

**Union européenne - Europe de la  
défense - Migrations - Brexit -  
Politique économique - Audition du  
représentant permanent auprès de  
l'Union européenne devant les  
commissions des affaires étrangères  
et des affaires européennes de  
l'Assemblée nationale**  
(Paris, 22 février 2017)

C'est un vif privilège d'être reçu par vous en cette dernière réunion de votre commission pour cette législature, mais j'espère que ce ne sera pas la dernière fois que je serai reçu ès qualités par les commissions du Parlement. Vous m'aviez accueilli le 27 septembre dernier. C'était un moment délicat, quelques mois après le référendum britannique et alors que pesait encore la crise migratoire. Ce contexte avait conduit le président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, à dresser dans son discours sur l'état de l'Union devant le Parlement européen un tableau sévère sinon alarmé de la situation de l'Europe. Faisant état d'une crise de la solidarité, de la volonté de travailler ensemble et de l'esprit de compromis, il était allé jusqu'à évoquer une crise existentielle, dans l'ombre portée du Brexit.

Je vous l'avais dit, la feuille de route adoptée à Bratislava avait été la première réponse des États membres, la France au premier rang, à ce diagnostic assez largement partagé. Aussi imparfaite et insuffisante soit-elle parfois, l'Union reste irremplaçable et il faut continuer de la faire progresser ; mais, pour surmonter le déficit de crédibilité et de confiance dont elle souffre, des mesures tangibles doivent être prises sur des sujets en nombre limité, correspondant aux attentes des populations. À Bratislava, priorité a donc été donnée à la protection entendue au sens le plus large, un accent marqué étant mis sur la sécurité ; la croissance et à l'emploi, singulièrement l'emploi des jeunes ; l'investissement. L'état d'esprit, le 16 septembre 2016, reflétait la détermination, en suivant un programme concis, d'obtenir des résultats tangibles, les Conseils européens d'octobre et de décembre 2016 et celui de mars 2017 étant autant d'étapes permettant de parvenir à des décisions concrètes dans chacun de ces domaines, avant la célébration du 60<sup>e</sup> anniversaire du traité de Rome. Une série de décisions que vous avez mentionnées, madame la présidente, vont en ce sens.

L'année 2017 ayant débuté sous les mêmes signes que ce que nous avons vécu l'été dernier, le président de la Commission européenne a exprimé une certaine lassitude ces dernières semaines. C'est qu'aux enjeux toujours prégnants se sont cumulés d'autres éléments. D'une part, la négociation du Brexit va s'engager dans quelques semaines. D'autre part, les intentions de la nouvelle administration américaine et les doutes qu'elle a exprimés quant à l'intérêt pour les États-Unis de soutenir l'intégration européenne suscitent perplexité et incertitude. Ce rude contexte justifie de maintenir le cap fixé, avec une détermination supplémentaire.

Comme l'a dit plusieurs fois le président de la République, ce qui devrait dominer l'esprit des Européens est la nécessité de prendre leur destin en mains et de construire leur avenir en

réaffirmant leurs principes, leurs valeurs, leurs intérêts et leurs objectifs. La réunion de Rome sera l'occasion d'exprimer avec force la fierté pour l'oeuvre accomplie depuis soixante ans, de rappeler ce que l'Union a apporté aux peuples qui la composent et au monde et d'affirmer fermement que les principes qui nous rassemblent doivent continuer de guider notre action. Il ne s'agira pas de présenter un programme détaillé pour les années à venir mais d'exprimer un engagement politique commun pour l'Europe.

Dans le foisonnement des travaux que vous avez recensés, j'insisterai sur trois objectifs. Le premier est d'assurer la protection des Européens, entendue sous l'angle de la défense et du contrôle renforcé des frontières extérieures. Le deuxième est de consolider les atouts qui font la force et la réalité de l'Union. Le troisième est de réguler la mondialisation, et l'Europe est attendue sur ce plan. D'autre part, la négociation du Brexit s'impose à nous.

La protection a été définie à Bratislava comme un objectif central. Elle s'envisage d'abord sous l'angle de la défense européenne. Le sujet a été évoqué à intervalles périodiques et des vœux ont été émis, parfois à caractère incantatoire, pour constater avec dépit l'insuffisance des résultats, même s'ils ne sont pas négligeables. L'idée d'une défense européenne connaît maintenant une impulsion nouvelle, largement due aux initiatives de la France et de l'Allemagne ; elles se sont traduites dans les orientations définies par le Conseil européen du 15 décembre 2016. La tentative semble plus prometteuse que les précédentes car le consensus s'est fait sur la nécessité de répondre au besoin de protection des citoyens européens. De plus, l'Union bénéficie de la conjonction des états d'esprit des dirigeants français et allemand et de Mme Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, dont je salue l'activité déterminée, depuis deux ans, en faveur de la défense européenne. Je rends aussi un hommage appuyé à M. Jean-Claude Juncker, fortement engagé à titre personnel dans ce domaine, alors que la défense et la sécurité n'ont jamais été au coeur des préoccupations de la Commission européenne, voire de la compétence communautaire. À cela s'ajoute un contexte international pour le moins incertain : la politique de certains de nos voisins provoque l'inquiétude ; la perplexité est de mise quant à la pérennité de l'engagement des États-Unis et de sa protection ; l'environnement méridional et oriental de l'Union est préoccupant.

Cet ensemble de facteurs suscite un regain d'intérêt pour la politique européenne de défense et de sécurité. On l'a vu quand un consensus inattendu s'est trouvé relativement facilement sur le concept d'autonomie stratégique de l'Union. Après avoir longtemps paru hors de portée, il a été avancé par Mme Mogherini comme le coeur de la stratégie globale de sécurité qu'elle a proposée ; il reste à le traduire en actes. On l'a vu aussi quand, sous l'impulsion de son président, la Commission a proposé un plan d'action européen de la défense pour soutenir l'industrie, qui pourrait se traduire par la création d'un Fonds européen de la défense. Les conditions de mobilisation et l'assiette de ce fonds restent à préciser mais le fait qu'on l'envisage est remarquable en soi et doit être salué.

Il faut maintenant entretenir la dynamique engagée par les conclusions du Conseil européen de décembre dernier et lui donner en mars ou en juin des traductions concrètes répondant à trois objectifs impératifs. En premier lieu, l'Union doit se doter des capacités de défense individuelles et collectives nécessaires. Il lui faut ensuite pouvoir les utiliser efficacement, ce qui appelle une capacité de commandement et de planification ; la question est évoquée depuis longtemps, mais le consensus étant désormais plus fort qu'il ne l'a jamais été, on approche de résultats opérationnels sur ce plan. Enfin, il faut réunir les financements nécessaires. Pour

l'heure, ils sont insuffisants ; c'est l'enjeu principal. Non seulement l'effort moyen de défense en Europe est de 1,4% du produit intérieur brut, très loin de l'objectif des 2% définis dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) mais, surtout, moins de 20% de ce montant est consacré à l'équipement car les économies ont conduit à réduire cette dépense pour préserver le fonctionnement. Quant à la recherche en matière de défense, elle ne représente plus que 1% de l'effort moyen en matière de défense. En outre, moins de 20% de l'effort d'équipement est réalisé en coopération, et moins de 9% de la recherche - ce qui montre que la contraction des budgets n'a pas pour effet une coopération renforcée mais un repli sur les seuls programmes nationaux.

Quelles difficultés devront être surmontées ? Il faudra veiller à un meilleur équilibre entre les aspects institutionnels et les aspects opérationnels de la défense européenne. Ensuite, il ne suffit pas de mesurer les lacunes capacitaires : il faut faire converger l'appréciation des besoins. Si l'accord ne se trouve pas sur ce point, la coopération qui permettra de nous doter des capacités qui nous font défaut ne se trouvera pas non plus. Pour ce qui est du financement, les propositions de la Commission permettent de franchir un obstacle mais le consensus n'existe pas encore sur l'idée de mobiliser le budget européen aux fins de dépenses de défense. La Banque européenne d'investissement, que nous appelons à intervenir davantage, au moins pour le développement des activités duales, n'a pas montré d'enthousiasme excessif à répondre à l'engagement que lui a demandé le Conseil européen. Un travail politique doit être mené pour démontrer que l'enjeu du financement est crucial. La bonne manière d'aborder la prise en charge progressive d'une partie du financement de la défense par le budget européen, c'est de financer la recherche. Le Conseil et le Parlement européens travaillent de conserve au lancement d'une action préparatoire à ce sujet. Le Conseil européen de mars sera la première étape qui permettra de constater des avancées.

Il faut également considérer la protection de nos frontières extérieures. La menace terroriste toujours prégnante doit continuer de mobiliser les Européens. De nombreuses décisions ont été prises l'année dernière, en grande partie sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne. Je me réjouis qu'un accord ait eu lieu entre le Parlement européen et le Conseil, il y a quelques semaines, sur le renforcement du code frontières Schengen. Le projet de fichier des données des passagers - le Passenger Name Record (PNR) - a enfin abouti, après trois années de difficiles discussions entre le Conseil et le Parlement. Quant à la révision de la directive sur les armes à feu, je vous avais dit en septembre dernier qu'elle est l'une des plus difficiles qu'il m'ait été donné de négocier, si grandes sont les différences d'approche entre les États membres.

La lutte contre le financement du terrorisme a fait l'objet de propositions françaises, avec un plan d'action et des propositions de la Commission ; nous progressons avec la révision de la directive anti-blanchiment mais le Parlement et le Conseil devront encore régler, ensemble, la question des moyens anonymes de paiement et la prohibition des paiements en espèces. Enfin, l'amélioration des échanges de renseignements et le renforcement de la coopération entre les services supposent des bases de données qu'il faut alimenter. Ce sujet est source de discussions difficiles au sein du Conseil et au Parlement européen, mais nous devons nous doter d'instruments de lutte contre le terrorisme permettant à nos services de coopérer entre eux grâce à l'accès le plus large possible à ces données, tout en veillant à garantir les libertés.

Pour contrer collectivement la menace terroriste, trois exigences s'imposent aujourd'hui. La première est l'application effective des mesures prises. C'est aux administrations nationales

qu'il revient de mettre en oeuvre les outils nouvellement créés - je pense notamment au PNR, dont l'entrée en vigueur suppose un travail considérable. La France est plus avancée que d'autres États membres sur ce plan ; il est indispensable que ce registre soit utilisable dans les meilleurs délais.

L'importance d'une coopération opérationnelle est soulignée après chaque attentat. C'est aux services concernés de l'organiser : donnons-leur les moyens de le faire mais résistons à l'idée de bâtir de nouvelles agences, nous y perdrons du temps.

Il convient encore d'obtenir des opérateurs des plateformes Internet une meilleure coopération dans le contrôle des sites et des contenus illicites, dont le retrait rapide est indispensable à la lutte contre la radicalisation. D'autre part, l'action des services de police est de plus en plus souvent entravée par le cryptage des communications. Ces questions sont très difficiles à résoudre car elles touchent à la fois à la lutte contre la criminalité, à l'économie d'internet et aux libertés individuelles. Nous devons aller le plus loin possible dans la recherche d'une coopération avec les opérateurs et, si c'est nécessaire - et l'on constatera assez vite que cela l'est -, en venir à des mesures législatives et réglementaires sur lesquelles nous avons appelé la Commission à faire des propositions.

La protection et la sécurité des citoyens européens doivent enfin être envisagées sous l'angle de la maîtrise des flux migratoires. Si je lie les deux questions, c'est que ce qui s'est passé en 2015 et au début de l'année 2016 a été ressenti par beaucoup d'Européens comme l'illustration de la vulnérabilité européenne dans une situation de cette sorte. Nous devons donc démontrer notre capacité à protéger les citoyens et à maîtriser ces questions.

La politique de l'Union repose sur le principe qu'il convient de distinguer d'une part les migrants ayant vocation à recevoir la protection qui leur est due sur le territoire européen au titre des conventions de Genève et dont l'accueil et l'intégration doivent être organisés au mieux, d'autre part les migrants irréguliers, appelés à être renvoyés dans leur pays d'origine dans les meilleures conditions d'humanité et de dignité possibles. Ce principe étant posé, le deuxième axe de cette politique, depuis plus d'un an, est le renforcement de la frontière extérieure de l'Union, car nous ne pourrions apporter la protection nécessaire aux citoyens européens en opérant la distinction dite si, à la frontière extérieure de l'Union, nous sommes incapables d'identifier et d'enregistrer les migrants.

Beaucoup a été fait à ce sujet depuis dix-huit mois. De nouveaux outils ont été créés. La décision la plus symbolique a été de donner à l'Agence Frontex un nouveau mandat : celui de garde des côtes et des frontières européennes. On le sait, 1.500 agents placés en réserve par les États membres sont mobilisables dans ce cadre, en cinq jours si l'urgence le commande. Plus largement, ce nouveau mandat démontre que la frontière extérieure de l'Union est notre bien commun, que la faculté de contrôler sa sécurité relève d'une responsabilité collective et que la défaillance d'un État membre dans le contrôle de sa partie de la frontière extérieure constitue une vulnérabilité pour tous. Cela explique l'insistance avec laquelle la France a demandé que l'Agence européenne de garde-côtes et garde-frontières soit habilitée à évaluer la réalité des contrôles effectués à la frontière extérieure et la capacité des États membres à assumer leurs obligations.

Dans le même but, le code frontières Schengen a été renforcé, je vous l'ai dit. Un autre texte, qui a fait l'objet d'un accord au sein du Conseil, est en cours de discussion au Parlement : il vise à établir un système d'enregistrement des entrées et sorties du territoire européen. La Commission a par ailleurs proposé la création d'un dispositif, dit ETIAS, d'information et d'autorisation préalable concernant les voyageurs exemptés de l'obligation de visa désireux d'entrée sur le territoire de l'Union européenne - l'équivalent du dispositif américain ESTA. La France soutient fortement cette initiative.

J'en viens aux réfugiés, au règlement de Dublin et à la solidarité entre États membres. La situation n'est plus la même qu'il y a un an. Sur la route de la Méditerranée orientale, qui était empruntée par des réfugiés majoritairement syriens, le flux des passages irréguliers a diminué dans la proportion de vingt à un après l'accord conclu avec les Turcs en mars 2016. L'évolution de la situation politique en Turquie et certaines difficultés dans les relations entre ce pays et l'Union n'ont pas radicalement modifié les choses - et c'est tant mieux. L'accord continue d'être mis en oeuvre, même si ce n'est pas dans les conditions qui avaient été prévues : les flux sont réduits de manière draconienne, mais ils ne le sont pas nécessairement par le renvoi de la Grèce vers la Turquie des nouveaux migrants en situation irrégulière avec, en contrepartie, la réinstallation dans le reste de l'Europe de réfugiés syriens en Turquie. Grâce à l'aide financière de l'Union, la Turquie accepte de garder un nombre considérable de réfugiés - quelque 2,7 millions, ce qui a permis l'arrêt des arrivées massives auxquelles l'Union - la Grèce en particulier - a été confrontée en 2015.

Il n'empêche que nous ne pouvons prétendre être à l'abri d'une autre crise, le règlement de Dublin ayant montré ses limites. Il faut donc le réviser et le renforcer sans perdre le principe qui le sous-tend, car il définit qui est responsable au premier rang de l'examen d'une demande d'asile et de l'accueil des réfugiés. La clarté est nécessaire pour éviter ce que les Anglo-Saxons appellent l'*asylum shopping*, en d'autres termes le dépôt de demandes d'asile multiples par des requérants mettant en concurrence les États européens en fonction de leur législation relative à l'asile.

Pour autant, on ne peut demander aux États qui sont en première ligne pour des raisons géographiques d'assumer cette obligation à eux seuls. Il faut donc compléter le règlement de Dublin par des dispositifs nous permettant de faire face à des crises. Les discussions à ce sujet sont en cours depuis des mois ; la difficulté tient à ce que la solidarité manifestée est inégale, et considérée par certains États comme ne devant pas relever d'une obligation juridique européenne. La France a pour position que la responsabilité doit être partagée et la solidarité effective. Les États en première ligne sont responsables, mais ils doivent être aidés ; c'est ce que nous nous sommes efforcés de mettre en place au bénéfice de la Grèce et de l'Italie. La responsabilité doit être partagée parce que nous sommes tous liés par les conventions de Genève - et l'on peut comprendre que les pays «en première ligne» considèrent ne pas avoir vocation à accueillir tous les réfugiés qui arrivent en Europe. La solidarité doit donc être effective ; or, certains États estiment qu'il peut y avoir des alternatives - une aide financière ou le détachement de personnel dans les hot-spots - à l'accueil de réfugiés. Nous considérons qu'il ne peut y avoir de solidarité réelle entre États membres sans un minimum de participation à cet accueil.

Toute la difficulté est donc de définir le juste équilibre entre responsabilité et solidarité, de déterminer comment on pourra admettre une certaine modulation et une certaine flexibilité dans l'obligation faite à chacun d'accueillir des réfugiés tout en restant fidèle au principe d'une

solidarité effective. Nous y travaillons. Je ne suis pas sûr qu'un accord sera trouvé dès le Conseil européen de mars, mais nous avons formulé avec l'Allemagne des propositions que la présidence maltaise a largement reprises à son compte, et l'objectif est de parvenir, en juin peut-être, à une décision sur un sujet qui a profondément altéré l'état d'esprit des Conseils européens pendant des mois.

Si la situation s'est notablement améliorée pour ce qui est du flux de réfugiés vers l'Europe, elle s'est encore un peu aggravée pour ce qui concerne les migrants irréguliers, singulièrement en Italie, le pays qui fait face aux arrivées les plus massives. Quatre-vingt-dix pour cent d'entre eux arrivent de Libye mais, faute de structures étatiques avec lesquelles négocier un accord, la Libye n'est pas un partenaire avec lequel l'Union européenne peut conclure un arrangement similaire à celui qui a été conclu avec la Turquie. Notre priorité politique doit donc être de tout faire pour stabiliser la situation politique libyenne - c'est le préalable à tout résultat tangible - et de travailler avec l'ensemble des pays voisins de la Libye, pays d'origine et de transit. C'est une politique complexe et de longue haleine, visant d'une part à ce que les populations aient de moindres raisons économiques de quitter le Sahel, d'autre part à coopérer avec les pays considérés pour leur permettre d'exercer le contrôle effectif de leurs frontières. Aussi avons-nous beaucoup insisté, lors du sommet de Malte, pour que la coopération avec la Libye dans la lutte contre les passeurs se double d'une action dans les pays limitrophes et dans la région du Sahel.

L'Union a pour deuxième objectif de consolider les atouts européens, et pour commencer le marché intérieur, principal acquis que nous devons renforcer et compléter en tant que de besoin. La priorité, pour les mois qui viennent, sera d'une part l'agenda numérique européen : des adaptations juridiques sont nécessaires pour permettre aux Européens de bénéficier pleinement des évolutions numériques. L'autre priorité est la préparation de la transition énergétique et l'adaptation de l'Union à la mise en oeuvre des engagements souscrits dans le cadre de l'Accord de Paris pour accroître la part des énergies renouvelables et améliorer l'efficacité énergétique en Europe.

S'ajoute à cela la nécessité de promouvoir une plus grande convergence et une plus forte équité en matière fiscale et en matière sociale. C'est ce qui nous a conduits à soutenir fortement les initiatives de la Commission relatives à la perspective d'un socle européen de droits sociaux fondamentaux - nous attendons des propositions à ce sujet dans les mois qui viennent - et à la révision de la directive relative au détachement des travailleurs. L'enjeu est crucial et vous avez souligné, Madame la Présidente, l'opposition que cette proposition a suscitée. Nonobstant les onze «cartons jaunes» de parlements nationaux, la Commission a estimé devoir aller de l'avant. Nous l'avons confortée dans cette approche et nous sommes déterminés à faire en sorte que la directive soit corrigée pour garantir le respect du principe que le président Juncker a énoncé clairement : ceux qui exercent un même travail en un même lieu doivent percevoir un salaire égal.

L'union économique et monétaire est un autre acquis européen qu'il faut consolider. Pour cela, il importe, à court terme, de parachever l'union bancaire. Nous avons beaucoup progressé dans le renforcement de la stabilité et de la résilience du système bancaire européen, mais des décisions restent à prendre, notamment pour parvenir à la garantie des dépôts, dossier dont la négociation est bloquée au Conseil.

L'important chantier de l'Union des marchés de capitaux vient à peine d'être engagé. Il s'agit d'organiser le marché financier européen pour qu'il puisse répondre au besoin de financement de l'investissement en Europe. Ce financement est actuellement insuffisant, ce qui appelle à agir. Cela a été l'objectif du fonds proposé par M. Jean-Claude Juncker ; opérationnel depuis un an, il a été mis sur pied vite et efficacement, et la France en est la deuxième bénéficiaire après l'Italie. Nous oeuvrons au doublement de sa capacité et nous espérons que le Parlement européen donnera sous peu son aval à cette expansion qui correspond à un besoin véritable. Outre cela, l'organisation du marché européen des capitaux doit permettre de mieux mobiliser l'épargne européenne vers l'investissement.

Le renforcement de l'Union économique et monétaire est l'un des grands enjeux du moyen terme - entendu comme à partir de la fin de l'année. De multiples analyses soulignent les fragilités de la zone euro, dues à une construction incomplète et à ce qu'elle ne parvient pas, faute d'outils adéquats, à favoriser la convergence en son sein. Le rapport adopté cette semaine par le Parlement européen formule à nouveau ce diagnostic, de manière précise et convaincante. Ce chantier doit se poursuivre.

Toutes les enquêtes d'opinion montrent combien l'espace de libre circulation intra-européen est considéré comme un acquis à préserver. Il faut donc consolider l'espace Schengen en l'adaptant pour revenir à l'esprit originel, qui était d'établir un espace de libre circulation protégé. La priorité, aujourd'hui, est le contrôle de la frontière extérieure. Nous y travaillons, je vous l'ai dit.

Enfin, la France est attachée de longue date à l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) d'une part, l'Union européenne d'autre part. C'est l'Accord de Cotonou, qui vient à expiration en 2020 et qui devra donc être rediscuté. Son avenir doit être assuré car disposer d'un cadre juridique qui lie les vingt-huit et 79 autres pays dans le monde est un actif européen à préserver.

Voilà ce qu'il en est de l'objectif de consolidation.

L'Union a pour troisième objectif de réguler la mondialisation. À cet égard, l'accord de Paris sur le climat est un acquis fondamental de la coopération internationale. Il convient de tout faire pour le traduire dans la réalité et l'Europe a une responsabilité particulière dans la mise en oeuvre dans son territoire des objectifs qui ont été définis.

Le libre-échange, sujet difficile et controversé, sera discuté lors du Conseil européen des 9 et 10 mars prochains et très certainement à Rome. Il participe de l'héritage européenne et, dans le contexte actuel des relations transatlantiques, de nombreux partenaires souhaiteront, à juste titre à mon sens, que nous réaffirmions l'engagement européen en ce sens. Mais, comme je l'ai fait valoir au COREPER ce matin même, il est tout aussi fondamental de défendre nos intérêts et nos valeurs, de mettre en avant le principe de réciprocité et de faire en sorte que les relations internationales soient équitables. Nous devons donc être très déterminés dans la lutte contre la concurrence déloyale et les pratiques prédatrices. L'un des enjeux importants des prochains mois sera d'exprimer ce double message qui dit la nécessité d'oeuvrer en faveur du libre-échange - le plus souvent de manière bilatérale étant donné l'état de la négociation au sein de l'Organisation mondiale du commerce - tout en affirmant fermement ces exigences.

Je prendrai pour exemple les instruments de défense commerciale. Nous devons impérativement défendre l'intérêt européen contre les pratiques inacceptables de certains concurrents en prenant des mesures anti-dumping et anti-subsidiation rapides dans leur application et efficaces. Le compromis trouvé en décembre dernier n'est pas totalement satisfaisant mais, après trois années de blocage, il représente une avancée substantielle pour renforcer les moyens dont dispose l'Europe pour se rapprocher de ceux de nos grands concurrents - États-Unis et Japon. Nous espérons que de la discussion à venir entre le Conseil et le Parlement résulteront d'autres mesures dont nous avons le plus urgent besoin. Elles font partie des signaux qu'attendent nos concitoyens.

Enfin, l'un des enjeux du G20, opportunément sous présidence allemande, sera de renforcer la régulation financière. Pour ce qui est de la convergence fiscale, on s'attache à promouvoir davantage d'équité sur le plan international et d'efficacité dans la lutte contre l'optimisation fiscale agressive. Beaucoup a été fait à ce sujet au cours des deux ou trois années passées, sous l'impulsion du G20 et dans une entente euro-américaine remarquable. Des décisions unanimes ont ainsi pu être prises, ce qui était inattendu au regard des difficultés que suscitent traditionnellement les tentatives d'harmonisation fiscale. Il est indispensable de poursuivre dans cette voie ; le Conseil ECOFIN l'a illustré lundi en adoptant une directive visant à empêcher les stratégies d'optimisation fiscale agressives de certaines sociétés multinationales. C'est l'un des champs dans lesquels la régulation de la mondialisation doit être assurée, sur initiative européenne.

Je n'ai pas qualifié le Brexit d'objectif... Reste qu'il s'agit de faire en sorte que la négociation qui va s'ouvrir se termine dans les meilleures conditions. Qu'est-ce que cela signifie du point de vue français - ce qui nous importe - et du point de vue des Vingt-Sept - ce qui nous motive dans cette affaire ? Je tiens avant tout à rendre hommage au travail réalisé par les deux assemblées ; les deux rapports qu'elles viennent d'adopter sont remarquables par la qualité de l'analyse proposée, mais aussi par leur exhaustivité et leur objectivité ; j'ajoute que les recommandations opérationnelles qu'ils contiennent rejoignent très largement nos objectifs dans la négociation. C'est pourquoi nous devons maintenir nos contacts en toute transparence.

Pour nous, l'essentiel est que la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ne mette pas l'Europe et son avenir en péril. Pour cela, le principe que vous avez rappelé, Monsieur le Président, est essentiel : on ne doit pas pouvoir se trouver dans une meilleure situation une fois à l'extérieur que lorsqu'on était à l'intérieur, faute de quoi ce serait une prime au départ, un encouragement à revendiquer le même traitement. Ne pas mettre en péril l'avenir de l'Union européenne signifie qu'il convient de respecter son intégrité, ses principes fondamentaux - les quatre libertés, qui doivent rester indissociables. Chacune de ces libertés, en outre, ne se limite pas à l'existence de la règle de droit : des mécanismes en assurent l'effectivité - contrôle par la Commission européenne, intervention de la Cour de Justice de l'UE... On ne saurait par conséquent prétendre à un accès complet au marché intérieur si l'on entend se dispenser de la juridiction de la CJUE.

De plus, réussir cette négociation signifie qu'une fois qu'on est hors l'Union européenne, on ne participe plus à la décision sous quelque forme que ce soit. Cela signifie aussi que la négociation ne doit pas se traduire par un transfert de charge au détriment des Vingt-Sept ; c'est pourquoi le premier terme de la négociation portera sur la partie budgétaire et financière.



Des engagements ont été souscrits par le Royaume-Uni en tant qu'État membre et il devra donc les honorer au moment où il partira.

Enfin, il faudra respecter le principe qu'en jargon européen on appelle le Level playing field, donc faire en sorte que dans tous les domaines d'activité, les Britanniques ne se retrouvent pas dans une situation plus favorable du fait d'une moindre régulation, d'une moindre réglementation que leurs concurrents du continent alors qu'ils prétendraient bénéficier d'un accès au marché du continent.

Voilà énoncés les principes qui réunissent les Vingt-Sept depuis le mois de juin dernier et que nous nous efforcerons de formuler de manière claire et ferme dans les orientations que le Conseil européen à Vingt-Sept sera amené à définir sur la base de l'article 50 du traité de l'UE, dès lors que le gouvernement britannique aura envoyé sa fameuse lettre de notification. Selon les dernières indications, ce devrait être dans la deuxième décennie du mois de mars - probablement entre le 10 et le 20 mars -, ce qui devrait nous permettre, dans la première décennie d'avril, d'organiser la réunion du Conseil européen à Vingt-Sept qui fixera les orientations générales.

La procédure prévoit ensuite que la Commission adresse une recommandation au Conseil pour l'ouverture de la négociation, lequel définira des directives de négociation plus détaillées avant que la négociation ne s'engage.

Nous sommes prêts ; le dispositif de négociation est prêt. Comme vous savez, Michel Barnier a été désigné comme négociateur unique pour l'Union et ses États membres. Le Conseil et le Parlement européen se sont organisés et nous ferons en sorte que tout cela fonctionne de la manière la plus efficace et la plus transparente possible.

Nous soutenons totalement l'exigence exprimée par la Commission et par Michel Barnier, celle d'une séquence rigoureuse pour cette négociation : il ne faut engager la réflexion et les travaux sur le futur statut du Royaume-Uni qu'une fois les grands principes du règlement de divorce arrêtés. La première urgence prévue par l'article 50 est, en effet, de convenir des termes du règlement de divorce sur les plans institutionnel, administratif et financier.

Il est trop tôt pour spéculer sur ce qui se passera entre les Vingt-Sept. Je suis néanmoins conforté par le fait que nous avons réussi, depuis le référendum britannique, à tenir le Brexit à l'écart de l'ensemble des travaux européens. Aucun des chantiers que j'ai évoqués n'a en effet été affecté par le Brexit, y compris ceux touchants à la défense européenne - pour laquelle, d'ailleurs, certains voient des avantages au départ du Royaume-Uni. En outre, l'unité des Vingt-Sept sur les principes que j'ai rappelés et que vous avez vous-mêmes à l'esprit, ne s'est pas démentie jusqu'à présent.

Enfin, dernière observation que j'aurais eu plaisir à adresser tout ceci n'a aucune raison d'obérer la qualité et la nécessité des relations bilatérales et des coopérations que nous avons avec le Royaume-Uni, notamment en matière de défense et de sécurité.

Pour conclure, j'évoquerai des enjeux transversaux. Le premier est de savoir si nous devons privilégier l'unité ou la différenciation. D'un côté, on ressent un besoin d'unité sans doute plus fort qu'à d'autres moments : besoin d'unité des Vingt-Sept par rapport au Brexit, besoin d'unité européenne par rapport à la situation internationale et au contexte transatlantique en particulier, besoin d'unité par rapport à l'exigence de protection et de sécurité. Nous devons donc tout faire pour préserver cette unité.

N'oublions jamais que le marché intérieur n'a de sens que s'il réunit les Vingt-Sept. C'est dans ce cadre-là qu'il faut favoriser la plus grande efficacité, qu'il faut essayer de réduire toutes les distorsions de concurrence - la directive détachement, le socle des droits fondamentaux y participent. Mais, d'un autre côté, privilégier l'unité ne signifie pas que nous ne pouvons pas agir à quelques-uns en tant que force d'impulsion. C'est ce que nous faisons avec l'Allemagne et avec d'autres. Ce fut le cas avec les Espagnols à Malaga. C'est ce que le président de la République se propose de faire à nouveau avec la chancelière allemande, le président du gouvernement espagnol et le président du conseil italien lors de la réunion prévue pour le 6 mars avant le Conseil européen. Il est indispensable de préserver des espaces restreints de coopération - la zone euro au premier chef. Nous devons donc absolument parvenir à combiner l'unité du marché intérieur, l'unité des Vingt-Sept avec les compléments et les renforcements à apporter à l'Union économique et monétaire et à la zone euro.

Le second enjeu consiste à savoir si l'on doit faire prévaloir un surcroît d'intégration ou le renforcement du rôle des États voire la renationalisation de certaines compétences. La réponse réside dans une mise en oeuvre plus sophistiquée, plus intelligente du principe de subsidiarité. Ce qui s'est passé depuis deux ans avec la protection en donne une bonne illustration. La protection et la sécurité sont des compétences éminemment nationales et en même temps l'Europe manquerait à sa vocation, serait victime d'une perte de crédibilité mortelle si elle se montrait indifférente à cet enjeu - elle doit assumer sa responsabilité en la matière, ne serait-ce qu'en donnant aux États membres la possibilité d'agir. Voilà qui est typique d'un domaine où nous devons travailler en équilibre entre nécessité d'une action collective et nécessité du respect de l'échelon national. Je suis pour ma part convaincu que, dans les années à venir, nous devons trouver cet équilibre entre cadre national pérenne et action collective renforcée partout où elle se révélera nécessaire. La clef se trouve donc dans l'équilibre entre, j'y insiste, une action collective et un cadre national incontournable qu'il faut pleinement respecter, y compris dans certains aspects du marché intérieur - ce que vous avez rappelé en matière sociale en est la justification : quand on dit qu'il y a des limites au principe du pays d'origine, c'est bien que nous tenons à ce qu'il y ait des réglementations nationales dans un espace national.

En ces moments politiques sensibles, sachez que, du point de vue de Bruxelles, la France est attendue, espérée même tant elle est considérée comme nécessaire. Elle l'est en sa qualité d'inspiratrice - j'ai évoqué la sécurité et la protection. Dans le contexte du Brexit et étant donné les inquiétudes que peut susciter la fébrilité du paysage politique national, d'aucuns aiment à rappeler ce que disait le précédent président du Conseil européen, Herman Van Rompuy : avec le départ du Royaume-Uni, l'Europe sera différente, amoindrie, mais si la France devait partir à son tour, l'Europe deviendrait cette fois impensable et n'existerait plus.

Il y va de la responsabilité d'un pays qui a fait la démonstration de sa capacité à formuler des propositions correspondant non seulement à son intérêt national mais à l'intérêt collectif. Cette vocation, ce génie particulier, ce talent, il nous faut les cultiver et les déployer, et pas forcément d'une manière exclusive : il faut le faire le plus souvent avec l'Allemagne, mais

aussi avec d'autres partenaires - j'ai évoqué la réunion qui se tiendra à la veille du Conseil européen -, c'est une affaire de choix, d'initiative, de conviction. J'espère, en tant que citoyen, que tout cela émergera des prochaines consultations électorales. En tant que représentant permanent, je souhaite avoir l'occasion de continuer à promouvoir ces idées.

(Interventions des parlementaires)

À propos du règlement de Dublin, le sénateur Leconte a fait allusion à une dépêche de l'agence Reuters que j'ai lue sans comprendre exactement à quoi elle se référait car j'ignorais tout de l'existence d'un travail franco-allemand sur l'idée de décentralisation, d'externalisation de l'examen des demandes d'asile dans les pays d'origine des candidats au statut de réfugié. Il existe en la matière des règles de droit international très claires - je pense à la convention de Genève - et reprises dans le cadre européen ; or elles nous obligent. Ensuite, des pays tiers sûrs, au sens juridique du terme, peuvent-ils exercer cette responsabilité et accueillir des réfugiés ? C'est une autre question.

Du point de vue français, il est important que les procédures d'identification, d'enregistrement des migrants, en particulier des candidats à une protection, soient réalisées aussi précocement que possible. C'est pourquoi nous plaidons, notamment, pour l'établissement de procédures d'examen et de demande d'asile à la frontière. Plus cette procédure a lieu de manière précoce, plus cela permet l'identification rapide de ceux qui ont besoin d'une protection et plus cela permet à la fois d'assurer dans de bonnes conditions les opérations de leur relocalisation, puisque cela fait partie des politiques européennes, et de prendre les décisions nécessaires concernant les migrants qui n'ont pas vocation à rester en Europe. Encore une fois, l'enjeu de la révision du règlement de Dublin est de rappeler les principes et de constater qu'à lui seul il ne permet pas de faire face à une situation d'urgence, de crise telle que celle que nous avons connue ; il faut donc le compléter par des mécanismes qui assurent davantage de solidarité entre les États.

En matière de défense, on peut spéculer sur l'impact du départ des Britanniques. Pour certains il affecte de manière définitive toute crédibilité d'une défense européenne ; pour d'autres, au contraire, il ouvre des perspectives de coopération européenne accrue compte tenu du blocage des Britanniques sur certaines questions institutionnelles. Puisque nous allons y travailler à vingt-sept dans les mois et les années qui viennent, nous allons bâtir un dispositif, lancer des coopérations... au sein de cette Europe des Vingt-Sept, tout ceci ne préjugant en rien de la relation à établir avec le Royaume-Uni. Mme May le rappelle régulièrement : « Nous quittons l'Union européenne ; nous ne quittons pas l'Europe ». Et, ajoute-t-elle, s'agissant de la sécurité et de la défense, « nos intérêts stratégiques restent totalement imbriqués à ceux de l'Europe ». Je n'ai donc pas d'inquiétude quant à notre capacité à définir, le moment venu, des mécanismes de coopération, d'association entre le Royaume-Uni et l'Europe des Vingt-Sept en matière de défense. De la même manière, le Brexit n'affectera pas les accords bilatéraux de Lancaster House, essentiels à notre propre défense.

J'en viens aux remarques de Monsieur le Député. Vous avez raison : ce qui caractérise ce que nous avons accompli jusqu'à présent, y compris dans les domaines emblématiques que j'ai évoqués - marché intérieur, zone euro, Schengen... -, c'est l'inachèvement. Et, en effet, une partie des problèmes que nous avons rencontrés vient précisément de ce caractère inachevé. Le marché intérieur ne l'est pas en ce sens que subsistent des distorsions fiscales, sociales et

parfois même réglementaires. Quant à l'espace Schengen, sa dimension externe a été insuffisamment affirmée par rapport à l'espace de libre circulation intérieure.

En ce qui concerne la zone euro, force est de constater que, par son caractère incomplet, elle a été mise à mal par la crise que nous avons traversée ; nous y avons résisté mais au prix de multiples difficultés ; et, contrairement à ce qui avait été anticipé en 2000, la seule création de l'euro n'a pas suscité la convergence économique, financière, sociale, fiscale attendue peut-être un peu naïvement comme suite naturelle de la mise en place de la monnaie unique. Il convient donc de compléter tous ces dispositifs sous peine de perdre les bénéfices, les acquis de la construction européenne. C'est pourquoi nous devons apprécier avec un grand discernement l'idée selon laquelle l'enjeu serait de moins légiférer.

S'il convient en effet d'en faire moins concernant le droit secondaire, il faut insister sur la nécessité de compléter plusieurs points essentiels. Je ne crois pas, à cet égard, que l'on pourrait décréter une pause et considérer que ce que nous avons bâti jusqu'à présent est à l'épreuve du temps alors que vous avez très pertinemment rappelé les risques auxquels nous sommes exposés.

Ces compléments ne peuvent qu'être le fruit d'un processus lent car touchant à de nombreux domaines et relevant d'un nouveau partage entre compétence nationale - la compétence régaliennne la plus forte - et le besoin d'une action collective. Je n'en suis pas moins frappé, depuis trois ou quatre ans, par l'accélération de la durée moyenne des négociations, y compris sur des sujets très sensibles. J'évoquais l'agence des garde-côtes : presque trente ans d'incantations et une négociation achevée très rapidement.

En matière de fiscalité, souvent, il fallait dix ou quinze ans pour aboutir, du fait de l'unanimité ; or, désormais, surtout dans des domaines comme les pratiques déloyales, la concurrence fiscale agressive, je constate que, paradoxalement, l'unanimité a un effet accélérateur en culpabilisant les délégations isolées : hier, au Conseil «Affaires économiques et financières» (ECOFIN), les délégations traditionnellement moins enthousiastes que d'autres pour une approche «harmonisante», comme celles du Royaume-Uni, du Luxembourg, des Pays-Bas, de Malte, se sont senties obligées de participer à un mouvement collectif. Dans de nombreux domaines, on agit donc plus vite que dans d'autres. On discute ainsi depuis longtemps du renforcement de la capacité budgétaire de la zone euro, de la création d'un ministre de la zone euro. Reste, j'y insiste, que votre diagnostic est juste, Monsieur le Député : il s'agit de compléter, d'achever les dispositifs existants pour leur permettre de résister aux crises et de répondre aux attentes placées en eux.

Vous avez en outre raison d'insister sur une autre dimension de la coopération à quelques-uns : la démonstration par l'exemple, l'impulsion par l'exemplarité. À cet égard, à chaque fois que l'on peut démontrer - et on l'a beaucoup plus fait en matière de sécurité qu'en matière financière ou économique, ces deux dernières années - une volonté, une capacité franco-allemande d'agir de concert, l'effet d'entraînement est considérable.

Vous savez qu'à diverses époques, en matière de fiscalité, on a tenté d'harmoniser l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Soyons toutefois conscients que la coopération renforcée en matière fiscale reste une entreprise difficile - les déboires, la lenteur, pour le coup, de la discussion sur

une taxe sur les transactions financières en apporte la démonstration : nombre des participants potentiels à cette coopération renforcée redoutent de faire les frais de la concurrence éventuelle de ceux qui n'y participeraient pas.

Pour ce qui concerne le marché intérieur, Madame la Députée a raison : on ne mobilisera pas les opinions autour de l'achèvement du marché intérieur. J'évoquais en fait les grands chantiers actuels de négociation et votre remarque, madame, est intéressante : pour la moitié des États membres, le seul enjeu de la réunion de Rome est de réaffirmer l'objectif du marché intérieur ; ils constatent que si les choses vont mal, c'est parce que le marché intérieur n'existe pas suffisamment et qu'avant de protester contre le protectionnisme des autres, il convient de balayer devant sa porte. Mais vous avez raison d'affirmer, j'y insiste, que l'objectif politique n'est pas le marché intérieur qui ne doit être que le moyen d'assurer la croissance et l'emploi, notamment au profit de la jeunesse.

De la même manière, vous êtes fondée à considérer que l'avenir de l'Union économique et monétaire, son renforcement, son «achèvement», pour reprendre le mot de M. le Député, reposera sur un compromis franco-allemand. On ne changera pas les Allemands, on ne changera vraiment pas les Français, mais, comme bien souvent depuis soixante ans, il faudra trouver un point de convergence. Je salue encore une fois cet aspect du rapport que vous avez rédigé qui laisse entrevoir, sur un sujet qui traditionnellement nous oppose, ce que pourrait être un compromis franco-allemand. Un compromis dans le sens de point de rencontre, de point d'équilibre, reposant sur des solutions tenant compte des intérêts et parfois des préjugés de chacun.

Pour ce qui est du Brexit, Madame la Députée Fabienne Keller évoquait les risques de l'érosion de l'unité des Vingt-Sept du fait de l'organisation de réunions excluant le Royaume-Uni. Non : du jour où la notification est envoyée, nous sommes fondés à nous réunir, formellement, officiellement à vingt-sept, y compris dans les immeubles du Conseil européen. On change en effet de situation juridique et il n'y aura aucune difficulté de ce côté-ci.

Jusqu'à présent, les Vingt-Sept sont parvenus à maintenir leur unité. Le risque qu'elle soit entamée n'en est pas moins évident puisque, au cours de la négociation, l'intérêt de notre partenaire sera d'enfoncer des coins entre nous. Nous pouvons néanmoins compter sur les contraintes du droit européen, à savoir sur l'impossibilité pour un État membre de négocier un accord particulier avec le Royaume-Uni. C'est aussi une raison de négocier à partir de principes, autrement dit, d'être le moins sectoriels possible. En effet, plus nous nous éloignerons des principes pour essayer de trouver des accommodements sectoriels, partiels, plus nous nous exposerons au risque de rompre l'unité des Vingt-Sept tant il est clair que les préférences, les intérêts sectoriels des uns et des autres sont beaucoup moins homogènes que lorsque l'on reste au niveau des principes.

Vous avez également raison d'estimer que dans cette négociation nous n'avons aucun intérêt à nous identifier à un camp de la punition, notre objectif ne devant être ni le châtement ni, encore moins, l'expiation. Reste que c'est le Royaume-Uni qui a pris l'initiative, qui a commencé à dessiner son statut futur, qui a décidé, ainsi que l'a souligné Mme May, qu'il ne revendiquait plus une participation au marché intérieur puisqu'il n'acceptait plus la juridiction de la Cour de justice de l'Union européenne, et donc que nous sommes tenus d'en tirer toutes les

conséquences. Quant à la fameuse facture, si l'on a tort de la présenter comme une livre de chair à prélever comme contrepartie du départ, quand vous décidez unilatéralement de rompre une entreprise commune, vous devez apurer votre compte à hauteur des engagements que vous aviez pris. Il convient d'y procéder de manière objective, ouverte mais, je le répète, sans y ajouter la moindre considération punitive.

Enfin, pour ce qui est de la réunion de Rome, il s'agit d'un événement important mais pas du lieu d'une négociation. C'est lors du Conseil européen des 9 et 10 mars que nous tâcherons d'enregistrer le maximum de décisions concrètes sur les sujets que j'ai évoqués. Nous fixerons également à cette occasion de nouveaux objectifs pour le Conseil européen du mois de juin et au-delà. Ce qui importera, à Rome, ce sera de réussir l'expression du renouvellement collectif et individuel des vœux européens avec suffisamment de clarté et de force pour être crédibles. Il se trouve qu'il existe un bon modèle de texte quant à son contenu, sa longueur, son esprit : celui que nous avons rédigé à l'occasion du cinquantième anniversaire, à Berlin, il y a dix ans. Il semble que nous devrions nous en inspirer en y ajoutant un degré de détermination supplémentaire que les circonstances actuelles exigent./.

(Source : site Internet de l'Assemblée nationale)