

**Union européenne - Audition de  
Mme Nathalie Loiseau, ministre  
chargée des affaires européennes,  
sur les conclusions du Conseil  
européen des 22 et 23 mars 2018,  
devant la Commission des affaires  
européennes de l'Assemblée  
nationale**  
(Paris, 28 mars 2018)

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, c'est un plaisir pour moi de vous retrouver pour échanger sur les résultats du Conseil européen. Je vous remercie de tenir cette séance à huis clos, ce qui nous permettra d'en dire plus, au moment où l'Union européenne est face à des défis : celui des Etats-Unis qui ont pris des mesures commerciales unilatérales, la tentative d'assassinat de citoyens britanniques à Salisbury, ou les agissements de la Turquie en mer Egée. Dans ces trois cas, l'Union européenne a réussi à faire preuve de son unité, comme les Vingt-Sept l'ont fait dans les négociations du Brexit.

Plusieurs réunions se sont succédé. Je commence par celle du Conseil européen proprement dit, qui s'est tenue le jeudi 22 mars dans l'après-midi. Alors que la Commission et le Parlement sont dans la dernière année pleine de leur mandat, les conclusions du Conseil permettent de donner une impulsion politique afin de faire aboutir une série de mesures législatives relatives au marché intérieur européen : sur le numérique, sur les données, - beaucoup reste à faire -, sur l'énergie - beaucoup a été fait - ou le marché des capitaux. C'est en renforçant le marché intérieur européen, premier marché solvable au monde, que l'Union sera la mieux placée pour orienter les règles du jeu sur le plan international.

Je tiens à souligner que le Conseil a soutenu notre approche d'une Europe qui protège, en abordant de façon positive quatre domaines sensibles sur lesquels le point d'équilibre européen évolue en notre faveur.

Tout d'abord, le Conseil a fait mention d'une "forte politique industrielle européenne". C'est une priorité pour nous, mais longtemps cela n'allait pas de soi ; aujourd'hui l'attente dans ce domaine est mieux partagée.

S'agissant du commerce, nous avons obtenu que, dans ses conclusions, le Conseil demande à la Commission d'examiner comment faire pour mettre en oeuvre les engagements pris par les pays tiers. Ce texte lance aussi, comme nous le souhaitons, un appel aux co-législateurs pour mieux contrôler les investissements et trouver un meilleur équilibre notamment sur l'ouverture des marchés publics. Le président de la République a rappelé également qu'il n'était pas souhaitable de passer des accords commerciaux avec des pays qui ne sont pas signataires de l'accord de Paris sur le climat.

Sur l'Europe sociale, le Conseil européen a appelé à la mise en oeuvre de la déclaration de Göteborg pour assurer une convergence sociale par le haut. Comme nous le souhaitions - mais cela n'a pas été facile à obtenir - il cite explicitement dans ses conclusions le projet d'Autorité européenne du travail.

Enfin, sur le climat, le Conseil européen a demandé à la Commission de proposer une stratégie de long terme reflétant l'accord de Paris. Actuellement le cadre européen va jusqu'en 2030 ; nous devons nous projeter jusqu'en 2050, voire au-delà.

Naturellement, les chefs d'Etat et de gouvernement ont concentré leurs discussions sur la façon de réagir à la décision des Etats-Unis d'augmenter les droits de douane sur les importations d'aluminium et d'acier. Le Conseil européen a regretté cette décision ; il a pris note de l'exemption temporaire dont bénéficie l'Union et a rappelé que celle-ci devrait bénéficier d'une exemption permanente. En effet, les raisons de sécurité nationale invoquées par les Etats-Unis ne peuvent s'appliquer à des alliés et l'Union n'est pas responsable du problème réel qui est la surproduction d'acier au niveau mondial. Cet échange a permis que l'Union européenne reste unie pour refuser de s'engager dans la spirale d'une guerre commerciale mais en même temps pour affirmer qu'elle ne sera pas la variable d'ajustement du commerce international, comme l'a dit le président de la République. Nous soutenons la volonté de la Commission de dialoguer avec nos partenaires américains, dans le respect des normes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), tout en disant clairement qu'il ne s'agit pas là d'une négociation commerciale.

Par ailleurs, les chefs d'Etat et de gouvernement ont poursuivi leurs échanges sur la refondation de l'Europe. S'agissant de la fiscalité du numérique, la Commission a rendu publique le 21 mars sa proposition d'imposer aux "GAFA", les grands acteurs du numérique en Europe, une taxe de 3% sur les revenus générés par leur activité dans l'Union. Les premiers échanges à ce propos ont été encourageants. Certes, certains Etats membres, notamment les Pays-Bas et le Luxembourg, demeurent réticents ; mais chacun admet que la situation actuelle n'est pas satisfaisante et un nombre important de participants ont plaidé avec la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne pour que l'Union européenne agisse sans attendre une solution globale, plus ambitieuse certes, mais plus difficile à atteindre. Le Conseil y reviendra dès sa réunion de juin. C'est donc là un sujet sur lequel nous sommes très engagés. Les choses bougent alors que l'Union ne s'était pas empressée de s'en emparer l'année dernière, comme le faisait remarquer Bruno Le Maire lors de la séance de questions au gouvernement.

Le vendredi 23 au matin, les vingt-sept chefs d'Etat et de gouvernement ont tenu une réunion au format de l'article 50 du Traité. D'abord, le Conseil a dressé un état des lieux de la négociation de l'accord de retrait du Royaume-Uni. Il a pu ainsi saluer les progrès importants obtenus par les négociateurs sur le règlement financier, les droits des citoyens et la mise en place de la période de transition. Sur ce dernier point, nos grands principes sont respectés, qu'il s'agisse de la limitation dans le temps, avec un accord sur la date du 31 décembre 2020, de la pleine application de l'acquis dynamique ou de l'impossibilité pour le Royaume-Uni de continuer à participer au processus de décision européen.

Mais le Conseil insiste aussi dans ses conclusions - et c'était indispensable - sur le principe selon lequel il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout. En effet, il reste des

points importants à trancher ou à préciser d'ici l'automne. C'est le cas notamment de la gouvernance de l'accord, ce qui porte sur le rôle de la Cour de Justice de l'Union, et la question irlandaise. Sur ce dernier point, les négociateurs se sont mis d'accord sur l'idée qu'à minima on organise un rapprochement réglementaire entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande. Mme May a repris ce point dans une lettre officielle. Il y a donc là une évolution de la position britannique, qui reste à confirmer et à préciser. Il faudra que les négociateurs européens continuent dans les prochaines semaines à utiliser la volonté britannique de conclure définitivement sur la transition pour expliciter ce qui reste incomplet dans l'accord de retrait. On ne pourra pas reporter éternellement la clarification sur la frontière irlandaise, sur laquelle les progrès sont extrêmement lents.

Les vingt-sept chefs d'Etat et de gouvernement ont également adopté les lignes directrices qui guideront le négociateur européen s'agissant du cadre général des relations futures entre Union européenne et Royaume-Uni. Nous souhaitons préserver une approche d'ensemble cohérente : bien sûr, nous préférierions que les Britanniques restent dans le marché unique ou dans l'union douanière. Mais cela supposerait qu'ils acceptent les quatre libertés ou qu'ils renoncent à passer librement leurs propres accords commerciaux. Etant donné ce qu'est la position britannique actuellement, le seul modèle possible pour l'Union européenne est celui d'un accord de libre-échange, respectant l'équilibre entre les droits et les obligations qui s'y rattachent. Cela implique notamment que dans certains domaines, comme les services financiers, l'Union prenne des mesures autonomes, ce que précise par ailleurs un texte adopté par le Conseil "Affaires générales".

Sur d'autres thèmes comme la coopération policière et judiciaire ou la politique étrangère, des accords spécifiques pourront être conclus tout en insistant sur la nécessité de ne pas remettre en cause l'autonomie du processus de décision de l'Union européenne.

J'en viens au sommet de la zone euro, qui a réuni, comme nous l'avions demandé, dix-neuf chefs d'Etat et de gouvernement le vendredi matin. La France défend une approche ambitieuse, qui consiste à avancer à court terme sur l'union des marchés de capitaux et sur l'union bancaire, notamment en ce qui concerne la mise en place d'un filet de sécurité commun, mais aussi en allant vers une zone euro plus responsable et solidaire, via la création, à plus long terme, d'une capacité budgétaire propre pour maintenir les investissements en cas de crise et une meilleure stabilisation macro-économique, permettant une plus grande convergence des économies. France et Allemagne sont très investies sur ces questions, comme l'ont montré la visite de la chancière à Paris le 16 mars et la conférence de presse commune du président Macron et de Mme Merkel à l'issue du sommet européen. Ils ont rappelé leur objectif de faire des propositions conjointes pour parvenir à une feuille de route au Conseil européen de juin, et ont prévu de se revoir une fois, voire deux, d'ici cette date.

Ce sommet a permis de relancer une dynamique. Tous reconnaissent la nécessité de renforcer la zone euro, mais la manière et le rythme pour le faire ne sont pas encore clarifiés. Notre partenaire allemand s'est engagé à travailler pour présenter une position commune avec nous en juin.

Durant le dîner, les chefs d'Etat et de gouvernement ont longuement évoqué les questions internationales de voisinage et d'élargissement, et se sont, en particulier, beaucoup concertés sur les suites à apporter à l'attaque de Salisbury. Ils ont exprimé toute leur solidarité avec le

Royaume-Uni, rappelé qu'il n'y avait pas d'autre explication alternative que la responsabilité de la Russie et décidé que les Etats membres allaient apporter une réponse coordonnée. Le lundi 27 mars, la France a notifié aux autorités russes sa décision d'expulser du territoire français quatre personnels russes sous statut diplomatique, dans un délai d'une semaine. Actuellement, dix-neuf Etats membres ont fait de même, Royaume-Uni compris, soit au total 58 personnels russes expulsés. C'est une réaction sans précédent par son ampleur, car jamais des pays non directement concernés sur leur territoire n'avaient pris ce type de mesures, et c'est donc, finalement, une manifestation de solidarité sans précédent.

Sur les Balkans occidentaux, notre préoccupation était de bien distinguer ce qui relève du processus d'élargissement, qui doit rester exigeant, et l'appui qui doit être apporté à ces pays, sous la forme d'un "agenda positif", qui sera l'enjeu du Sommet du 17 mai prochain à Sofia.

Enfin, les dirigeants européens ont tenu à envoyer, juste avant le sommet de Varna, qui devait suivre de près le Conseil, un message de fermeté à la Turquie, réaffirmant leur "pleine solidarité avec Chypre et la Grèce" et leur préoccupation au sujet des ressortissants européens détenus en Turquie, dont deux soldats grecs. Ce sommet de Varna n'a permis aucune avancée dans les discussions avec la Turquie.

Je suis maintenant à votre disposition pour répondre à vos observations et questions.

(Interventions des parlementaires)

Permettez que je regroupe les questions pour y répondre.

M. Mendes et Mme Dumas m'ont interrogée sur l'Autorité européenne du travail. C'est à la demande de la France que cette question a été abordée au Conseil européen, et mentionnée dans ses conclusions, dans la ligne du Sommet social de Göteborg en novembre 2017. Les réticences sont fortes : d'un côté, des Etats du nord de l'Europe se méfient de tout ce qui va vers une harmonisation sociale qui risquerait d'affaiblir leur propre modèle social ; de façon symétrique, des Etats de l'Est de l'Europe y sont défavorables par crainte de perdre une partie de leur compétitivité. D'autres enfin ont émis la crainte de voir créer une institution de plus, qu'il faudra doter en moyens et en personnel - dans sa proposition, la Commission mentionnait le recrutement de 140 personnes. Nous allons continuer à porter ce sujet.

MM. Pueyo et Bourlanges ont évoqué l'élargissement de l'Union dans les Balkans. Nous ne fixons pas de date en ce qui concerne le processus d'adhésion de la Serbie et du Monténégro : il aboutira quand ces deux pays seront prêts. Mais il importe de leur confirmer qu'ils peuvent bien s'inscrire dans une perspective européenne. Il nous faut arrimer les Balkans à l'Union européenne, sans pour autant diminuer notre niveau d'exigence sur les réformes à adopter ainsi que sur la mise en oeuvre effective de ces réformes pour rejoindre l'Union. En conséquence, celle-ci doit leur fournir un accompagnement pour le passage aux réformes, mais aussi vérifier en pratique ce qu'il en est de la lutte contre la corruption et la criminalité et contre la radicalisation, ainsi que du règlement des différends que ces pays peuvent avoir entre eux, car nous ne voulons pas importer des facteurs d'instabilité dans l'Union européenne.

La France y pose-t-elle un préalable institutionnel ? Il s'agit ici de la taille de la Commission. En réalité, nous n'avons pas attendu la question de l'élargissement pour soulever ce problème. Le président de la République en a parlé dans son discours sur l'Europe à la Sorbonne, et, lors du sommet informel de février dernier sur les questions institutionnelles, nous avons rappelé notre position, qui est qu'il faut réduire la taille de la Commission. Evidemment plusieurs petits Etats ne la partagent pas. Pour ce qui est d'autres questions évoquées par M. Bourlanges, comme celle du Spitzenkandidat, le Conseil européen n'en a pas parlé.

Il n'a pas non plus parlé précisément, Monsieur Pueyo, du Yémen ou du Kurdistan. Il a abordé, sur un plan plus général, la situation de la Turquie dans ses relations avec l'Union européenne et dans son environnement régional. La position de la France est de demander le respect de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies du 24 février 2018 par toutes les parties prenantes, l'accès pour l'aide humanitaire, et la possibilité pour les personnes déplacées de retourner dans leur village d'origine. Nous rappelons qu'il ne peut y avoir d'autre solution que politique au conflit syrien et que cette solution doit inclure les Kurdes. Dès le vendredi soir, après la fin du Conseil européen, le Président de la République en a fait part par téléphone au président Erdoğan.

S'agissant ensuite de la politique industrielle européenne, certes elle ne va pas de soi pour certains Etats, mais pour la France, c'est une constante. Ce l'était aussi pour l'Italie, mais le résultat des récentes élections dans son pays a conduit le président du Conseil italien à rester assez silencieux lors du Conseil européen. Cette politique touche de nombreux secteurs. Ainsi, il est important de soutenir la politique spatiale et le lanceur européen et c'est là une bonne raison de soutenir aussi le fonds européen de la défense, qui financerait la recherche-développement dans ce secteur. Nous ne manquons aucune occasion de rappeler que, en veillant à la politique de la concurrence en Europe, il faut comprendre qu'elle s'inscrit dans une concurrence à l'échelle mondiale et ne doit pas empêcher la formation de "champions européens". Dans cet esprit, nous défendons des dossiers précis dans le dialogue avec la Commission.

Quant à la politique énergétique, elle touche à de nombreux sujets, de la transition écologique à l'organisation du marché du carbone ou la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union. La politique industrielle est aussi un élément dont on tient compte. Mais c'est en fonction de préoccupations plus vastes que des avancées très significatives ont été faites au deuxième semestre 2017 sur l'Europe de l'énergie.

Je reviens sur l'attitude des Etats européens après l'affaire de Salisbury. Dix-neuf Etats ont pris des mesures d'expulsion de personnels sous statut diplomatique. À l'évidence, nous sommes préoccupés actuellement par le comportement de la Russie. Pour ce qui est de l'attaque de Salisbury, il n'y a pas d'autre hypothèse plausible qu'une implication de la Russie. Tous les éléments transmis par le gouvernement britannique aux autres Etats membres vont dans ce sens. Des échantillons de l'agent toxique utilisé dans ce cas ont été transmis à l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, qui procède à sa propre évaluation. Au-delà de cet événement, les cyberattaques, l'influence prêtée à des agents russes dans l'utilisation d'internet, y compris à l'occasion de campagnes électorales, sont préoccupantes et conduisent à appeler les autorités russes à adopter une attitude plus responsable.

À ce stade, d'autres mesures contre la Russie ne sont pas envisagées dans l'immédiat. Mais le président de la République s'est entretenu avec le président Poutine et l'a appelé à faire toute la lumière sur le développement des agents neurotoxiques, le programme clandestin Novitchok, et ce qu'il est advenu de ces agents.

Il me reste enfin à répondre à M. Bourlanges sur l'articulation entre l'accord de retrait du Royaume-Uni et le cadre de ses relations futures avec l'Union. L'objectif est d'avoir abouti, à l'automne, à un accord de retrait et de disposer d'un accord sur un cadre politique pour les relations futures entre le Royaume-Uni et l'Europe des Vingt-Sept. Ce cadre politique permettra d'entrer dans les détails de la négociation de l'accord de libre-échange et des autres accords nécessaires pour organiser notre futur partenariat.

Q - L'accord-cadre sera-t-il soumis au Parlement européen ? J'ai l'impression qu'on introduit un nouveau bébé entre l'accord de retrait et le cadre des relations futures.

R - Ce que nous appelons accord-cadre est un accord politique, mais qui ne revêt pas une forme juridique. L'accord de retrait sera soumis au Parlement britannique et au Parlement européen, l'accord sur les relations futures sera soumis à la ratification par tous les parlements nationaux.

Q - Et l'accord intermédiaire, à qui sera-t-il soumis ? Et à quelle date aura-t-on l'accord définitif ?

R - Pour dire à quelle date, encore faut-il qu'il soit adopté ! Sur la relation future en particulier, c'est aux Britanniques de préciser leur position. Nous savons aujourd'hui ce que le gouvernement britannique ne veut pas : à l'heure où nous parlons en tout cas, il ne veut pas d'une participation au marché unique ni de l'union douanière. Nous savons moins bien ce qu'il veut. Nous entendons des discours politiques de Mme May, mais cela doit se décliner, au-delà d'un accord de libre-échange, évidemment spécifique, dans des accords sur les questions de justice, de police, de politique étrangère et de défense et dans quelques autres accords sur lesquels nous apprenons par bribes ce que sont les attentes, ce qui ne constitue pas vraiment encore une base de négociation.

Malgré ces difficultés, on a constaté que l'attente d'un accord des Vingt-Sept sur une période de transition a conduit le Royaume-Uni à changer de position, en quelques semaines, sur un certain nombre de points.

(Interventions des parlementaires)

J'essaierai de répondre rapidement, mais de façon assez exhaustive.

Monsieur Holroyd, quelle que soit la forme que prendra le Brexit, il y aura forcément des contrôles à instaurer, ce qui nécessitera des personnels - les douanes commencent à recruter des effectifs supplémentaires - et des infrastructures. La coordination interministérielle, qui se

fait en permanence, s'accélère depuis le Conseil européen afin de prendre les décisions nécessaires. La question de savoir si des fonds européens seront disponibles n'est pas encore tranchée. En tout cas, le gouvernement prend pleinement la mesure de ce que signifie le rétablissement de contrôles pour la région frontalière du Royaume-Uni, si je peux la désigner ainsi. Il prend aussi la mesure du risque que constituerait une absence d'accord. Personne ne le souhaite, mais un gouvernement responsable se doit de se préparer à toutes les hypothèses, et c'est ce que ce gouvernement fait.

Quant à l'utilisation des droits de seigneurage de la BCE comme nouvelles ressources propres de l'Union, l'hypothèse est explorée par la Commission européenne et certains Etats membres. C'est une réflexion parmi d'autres.

M. Anato et Mme Deprez-Audebert m'ont interrogée sur les négociations avec le MERCOSUR. Nous l'avons dit, à ce stade de la négociation, de notre point de vue le compte n'y est pas. S'agissant des intérêts "offensifs" de l'Union européenne, les propositions du MERCOSUR sont, à nos yeux, décevantes. Et nous ne sommes pas prêts à fragiliser une filière sur laquelle on fait déjà souvent des concessions au cours des négociations commerciales. Notre position est bien connue non seulement de la commissaire au commerce Cecilia Malmström, mais aussi du président Juncker, qui suit cela de près. Dire que l'ensemble des Etats de l'Union sont sur la même ligne serait inexact, mais nous sommes très attentifs et à ce stade, nous ne voyons pas la possibilité d'un accord proche.

Comme vous, Monsieur Anato, nous considérons que l'exemption temporaire de droits de douane sur l'acier que vient de nous accorder les Etats-Unis doit être permanente. Nous sommes prêts à discuter avec eux des vrais sujets, à savoir la surcapacité de la production d'acier de la Chine et les aides d'Etat de la part de certains producteurs qui n'appartiennent pas à l'Union européenne, et à le faire dans le cadre du respect des règles de l'OMC. Vous avez raison, son organe de règlement des différends est fragilisé par l'attitude des Etats-Unis. Pour notre part, nous avons des principes clairs : nous voulons une exemption permanente et nous sommes disponibles pour discuter de ces sujets. Ils méritent toute notre attention et nous sommes prêts à toutes les éventualités, à savoir à prendre des mesures si - ce que personne ne souhaite - l'exemption temporaire de droits pour l'Union européenne était levée, mais aussi à examiner des mesures de sauvegarde si la production de certains Etats en surcapacité se déversait sur le marché européen. La Commission suit cette question avec beaucoup d'attention et les Etats membres sont unis, montrant ainsi ce que signifie "l'Europe qui protège".

S'agissant des consultations citoyennes, les vingt-sept Etats membres vont les organiser. Elles ont commencé en Irlande et au Portugal et je me suis rendue dans ces deux pays pour y participer. Je me rends aussi en République tchèque pour leur lancement le 10 mai, comme je l'aurai fait déjà en Croatie début avril. Le lancement se fait aussi en Allemagne, avec un retard dû, comme vous le mentionniez, Monsieur Herbillon, à la constitution du nouveau gouvernement. Et la Commission européenne est désormais à bord.

Le climat dans lequel le Conseil européen et, auparavant, le Conseil "Affaires générales" se sont tenus a montré que tous les Etats étaient à bord. Les autres institutions, notamment le Parlement européen, le Comité économique et social européen, le Comité européen des régions, et maintenant la Commission, étaient aussi demandeurs.

Quand passera-t-on des "incantations à l'action" sur la zone euro ? Je vous l'ai dit, Monsieur Herbillon, l'objectif est que la France et l'Allemagne se mettent d'accord pour une feuille de route en juin. Bien sûr, il ne faut pas perdre de temps et des questions comme celle du filet de sécurité devraient être réglées. Elles vont l'être, je suis désormais confiante. Nos partenaires prennent également en compte la transformation du Mécanisme européen de stabilité, ainsi que la nécessité d'aller vers l'union des marchés de capitaux. Pour ce qui est de la capacité budgétaire de la zone euro, il y a des différences sur plusieurs de ses aspects, qu'il s'agisse de la convergence économique, de l'investissement ou de la stabilisation - pour les citer dans l'ordre dans lequel on peut espérer faire progresser la réflexion.

Pour les étapes de la coopération franco-allemande, nous sommes engagés dans la révision du traité de l'Elysée. Sur ce plan, les parlements vont plus vite que les gouvernements. Nous sommes heureux de constater que, au-delà de la résolution que chaque assemblée a votée, l'Assemblée nationale et le Bundestag y travaillent. C'est aussi le cas désormais des deux gouvernements sur des axes connus, la sécurité, la croissance, l'innovation, le rapprochement fiscal, la coopération transfrontalière car il faut régler des difficultés irritantes ou des blocages qui n'ont pas lieu d'être entre deux partenaires comme la France et l'Allemagne. Les deux pays veulent donc élaborer une feuille de route qui soit concentrée sur les vrais enjeux et non pour faire de la révision l'occasion de mentionner tous les aspects, même ce qui n'y a pas sa place. Ils veulent à la fois se pencher sur tout ce qu'ils peuvent faire ensemble, qui importe dans la relation bilatérale, et qui est décisif pour faire évoluer l'Union européenne, en particulier l'harmonisation de l'assise de l'impôt sur les sociétés./.

(Source : site Internet de l'Assemblée nationale)