM(2024) 304 final – Texte E18 956

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre l'Union européenne, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, relatif à la participation de la Nouvelle-Zélande aux programmes de l'Union, en ce qui concerne l'adoption du règlement intérieur du comité mixte

COM(2024) 312 final – Texte E19 012

• **Union économique et monétaire**

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2014/62/UE en ce qui concerne certaines obligations déclaratives

COM(2023) 582 final – Texte E18 363

Recommandation de décision du Conseil relative à la modification de l'accord monétaire avec la Principauté d'Andorre et de l'accord monétaire avec la République de Saint-Marin

COM(2024) 134 final – Texte E18 679

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au cours légal des billets de banque et des pièces en euros

COM(2023) 364 final - E17986

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la fourniture de services en euros numériques par les prestataires de services de paiement constitués dans des États membres dont la monnaie n'est pas l'euro et modifiant le règlement (UE) 2021/1230 du Parlement européen et du Conseil

COM(2023) 368 final - E17987

Proposition de de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'euro numérique

COM(2023) 369 final – Texte E17 988

- **Voisinage et élargissement**

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité de partenariat institué par l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption du mécanisme de médiation, des règles de procédure et du code de conduite aux fins des procédures de règlement des différends concernant le commerce et les questions liées au commerce

COM(2024) 239 final – Texte E18 836

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et la Bosnie Herzégovine sur la coopération entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et les autorités de la Bosnie Herzégovine compétentes dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale

COM(2024) 298 final – Texte E18 951

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et la Bosnie Herzégovine sur la coopération entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et les autorités de la Bosnie Herzégovine compétentes dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale

COM(2024) 299 final – Texte E18 952

L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT

Résolutions européennes

Le 18 mars 2024, est devenue définitive la [proposition de résolution européenne](#) relative à la prévention et à la lutte contre la corruption dans l'Union européenne.

Le 26 avril 2024, est devenue définitive la [proposition de résolution européenne](#) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les végétaux obtenus au moyen de certaines nouvelles techniques génomiques et les denrées alimentaires et aliments pour animaux qui en sont dérivés, et modifiant le règlement (UE) 2017/625 (COM(2023) 411 final).

Le 10 mai 2024, est devenue définitive la [proposition de résolution européenne](#) sur l'action de l'Union européenne contre les pénuries de médicaments.

Le 14 mai 2024, est devenue définitive la [proposition de résolution européenne](#) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales (COM(2023) 533 final).

Le 17 mai 2024, est devenue définitive la [proposition de résolution européenne](#) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116 en ce qui concerne les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, les programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal, la modification des plans stratégiques relevant de la PAC, le réexamen des plans stratégiques relevant de la PAC et les exemptions des contrôles et des sanctions (COM(2024) 139 final).

Le 21 mai 2024, est devenue définitive la [proposition de résolution européenne](#) visant à permettre le financement par la facilité européenne pour la paix d'une mesure d'assistance au profit de l'Arménie.

Le 27 mai 2024, est devenue définitive la [proposition de résolution](#) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que contre les matériels relatifs à des abus sexuels sur enfants, et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil (refonte - COM(2024) 60 final).

Le 5 juin 2024, est devenue définitive la [proposition de résolution](#) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense (COM(2024) 150 final).

Le 5 juillet 2024, est devenue définitive la [proposition de résolution européenne](#) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols - COM(2023) 416 final).

Le 26 juillet 2024, est devenue définitive la [proposition de résolution européenne](#) visant à reconnaître la spécificité de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à renforcer le dispositif européen de protection civile.

Débats en séance publique

Le 19 mars 2024, un [débat](#) préalable à la réunion du Conseil européen des 21 et 22 mars 2024 a été organisé en séance publique.

Le 29 mai 2024, un [débat](#) sur le thème "le contrôle des investissements étrangers en France comme outil d'une stratégie d'intelligence économique au service de notre souveraineté" a été organisé en séance publique, à la demande du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI).

Le 29 mai 2024, un [débat](#) sur le thème "la France est-elle à la hauteur des défis et de ses ambitions européennes ?" a été organisé en séance publique, à la demande du groupe socialiste, écologiste et républicain (SER).

Réunions de la COSAC

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat, a assisté à la réunion plénière de la COSAC à Bruxelles du 24 au 26 mars 2024.

M. Alain Cadec, vice-président de la commission des affaires européennes, s'est rendu à la réunion des présidents de la COSAC les 28 et 29 juillet 2024 à Budapest, en remplacement de M. Jean-François Rapin.

Rencontres et déplacements

M. Claude Kern et Mme Marta de Cidrac ont participé à une réunion parlementaire en format triangle de Weimar les 10 et 11 mars 2024 à Varsovie.

Le 10 avril 2024, M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat, a assisté à une réunion de la délégation aux entreprises du Sénat avec des représentants d'organisations patronales européennes.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat, a participé à un colloque, organisé par la délégation du Sénat aux collectivités territoriales, sur le statut de l'élu local en Europe le 15 avril 2024.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat, a représenté M. Gérard Larcher, président du Sénat, à la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne qui s'est déroulée à Palma du 21 au 23 avril 2024.

Une délégation de la commission des affaires européennes du Sénat, composée de son président M. Jean-François Rapin, de M. André Reichardt et Mme Gisèle Jourda, vice-présidents de la commission, M. François Bonneau, membre de la commission, accompagnés de M. Philippe Tabarot, président délégué du groupe interparlementaire d'amitié France-Caucase pour la Géorgie, s'est rendue en Géorgie : elle a rencontré les 29 et 30 avril 2024 la société civile et les autorités politiques (Présidente, Gouvernement et Parlement) et s'est rendue à Odzisi, près de la ligne administrative entre l'Ossétie du Sud et le reste de la Géorgie, à bord d'un véhicule de patrouille de l'Union européenne contribuant à la mission de surveillance exercée par l'UE sur cette ligne.

Le 17 septembre 2024, M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat, s'est entretenu en visioconférence avec M. Žygimantas Pavilionis, président de la commission des affaires européennes du parlement lituanien.

MM. Jean-François Rapin, Claude Kern, Ahmed Laouedj, Didier Marie, Georges Patient, André Reichardt, Mme Florence Blatrix Contat, M. Michaël Weber ont participé à une rencontre avec des membres du Bundesrat allemand à Stuttgart le 19 septembre 2024, en présence de M. Gaël de Maisonneuve, Consul général de France à Stuttgart et à Strasbourg le 20 septembre 2024, en présence de M. François-Xavier Bellamy, député européen, Mme Fabienne Keller, députée européenne, M. Frédéric Bierry, président de la Collectivité européenne d'Alsace et Mme Heike Thiele, Consule générale d'Allemagne à Strasbourg.