

**Union européenne - Institutions  
européennes - Audition de Mme  
Nathalie Loiseau, ministre chargée  
des affaires européennes, sur les  
conclusions du Conseil européen des  
17 et 18 octobre 2018, devant la  
Commission des affaires  
européennes du Sénat**  
(Paris, 24 octobre 2018)

Monsieur le Président Bizet,

Mesdames et Messieurs les Sénateurs,

Je suis heureuse de vous faire part des résultats du Conseil européen, après nos échanges constructifs de la semaine dernière. Comme vous le savez, le Conseil s'est déroulé sur un temps plus restreint que d'habitude, ce qui n'a pas empêché un agenda chargé, avec plusieurs réunions successives : Conseil européen, puis réunion sous le format prévu à l'article 50, et enfin sommet de la zone euro en format élargi.

Le sujet le plus attendu était le Brexit. Theresa May, lors de son intervention de mercredi soir devant les Vingt-Sept, a mis l'accent sur les progrès accomplis et son engagement à mener cette négociation à son terme. Elle a cependant rejeté une nouvelle fois les mesures spécifiques d'accompagnement ("Backstop") envisagées pour la gestion de la frontière irlandaise et n'a pas fait de nouvelles propositions de fond permettant d'envisager un accord sur cette question. M. Michel Barnier a ensuite présenté son évaluation de la situation, avant que les Vingt-Sept n'en débattent.

Comme le président Donald Tusk l'a relevé, l'atmosphère était moins tendue qu'à Salzbourg en septembre dernier, lorsque Theresa May avait été surprise par l'unité européenne. Les débats et les conférences de presse des uns et des autres ont démontré la réelle unité des Vingt-Sept derrière notre négociateur et leur adhésion aux lignes directrices arrêtées en mars. Telles sont nos principales préoccupations : l'indivisibilité du marché unique, des conditions de concurrence équitables des deux côtés de la Manche, la pleine prise en compte de la question de la pêche, la nécessité d'un "Backstop" permettant d'éviter une frontière physique dans l'île d'Irlande sans porter atteinte à l'intégrité du marché unique.

Afin d'inciter les Britanniques à revenir à la table des négociations de façon constructive dès que possible - puisque, comme l'a indiqué le président de la République, la balle est dans leur camp -, il a été convenu de ne pas fixer de date à l'aveugle pour la réunion du Conseil, mais de le convoquer plutôt une fois des progrès décisifs constatés par Michel Barnier. C'est une disposition importante, en faveur de laquelle nous avons beaucoup plaidé, alors que le temps

presse désormais pour conclure l'accord de retrait.

Le débat se poursuit à Londres à la fois sur le "Backstop", sur la durée d'un éventuel maintien du Royaume-Uni dans l'union douanière et sur la période de transition envisagée, à ce stade, du 30 mars 2019 au 31 décembre 2020. Je relève que ce dernier sujet et l'extension éventuelle de cette période représentent une variable d'ajustement technique des autres paramètres et en aucun cas une demande européenne susceptible d'être échangée contre le "Backstop", comme le gouvernement britannique est parfois tenté de le présenter.

Dans ces circonstances - à l'instar de ce que je vous déclarais la semaine passée -, nous sommes à la fois confiants et déterminés. Nous restons convaincus qu'un bon accord est encore possible, car c'est l'intérêt bien compris des deux parties. Mais le temps presse et comme le dit régulièrement Theresa May, bien que ce constat vaille avant tout pour l'Union européenne, l'absence d'accord vaut mieux qu'un mauvais accord.

Le débat entre les chefs d'Etat et de gouvernement a donc aussi porté sur la nécessité de se préparer à tous les scénarios, y compris à une absence d'accord, comme l'a demandé le Conseil européen en mars dernier. Avec l'Allemagne, nous faisons partie des pays les plus avancés dans cette voie et j'aurai l'occasion de débiter, dès demain, la discussion avec la Commission spéciale instaurée par le Sénat et que vous présidez, Monsieur Bizet, sur le projet de loi d'habilitation par ordonnances présenté par le gouvernement. Le président Juncker a confirmé, au cours des discussions, que la Commission avançait dans sa propre préparation et qu'elle sera bien en capacité de présenter tous les textes nécessaires, en cas d'absence d'accord, pour agir dans les domaines relevant du droit européen. Nous souhaitons ainsi qu'un travail technique entre la Commission et les Etats membres soit désormais mené, sans attendre, afin de préciser leurs périmètres d'action respectifs et de veiller à ce que ceux-ci soient en mesure d'articuler les solutions qui leur incombent. Ce message a été passé très clairement au président Juncker.

J'en viens maintenant aux travaux du Conseil européen lui-même et d'abord aux échanges assez nourris qui ont eu lieu sur les migrations, sur lesquelles vous m'avez interrogée la semaine dernière. Je vous avais d'ailleurs rappelé que l'enjeu de ce Conseil européen était de progresser dans la mise en oeuvre du cadre général défini par le Conseil européen de juin.

Sur le volet externe, les travaux avancent. Le dialogue se renforce avec les pays d'origine et de transit, et notamment avec les pays d'Afrique du Nord, singulièrement l'Egypte, à l'initiative de la présidence autrichienne. Ainsi, le président Sebastian Kurz a rendu compte de ses échanges avec le président Abdel Fattah el-Sisi ; celui-ci doit également rencontrer la Chancelière cette semaine. S'il est clair qu'aucun pays de la zone ne souhaite accueillir de plateformes de débarquement pour les migrants, ils sont néanmoins intéressés par une coopération destinée à mieux gérer les flux de migrants qui passent sur leur territoire et à lutter contre les passeurs. Un premier sommet entre la Ligue arabe et l'Union européenne sera organisé fin février 2019. Avec les pays d'origine, ce dialogue doit aussi s'articuler avec l'idée d'une alliance pour les investissements entre l'Europe et l'Afrique, que la Commission a proposée en coopération avec nous. Cette approche a été largement soutenue.

La discussion se poursuit sur le renforcement des frontières extérieures de l'Union. Le

président de la République et la chancelière ont soutenu l'approche ambitieuse de la Commission européenne, qui souhaite réunir 10.000 hommes d'ici à 2020. Cette initiative s'avère critiquée par certains Etats membres au motif qu'elle ne leur bénéficierait qu'à la marge - telle est ainsi la position de la Hongrie ou de la République tchèque - ou de son coût, comme le souligne l'Italie. Il est tout de même paradoxal de voir les Etats plaidant pour une Europe forteresse s'opposer au renforcement de Frontex ! Un accord doit néanmoins être trouvé dès que possible.

Sur le plan interne, les discussions se sont d'abord concentrées sur la façon dont l'Union européenne devait gérer le paquet de sept textes sur ce sujet en cours de discussion et qui présentent des difficultés d'intensité variable. Le président de la République a rappelé l'importance de maintenir ce cadre d'ensemble, sans renvoyer à plus tard les sujets les plus difficiles, tels ceux des procédures et de Dublin, sans lesquels l'Union ne pourrait disposer d'une réponse cohérente et concrète. Ces sujets sont également de fait liés à des textes plus consensuels, tels celui sur l'Agence européenne de l'asile, Eurodac ou encore les qualifications, les réinstallations ou l'accueil.

Le débat, désormais habituel, sur le type de solidarité à exercer au sein de l'Union européenne a repris autour du concept, présenté par la présidence autrichienne, de "solidarité obligatoire" comme une alternative au principe de répartition obligatoire. Sans surprise, ce mécanisme se heurte à de réelles résistances. Enfin, la nécessité d'un mécanisme pérenne de gestion des débarquements des migrants en Méditerranée a été rappelée. Les travaux se poursuivent au niveau technique.

S'agissant de la sécurité intérieure, le Conseil européen a condamné la récente cyberattaque menée contre l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques. Il a aussi rappelé ses conclusions sur l'attaque de Salisbury et salué la création, comme nous le souhaitions, d'un régime de sanctions européennes spécifiques sur la prolifération des armes chimiques. Le travail va se poursuivre pour que l'Union européenne soit mieux protégée des cyberattaques, notamment dans le contexte de la préparation prochaine des élections européennes. Les travaux dans ce domaine ont été très consensuels et ont permis de donner une impulsion politique pour une adoption rapide des propositions de la Commission, notamment sur le retrait des contenus terroristes en ligne, reconnu comme prioritaire. La France avec l'Allemagne et le Royaume-Uni avaient fortement soutenu cette démarche.

C'est avec ce type de mesures concrètes et contraignantes juridiquement que l'Union pourra protéger plus directement nos concitoyens. Chacun voit bien que les efforts de conviction déployés auprès des plateformes en ligne ne sont pas à la hauteur du défi que nous devons relever. Ces mesures doivent être accompagnées d'avancées sur l'accès aux preuves électroniques, la disponibilité des informations financières, la lutte contre le blanchiment des capitaux ou encore l'extension à la lutte contre le terrorisme des compétences du Parquet européen.

Enfin, comme nous le souhaitions, le Conseil européen a évoqué les enjeux climatiques. Les conclusions rappellent, sous notre impulsion et celle de la Pologne, qui présidera la COP 24, le rapport alarmant du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et appellent à l'adoption à Katowice de règles ambitieuses et globales pour mettre en oeuvre l'Accord de Paris.

S'agissant des relations extérieures proprement dites, les chefs d'Etat et de gouvernement ont fait part, hors conclusions, de leur préoccupation devant l'affaire Khashoggi. Ils ont très brièvement évoqué la situation difficile au Venezuela, ainsi que le résultat des élections du 7 octobre dernier en Bosnie-Herzégovine.

Enfin, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont réunis lors du déjeuner du 18 en format zone euro dit "élargi", c'est-à-dire à 27. Nous sommes parvenus à obtenir d'importantes avancées lors du sommet franco-allemand de Meseberg le 19 juin dernier et il est désormais essentiel d'avancer avec les autres membres de la zone euro afin d'arrêter de véritables décisions lors du prochain sommet de la zone euro de décembre 2018. Le président de la République a plaidé avec vigueur pour que l'ensemble de ces travaux progresse, que ce soit sur l'union bancaire, la réforme du mécanisme européen de stabilité, la mise en place d'un filet de sécurité du fonds de résolution unique, ainsi que sur la création d'un budget de la zone euro pour la convergence et la stabilisation. La sensibilité de ces sujets, notamment pour nos amis néerlandais, est bien connue. Mais il est indispensable d'avancer pour que l'Union soit prête à affronter un éventuel retour des crises financières et voit conforté son rôle de puissance monétaire et économique. Le président de la Commission européenne a d'ailleurs insisté sur le rôle international de l'euro et confirmé qu'il allait faire des propositions dans ce domaine d'ici la fin de l'année.

Avec l'Allemagne, nous nous sommes opposés à tout débat sur la situation économique et budgétaire italienne. Il n'appartient à personne de donner des leçons à l'Italie et il est indispensable de laisser se poursuivre le dialogue avec la Commission. C'est seulement à l'issue de ce dernier que le Conseil sera saisi de l'analyse de la Commission et, le cas échéant, de ses recommandations. Sur le fond, il va de soi que nous souhaitons la meilleure solution économique possible à l'Italie. Tel est l'intérêt de nos deux pays et, plus largement, des Etats membres de la zone euro : se réformer, lorsque c'est nécessaire, non pour la Commission mais pour eux-mêmes, et assurer la crédibilité et la force de la zone euro qui nous bénéficie à tous.

(Interventions des parlementaires)

Nous travaillons avec les pays d'origine. Les trafiquants d'êtres humains sont les ennemis des pays d'origine. Les actions civiles conduites par l'Union européenne permettent de lutter contre les passeurs. Notre démarche s'avère analogue avec les pays d'Afrique du Nord : si la notion de plateforme de débarquement est aujourd'hui mise de côté, le travail de lutte avec ces pays contre les réseaux est réel. Nous travaillons également entre pays de l'Union, y compris avec le Royaume-Uni, au démantèlement des réseaux de passeurs. Nous soutenons également le plan massif pour l'investissement et l'emploi en Afrique proposé par M. Jean-Claude Juncker.

S'agissant de la solidarité obligatoire à modalités flexibles, nous sommes plusieurs à déplorer que certains Etats membres n'aient pas honoré leurs obligations en matière d'accueil de demandeurs d'asiles. Devons-nous, à l'avenir, conditionner le versement de certains fonds à l'accueil effectif de migrants par des collectivités territoriales ? Devons-nous reconnaître un caractère obligatoire à la solidarité, tout en laissant une latitude d'application aux Etats membres ? D'ores et déjà, depuis cette année, nous avons obtenu une contribution renforcée des pays de Visegrad, à hauteur de 35 millions d'euros, au fonds fiduciaire d'urgence pour les migrations en Afrique. Cette avancée va dans le sens de vos préoccupations.

L'Union pour la Méditerranée vient de changer de secrétaire général. Le président de la République souhaite organiser un sommet des deux rives, destiné à travailler avec les gouvernements et à mobiliser les sociétés civiles et les acteurs économiques. Une telle démarche risque de se heurter aux mêmes écueils que le processus de Barcelone : qui trop embrasse mal étreint et le risque demeure que le conflit israélo-palestinien focalise l'attention de tous ! En revanche, le format 5+5 fonctionne mieux, comme en témoigne les avancées de la coopération interministérielle en Méditerranée occidentale, malgré les dissensions entre l'Algérie et le Maroc.

Le Brexit est un sujet de vive inquiétude pour la politique de la pêche dont l'intégration est en effet une réussite. Alors que le Royaume-Uni caresse l'idée de demeurer dans l'union douanière, encore faut-il s'assurer que les principes de concurrence loyale et que l'accès aux eaux britanniques pour les pêcheurs européens soient respectés. Ce sont là des conditions précises. J'entends votre préoccupation de maintenir les transformations des produits de la pêche assurées dans les ports français. Nous en avons d'ailleurs débattu lors du conseil des ministres de ce matin ; les ministres de l'agriculture et du budget devraient se rendre dans les ports des Hauts de France, en Normandie et en Bretagne pour envisager les enjeux du Brexit, parmi lesquels les différentes modalités de contrôle, autant douanier que sanitaire et phytosanitaire, de la pêche provenant du Royaume-Uni.

Quels sont les problèmes posés par le budget italien ? La France se gardera de donner des leçons à l'Etat italien, puisque nous avons, pendant dix ans, dérogé aux critères que nous avons nous-mêmes fixés. Nous privilégions avant tout la création d'emplois et la croissance en Italie. En revanche, le taux de croissance nominal de la dette primaire est très au-dessus de ce qui avait été auparavant annoncé, tandis que la dégradation du solde structurel est réelle. Il faut établir un dialogue constructif avec la Commission et l'Italie. Certes, un processus de déficit excessif existe et peut aboutir à des sanctions. Il faut plutôt permettre au gouvernement italien de répondre aux attentes de son électorat qui semblent néanmoins difficilement conciliables : deux partis opposés lors des élections, aux priorités et programmes très différents, voire antagonistes, ont été amenés à gouverner ensemble. L'argument démocratique est naturellement respectable, mais peut s'avérer spécieux lorsqu'il conduit l'Italie à être exposée à de tels risques, comme l'illustre le niveau de son spread analogue à celui de 2013. Toute la zone euro, à commencer par la Grèce, l'Espagne et le Portugal, est exposée au risque ! Nous partageons la même monnaie et avons souverainement décidé de règles communes : il est ainsi normal que la Commission conduise un dialogue étroit avec l'Italie.

Personne ne souhaite une nouvelle crise, surtout si la zone euro n'y est pas préparée. Notre volonté d'un mécanisme de coopération renforcée et d'un mécanisme budgétaire propre à la zone euro tire les leçons des expériences précédentes. Le risque est loin de n'être que théorique ! Or, je ne suis pas certaine que tous les membres du Conseil aient pris la mesure du danger !

(Interventions des parlementaires)

Je partage votre analyse. Matteo Salvini recherche la confrontation et prenons garde à ne pas lui donner ce qu'il attend. Des actions soudaines pourront renforcer le poids des europhobes. Le dialogue est nécessaire même si les marges de manoeuvre demeurent étroites. La pédagogie

est essentielle, s'agissant surtout de la dette publique. Notre dialogue est nécessaire, du fait de notre monnaie commune.

Les questions de dette ne relèvent pas d'une quelconque forme de dogme bruxellois, mais engagent nos enfants et petits-enfants. L'euro fort pénalise aussi les exportations allemandes. Nos importations sont plus supportables, tandis que le prix du pétrole augmente, qu'avec un euro faible. Si notre déficit commercial continue de se creuser, d'autres motifs doivent être allégués. Sur les excédents budgétaires, l'Allemagne pâtit elle-même d'un sous-investissement ; le mécontentement populaire qui y monte n'est pas seulement lié aux questions migratoires, qui avivent l'inquiétude de la population de l'ensemble des Etats membres, mais résulte également des choix budgétaires précédents. Cette question recoupe celle des capacités budgétaires de la zone euro sur laquelle la chancelière nous a rejoints, il est vrai, pour des raisons notamment de politique intérieure.

Bien que Matteo Salvini mette en exergue la question des migrants, l'Italie souffre actuellement le moins des nouveaux afflux migratoires puisqu'en une année les flux migratoires ont baissé de 80% via la Méditerranée occidentale. L'Espagne et les pays limitrophes de la Méditerranée orientale sont confrontés, en revanche, à de nouveaux flux ; ce qui soulève la question du rôle du gouvernement turc. Une telle réalité motive ainsi la rédaction des conclusions du sommet européen consacré à l'immigration. En effet, Ankara tend à remettre en cause le fléchage des aides de l'Union vers les collectivités territoriales et revendique plutôt un soutien financier direct. Telle n'est pas notre orientation. La Turquie n'hésite d'ailleurs pas à rouvrir le robinet migratoire à l'occasion de tout événement politique qu'elle considère comme défavorable !

(Interventions des parlementaires)

Les questions relatives à l'Etat de droit sont l'apanage du conseil "affaires générales" auquel je participe. Or, ce conseil s'est emparé de la situation polonaise depuis plusieurs mois. Les autorités polonaises nous abreuvant d'informations inutiles et ne répondent pas aux vraies questions que nous leur adressons. Au-delà, la Commission a décidé de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui rendra une décision en février, sur la mise à la retraite d'office des juges de la Cour suprême. La CJUE vient d'ailleurs de rendre une première décision en référé demandant le retour en activité de ces magistrats. Au-delà de l'article 7, d'autres moyens peuvent être activés : la Commission joue ici son rôle de gardienne des traités et M. Frans Timmermans fait preuve d'un grand courage. Le sujet reviendra dans le cadre du règlement financier pluriannuel, puisque la Commission a proposé de conditionner le versement des fonds européens au respect de l'Etat de droit.

Le Parlement européen, lors d'un vote intervenu le 12 septembre, a fait part de ses préoccupations sur la situation de l'Etat de droit en Hongrie au regard du respect du pluralisme, de la situation des organisations non gouvernementales, de la presse et de la question migratoire. Ce vote est intervenu trop tôt pour intégrer l'interdiction de la présence de sans-abris dans les espaces publics. Ce genre de décision est totalement en opposition avec les valeurs de l'Union européenne. Le Parlement européen a saisi le conseil "affaires générales" avant le Conseil européen pour la mise en oeuvre, pour la première fois de notre histoire, de l'article 7 du traité. Le service juridique du Conseil a été sollicité tout au long de cette procédure. La France s'est déclarée favorable au déclenchement de l'article 7 sur la situation

hongroise.

La Slovaquie, où l'assassinat d'un journaliste a entraîné un changement de gouvernement, assume désormais la présidence du groupe de Visegrad (V4). La semaine prochaine, nous allons rencontrer, avec le président de la République, les autorités slovaques et autres membres du V4, comme nous l'avons fait tout au long de l'année 2017. La fréquence de nos relations nous permet de travailler sur des sujets communs, comme la taxation des géants du numérique et la politique agricole commune, mais aussi d'évoquer nos points de désaccords. Nous commençons toujours nos réunions en exposant nos divergences en matière d'Etat de droit. Encore faut-il que les sociétés civiles de ces pays le sachent et comprennent que cette question représente une véritable attente européenne./.

(Source : site internet du Sénat)