

**Union européenne - Brexit -
Turquie - Sahel - Europe de la
défense - Audition du représentant
permanent de la France auprès de
l'Union européenne, devant la
Commission des affaires
européennes de l'Assemblée
nationale**

(Paris, 26 octobre 2017)

Mme la présidente Sabine Thillaye. Monsieur l'Ambassadeur, je souhaitais vous remercier de votre disponibilité à venir nous rendre compte du Conseil européen des 19 et 20 octobre derniers. Les conclusions du Conseil ont porté sur des sujets extrêmement variés, reflétant les priorités d'action de l'Union : les migrations, l'Europe numérique, la sécurité et la défense, ainsi que les relations extérieures. Le Conseil, s'est également réuni sans le Royaume Uni pour faire le point des négociations sur le Brexit.

Deux points ont fait l'objet d'avancées notables : le droit des citoyens et la question irlandaise. Cependant, sur ces deux sujets, des questions demeurent en suspens : les citoyens européens doivent être protégés de la même manière que les Britanniques sur le continent et la Cour de Justice de l'Union doit être compétente pour garantir ces droits. S'agissant de l'Irlande, la question de la frontière demeure et les solutions pour éviter des contrôles systématiques ne sont pas encore sur la table. Le troisième point est le plus épineux : il s'agit des obligations financières que le Royaume-Uni a contractées, alors qu'il était membre de l'Union. Monsieur l'Ambassadeur, dans quelle mesure pensez-vous que des avancées dans cette matière soient possibles avant le Conseil européen de décembre ? Quand pourrions-nous passer à la deuxième étape des négociations sur les relations futures entre l'Union et le Royaume-Uni ? Je tiens enfin à saluer le plan initié par le président du Conseil européen, M. Donald Tusk, qui a été soutenu par les chefs d'État et de gouvernement. Que pensez-vous que l'on puisse attendre de la nouvelle méthode de travail au Conseil ? Faut-il y voir l'amorce d'une Europe différenciée, au sein de laquelle des coalitions des membres de bonne volonté pourraient avancer ensemble sur des sujets précis ?

M. Pierre Sellal, ambassadeur, représentant permanent auprès de l'Union européenne - C'est un privilège de pouvoir venir devant vous aujourd'hui. Je souhaiterais tout d'abord dire un mot sur le contexte européen actuel. Il y a un an, le discours sur l'état de l'Union prononcé par le président de la Commission était dramatique alors que l'Europe selon Jean-Claude Juncker traversait une véritable crise existentielle. Cette année son discours est volontariste. En effet, la croissance est revenue dans tous les États membres, même en Grèce qui sort de la terrible situation dans laquelle elle était durant les six dernières années et la croissance est autour des 2% dans la zone euro. De plus, la crise migratoire, en termes de réalité comme de perception, est moins aiguë qu'elle n'a été. Enfin, la montée des forces eurosceptiques qui semblait inexorable notamment après le Brexit connaît un coup d'arrêt avec les élections législatives aux Pays-Bas et l'élection d'Emmanuel Macron en France. Cependant, rien ne serait plus erroné que de penser que les rejets, voire les menaces sur le projet européen ont définitivement

disparu, comme nous l'ont rappelé les élections en Allemagne ou en Autriche. Nous constatons qu'il existe hélas presque partout un niveau difficilement réductible d'opposants à l'Europe.

Ce contexte européen particulier a conduit le président de la République à formuler un projet ambitieux pour la France et l'Europe. Ce projet s'articule autour de trois éléments : la transformation de la France, la réconciliation des Français avec l'Europe et la refondation de l'Europe. Voilà les objectifs proposés aux électeurs par le président de la République et désormais mis en oeuvre. Ces trois éléments sont liés et interdépendants et s'inscrivent dans la démarche proposée par le président autour d'un agenda européen. Cet agenda européen est fondé sur une attente et une demande des Français et des Européens de protection et de sécurité. Et paradoxalement, la sécurité est une idée neuve en Europe.

En effet, selon le Traité, l'Europe n'a aucune compétence en matière de sécurité : celle-ci relevait traditionnellement des États membres, et le Traité de Lisbonne le souligne fortement. Or, l'analyse du président de la République est la suivante : le premier devoir d'une puissance publique est de garantir la sécurité des citoyens et l'Europe doit donc se saisir de cette question, sous peine de saper sa légitimité. L'agenda européen proposé par le président Macron vise ainsi à sceller un contrat de sécurité et de protection entre le Léviathan qu'est l'Union et ses citoyens. Le dernier Conseil européen s'inscrit dans cette démarche de protection, mais aussi de projection, autour de trois sujets principaux : l'immigration, l'Europe numérique, la défense.

En matière de politique migratoire, la situation est très sensiblement meilleure car nous avons construit une politique qui a permis d'éviter la répétition des situations que nous avons connues en 2015 et 2016. En 2015, l'Europe a dû faire face à près de 845.000 entrées irrégulières entre le 1er janvier et le 1er octobre, contre 100.000 en moyenne annuelle pour les années précédentes. Ce chiffre a graduellement diminué depuis pour atteindre 442.000 en 2016 et 162.000 en 2017. Toutefois, ce chiffre n'est pas à confondre avec celui des demandes d'asile qui, pour la même période de 2017, est de 527.000 pour toute l'Europe dont 78.000 demandes pour la France et 127.000 pour l'Allemagne.

Cette décrue sensible a plusieurs causes. Premièrement, l'Europe a su mettre en place une politique commune des frontières extérieures. Dans ce domaine, la France a souhaité imposer des règles et des pratiques en matière de contrôle des frontières extérieures visant un double objectif : endiguer l'immigration irrégulière, mais aussi renforcer la sécurité en particulier vis-à-vis de la menace terroriste. Ainsi, en premier lieu, Frontex est devenu une véritable agence forte de moyens humains, matériels et financiers et un accord a été trouvé cette semaine entre le Parlement européen et le Conseil sur un dispositif d'enregistrement des entrées et des sorties de l'espace européen. Deuxièmement, l'accord avec la Turquie fonctionne depuis près de deux années maintenant et a permis une chute drastique du nombre des migrants et des réfugiés en provenance de Syrie notamment. Cet accord représente incontestablement un élément fondamental de la politique de gestion de ces flux migratoires. Troisièmement, les actions menées vis-à-vis de la Libye commencent à porter leurs fruits. Cependant, l'instabilité politique de ce pays rend difficile l'hypothèse d'un accord similaire à celui réalisé avec la Turquie alors que la majorité des flux de migrants transite par ce pays. Une stabilisation politique est nécessaire et c'est le sens des initiatives diplomatiques prises au cours de l'été dernier par le président de la République. L'Europe mène une action résolue de lutte contre les trafics et d'aide aux Libyens, afin qu'ils se détournent de ce qui est devenu l'économie principale du pays. Il faut impérativement y ajouter des actions à mener vis-à-vis et

au bénéfice des pays limitrophes de la Libye. Ce sont les priorités françaises : stabilisation de la région du Sahel, aide aux pays du Sahel, en particulier dans le cadre de la coopération en matière de défense et de sécurité des pays concernés, que l'on appelle le «G5 Sahel» et soutien à l'alliance pour le Sahel, afin d'apporter les moyens de développement et les capacités administratives à ces pays. La France a beaucoup insisté sur cet objectif de soutien accru aux pays du Sahel et il figure en bonne place dans les conclusions du Conseil européen.

Enfin, il faut traiter les causes profondes des migrations, c'est-à-dire soutenir le développement économique et social, en mobilisant toutes les ressources de l'aide au développement. C'est une action de longue haleine, qu'il faut entreprendre de manière résolue avec des instruments nouveaux. C'est ainsi qu'a été créé, sur proposition de la Commission européenne, un Fonds spécial d'investissement pour les pays d'Afrique destiné à financer en particulier des projets et des programmes contribuant directement au développement local dans le but de réduire les mouvements migratoires.

Un dernier élément : dans une gestion cohérente, globale et complète de ces flux migratoires - que nous appelons de nos vœux avec nos partenaires - il y a place également pour un ensemble d'actions propres à réduire l'incitation à la migration irrégulière. Je veux parler ici des retours et des rapatriements vers les pays d'origine des migrants irréguliers, politique qui reste une faiblesse du dispositif européen et de la plupart des États membres. C'est moins une affaire de moyens que de coopération avec les pays concernés, mais il y a aussi des difficultés juridiques. Il existe un consensus désormais pour mettre l'accent sur cette exigence de retour : si nous voulons privilégier les mouvements d'immigration légale, dissuader l'immigration irrégulière et effectuer une distinction rigoureuse entre les personnes qui peuvent bénéficier d'une protection au titre de l'asile et les autres, il faut qu'il y ait une politique de retour effectif. J'ai senti, lors de ce dernier Conseil européen, qu'il y avait une volonté politique d'aller plus loin dans ce domaine. L'agence Frontex est prête à mettre des moyens à disposition et nous sommes également convenus d'utiliser certains instruments de politique européenne pour y parvenir. Un seul exemple : la politique des visas. L'idée est d'avoir une politique des visas modulée en fonction du degré de coopération du pays concerné en termes de réadmission. C'est une question délicate et sensible, qu'il faut mettre en œuvre avec beaucoup de tact et de discernement. Une action est en cours vis-à-vis du Bangladesh, par exemple. Il ne s'agit pas de bloquer les visas et d'interdire les mouvements, mais bien de montrer que notre ouverture, notre flexibilité et la rapidité avec laquelle les visas sont accordés, notamment pour des passeports de services ou des passeports diplomatiques, dépendent du degré de coopération manifesté par chaque pays en matière de laissez-passer consulaires et de rapatriement.

Voilà ce que l'on peut dire de ce chapitre migratoire qui a occupé une bonne partie du Conseil européen. Je me permets d'insister sur l'importance de ce sujet dans les perceptions européennes. Je suis convaincu que l'image d'impuissance, d'incapacité et de débordement donnée par l'Europe au plus fort de la crise migratoire a beaucoup contribué au Brexit, ainsi qu'à la défiance entre les Européens et leurs institutions.

Le deuxième sujet traité par le Conseil européen est l'économie numérique, priorité de la présidence estonienne. L'Estonie est l'un des pays les plus connectés d'Europe et s'est fortement mobilisée au cours du semestre pour faire avancer ce chantier. Il y a un consensus sur le fait que l'avenir économique de l'Europe, sa compétitivité, sa place dans la mondialisation dépendent de notre réussite dans la transition numérique de l'économie et de la société. Le président de la République a souligné le besoin d'une politique globale, qui ne se

contente pas de poser le cadre juridique du marché unique du numérique, mais qui mette aussi l'accent sur le rôle des États et des administrations, sur la dimension de recherche et sur la réflexion destinée à la mise en place de structures nouvelles permettant à l'Europe d'être à la pointe de l'innovation. Il a également insisté sur deux sujets sur lesquels les discussions ont été délicates mais qui restent très importants à nos yeux.

Le premier, c'est la cybersécurité. Il s'agit de mettre en oeuvre une politique assurant un équilibre entre l'accès aux données, leur conservation et leur circulation, d'une part, et la protection des libertés et des droits fondamentaux, d'autre part. Nous avons également insisté sur la lutte contre la radicalisation et la propagation de contenus colportant la haine, le racisme ou le terrorisme sur Internet, qui est une préoccupation française de longue date. Nous pensons qu'il y a des actions à mener vis-à-vis des plateformes pour détecter, afin de retirer les contenus problématiques de ce point de vue-là. La conviction française est qu'il faut poursuivre les efforts de conviction nécessaires vis-à-vis des opérateurs, mais que si ceux-ci s'avèrent insuffisants, il ne faudra pas hésiter à mettre en place un cadre réglementaire et prévoir des obligations juridiques. Ces éléments ont été rappelés et figurent dans les conclusions du Conseil européen.

Le deuxième sujet important concerne la fiscalité. Vous connaissez le contexte de sous-fiscalisation des grands opérateurs non Européens de l'Internet, qui constitue une rupture des conditions de concurrence entre les acteurs de l'économie numérique, qu'ils soient nationaux, Européens ou étrangers. C'est aussi une menace pour la capacité des États à financer leurs politiques publiques, en raison de l'évaporation de l'assiette fiscale qui résulte de cette situation et c'est enfin un défi d'équité fiscale, puisque l'on constate que des entreprises caractérisées par une capitalisation massive et une rentabilité très élevée ne paient presque pas d'impôts. Mettre en place une fiscalité adaptée aux acteurs du numérique est une idée qui paraissait très audacieuse, il y a encore un an, ou même six mois, lors du Conseil européen de juin, mais la conviction qu'il faut agir aujourd'hui n'est plus contestée par personne. Le débat a porté en fait sur le niveau pertinent de l'action : cadre européen ou cadre mondial ? Les pays traditionnellement moins enthousiastes vis-à-vis de l'harmonisation fiscale européenne plaident évidemment pour le niveau mondial ou au moins celui de l'OCDE. L'approche française consiste à reconnaître que l'OCDE a certes un rôle important à jouer. Il serait évidemment préférable et souhaitable d'avoir une régulation au niveau mondial impliquant le plus grand nombre de partenaires, mais il n'est pas question d'attendre la conclusion d'une telle démarche multilatérale pour agir au niveau européen. Tout le débat a porté sur l'équilibre entre les deux : nous soutenons les travaux en cours à l'OCDE, mais il faut également initier des travaux européens. Dans cette perspective, la Commission européenne s'est engagée, à notre demande, à formuler une proposition de directive européenne dès le début 2018. J'ajoute que l'intérêt des Européens est d'inspirer le travail de l'OCDE : plus nous aurons avancé au sein de l'Union européenne, plus nous serons en mesure d'exercer une influence sur ce qui est fait à l'OCDE. C'est un débat important qu'il va falloir faire vivre et nourrir. Nous sommes ouverts sur plusieurs options s'agissant de la mise en oeuvre concrète d'une telle fiscalité, qu'il s'agisse de l'assiette ou du taux. L'important est qu'il y ait une volonté de faire avancer les choses, car il serait intolérable financièrement et politiquement, de pérenniser une situation comme celle d'aujourd'hui.

Le troisième sujet concerne la défense. L'enjeu est surtout d'entretenir la dynamique dégagée depuis un an sur l'Europe de la défense qui a toujours été une priorité française et qui le demeure dans le contexte actuel. Deux actions sont aujourd'hui sur la table. La première, qu'on appelle, la coopération structurée permanente, date du Traité de Lisbonne. Nous avons, à

l'époque, prévu un outil destiné à permettre aux États membres les plus désireux d'apporter une contribution plus forte en matière de défense, de formuler des engagements à cet égard, de se coordonner et de mettre en place une coopération structurée permanente destinée à leur permettre de participer «aux missions extérieures les plus exigeantes», selon l'expression du traité. Il s'agit d'un levier pour aller plus loin, pour accroître les efforts de défense, la déployabilité et la disponibilité des moyens de défense entre les États les plus capables et les plus désireux de le faire. C'est le processus qui est engagé, sur la base de propositions franco-allemandes élargies progressivement aux partenaires les plus proches. Les engagements sont désormais définis et l'étape suivante consiste dans le lancement formel de la coopération structurée permanente, qui relève d'une décision à la majorité qualifiée au Conseil et qui pourrait être prise d'ici la fin de l'année. Le problème politique est l'équilibre à trouver entre l'ambition qui est au cœur de la démarche et l'inclusivité, c'est-à-dire la prise en compte de l'envie de chacun de participer selon ses moyens. Ce débat nous renvoie à la dialectique «unité - Europe à géométrie variable», mais il va de soi qu'il faut trouver un équilibre sans renoncer à l'objectif prioritaire d'ambition qui fonde la démarche. S'il est souhaitable que le plus grand nombre participe, ce ne peut être au détriment des ambitions du projet. Cet équilibre est à peu près trouvé et il s'agit maintenant de finaliser les textes pour aboutir d'ici la fin de l'année.

Le deuxième thème concerne le Fonds européen de la défense. C'est une proposition de la Commission européenne et il faut rendre hommage au président Juncker d'avoir réussi à faire naître cette idée au sein d'une Commission européenne qui n'était, au départ, probablement pas majoritairement enthousiaste. De même que la sécurité n'était pas une compétence européenne, l'idée que le budget européen puisse contribuer directement à un objectif de défense a semblé longtemps hétérodoxe et le demeure encore auprès de certains membres du Parlement européen. L'objectif français est d'assurer l'équilibre entre l'avancée de la coopération structurée permanente et l'aboutissement de ce Fonds européen de la défense qui est en cours de négociations entre le Conseil et le Parlement européen. Nous avançons à un bon pas : le Conseil aura une position à la fin de l'année, le Parlement européen un peu plus tard, mais l'objectif est que les premiers projets financés à partir de ce Fonds puissent l'être dès le début 2019.

S'agissant du Brexit, vous avez, Madame la Présidente, parfaitement résumé la situation. Nous sommes encore dans la première phase des négociations. Le cadre des négociations fixé par les «vingt-sept» consistait à dire que le préalable à tout travail sur la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, c'est le règlement de trois questions de base qui sont essentielles pour la confiance réciproque et un retrait aussi ordonné que possible du Royaume-Uni de l'Union. Ces trois questions sont la situation des personnes, la frontière irlandaise et le solde des comptes britanniques. Ce qui est important, c'est que les conclusions du Conseil européen à vingt-sept expriment un message d'unité : unité dans la confirmation de l'attachement à ce mandat de négociations ; unité dans le constat, pour relever que des «progrès suffisants», - pour reprendre l'expression qui figure dans le mandat de négociation -, n'ont pas été réalisés dans chacun de ces trois domaines ; unité aussi pour exprimer et renouveler leur confiance et leur soutien envers le négociateur unique européen, notre compatriote, M. Michel Barnier ; unité enfin pour exprimer une ouverture calibrée en reconnaissant certaines avancées annoncées par Mme Theresa May dans son discours de Florence. La manière d'encourager Mme May dans la poursuite de ces avancées n'est pas d'accélérer le passage à la deuxième phase des négociations, mais bien de montrer que nous voulons être prêts le jour où les Britanniques auront fait le chemin nécessaire, en commençant dès à présent à travailler, mais exclusivement de manière interne, sur ce que pourrait être le statut futur du Royaume-Uni.

Nous ne sommes pas encore arrivés au terme de la première phase, car les avancées sur les trois sujets précités ne sont pas suffisantes. Sur les citoyens, vous l'avez rappelé, l'enjeu est d'assurer le maintien des droits existants des citoyens européens qui sont au Royaume-Uni et des Britanniques sur le territoire européen, puisque l'on a posé un principe de réciprocité et de symétrie. Il y a eu certaines avancées, en termes de définition du périmètre des droits et de la composition des familles éligibles à ces droits et nous sommes assez proches d'un résultat. En revanche, les garanties associées à l'exercice de ces droits, qu'il faut absolument apporter aux citoyens européens pour en assurer l'effectivité posent problème, car le Royaume-Uni continue à avoir des difficultés avec l'idée que cela ne soit pas le droit britannique qui accorde ces droits mais l'accord de retrait lui-même. Par voie de conséquence, le Royaume-Uni n'accepte pas que la Cour de justice de l'Union européenne soit la seule juridiction compétente pour garantir l'effectivité de ces droits. C'est un point dur pour les Britanniques qui constitue, du point de vue des négociations, une difficulté importante.

Sur la frontière irlandaise, il y a une reconnaissance partagée du problème et la volonté de trouver une solution qui ne passe pas par le rétablissement d'une frontière physique dure, qui risquerait de compromettre les Accords du Vendredi Saint et l'espace de libre circulation qui leur est associé. Mais au-delà de cette évaluation partagée, les Britanniques estiment que c'est à l'Europe de trouver une solution, alors que les Européens estiment que le problème a été créé par le Brexit et qu'il appartient donc au Royaume-Uni de résoudre le problème. Cette situation est très sensible pour les Irlandais. La tentation britannique est de considérer que cette question pourrait être résolue dans le cadre de négociations sur le statut futur. Les «vingt-sept» rejettent cette approche et considèrent que cette question unique appelle un règlement spécifique, dès la première phase des négociations.

Le troisième sujet concerne le financement. L'approche des «vingt-sept» est très simple : le Royaume-Uni a décidé de quitter l'entreprise commune, il lui faut donc solder son compte au moment du départ. Sur cette question, Mme May a fait une avancée en annonçant que le Royaume-Uni paierait sa contribution au budget de l'Union européenne en 2019 et 2020 et ferait en sorte qu'aucun État membre n'ait à supporter plus ou à recevoir moins durant ces années-là du fait du départ du Royaume-Uni. Je rappelle que le départ du Royaume-Uni représente en gros une perte de dix milliards d'euros de recettes nettes. En revanche, le silence britannique est total sur le reste, notamment sur les autres engagements du Royaume-Uni en tant qu'État membre, qui concernent par exemple le paiement des retraites des fonctionnaires ou le solde à liquider, c'est-à-dire les dépenses passées à épurer. Il y a donc un écart considérable entre le chiffre d'une vingtaine de milliards d'euros avancé par le Royaume-Uni et ce que représente l'ensemble des obligations que les «vingt-sept» estiment que le Royaume-Uni devrait acquitter, même si nous nous gardons de mettre en avant des chiffres.

Q - Quel est l'ordre de grandeur de cette différence, Monsieur l'Ambassadeur ?

R - Des chiffres ont été cités, notamment celui d'un ordre de grandeur d'une soixantaine de milliards d'euros, donc l'écart est élevé. Mais encore une fois, nous nous gardons de faire porter la discussion sur un chiffre, nous pensons qu'elle doit porter sur le périmètre des obligations financières et juridiques du Royaume-Uni en tant qu'État membre ayant souscrit des engagements ou devant participer à l'apurement des décisions auxquelles il a pris part. La tentation britannique est de lier le règlement de cette question financière à la négociation sur le statut futur. Le Chancelier de l'Échiquier l'a dit assez ouvertement et explicitement : le

paiement britannique peut permettre d'acheter l'accès au marché intérieur et la reconduction du passeport européen pour les activités financières. La réaction des «vingt-sept» et celle de Michel Barnier à cette tentation est claire et stricte : il n'est pas question de mélanger les questions relatives au règlement des engagements passés et celles concernant le statut futur. C'est une des raisons pour lesquelles nous tenons, avec l'ensemble de nos partenaires qui témoignent de la même fermeté, à dissocier les deux phases des négociations.

Vous m'avez interrogé sur la suite, Madame la Présidente. Le Conseil européen, a exprimé sa disponibilité à constater en décembre que des progrès suffisants ont été accomplis, mais cela dépendra de ce que les Britanniques consentiront sur chacun de ces trois sujets et de l'évaluation qu'en fera notre négociateur. Si ce n'était pas le cas, un nouveau rendez-vous serait pris pour janvier ou février prochain, mais il est clair que le temps sera de plus en plus compté par rapport à l'échéance fixe et impérative de mars 2019. D'aucuns spéculent aujourd'hui non pas sur l'effectivité de la sortie du Royaume-Uni, mais sur les conditions de sa sortie, avec ou sans accord. Nous avons toutes les raisons d'espérer qu'un accord sera trouvé pour éviter un désordre économique et juridique, même si le Royaume-Uni en pâtirait davantage que les «vingt-sept».

Un mot à présent sur la Turquie. Il n'y a pas eu de conclusions écrites sur la question, car c'est toujours un sujet sensible, mais vous vous souvenez sans doute de la demande de Mme Angela Merkel, exprimée lors de la campagne électorale en Allemagne, d'avoir un débat sur l'état des relations avec la Turquie. Elle avait formulé cette demande en termes forts, puis l'a atténuée ensuite, mais la préoccupation vis-à-vis de la Turquie et de ses autorités depuis deux ou trois ans et surtout depuis la tentative de coup d'État l'année dernière est très largement partagée. On peut résumer en trois points les discussions qu'ont eues sur cette question les chefs d'État et de gouvernement. Premièrement, le constat d'une dérive préoccupante des autorités turques est dressé par tous. Deuxièmement, l'état d'esprit très majoritaire est d'éviter d'aller vers une rupture des relations avec la Turquie, car c'est un partenaire nécessaire, notamment dans la gestion des flux migratoires, les efforts de stabilisation au Proche-Orient et la lutte contre le terrorisme. La place géographique et géostratégique de la Turquie en fait, dans bon nombre de domaines, un partenaire ou un interlocuteur essentiel. Troisièmement, la volonté de non-rupture ne signifie pas complaisance et il faut exprimer fortement et fermement nos préoccupations vis-à-vis des autorités turques.

De manière plus précise, les chefs d'État et de gouvernement ont constaté que les conditions n'étaient pas réunies pour un engagement supplémentaire vis-à-vis de la Turquie. Cela signifie, premièrement, que les négociations qui avaient été proposées pour la modernisation du Traité d'Union douanière ne sont pas d'actualité. Deuxièmement, les conditions ne sont pas non plus réunies pour aller dans le sens de la libéralisation des visas. Vous vous souvenez qu'il y a eu des négociations en ce sens engagées depuis deux ans avec des critères et des conditions qui ne sont pas respectés du côté turc. La troisième question est celle de la poursuite de la négociation d'adhésion de ce pays à l'Union européenne. De facto, le processus de négociation est gelé à l'heure actuelle. Faut-il pour autant officialiser cette situation et en prononcer l'arrêt ? En dépit du fait que les conditions ne sont pas remplies pour s'engager plus avant avec la Turquie, l'état d'esprit général était au cours du Sommet de considérer que l'Union ne trouverait aucun intérêt à prendre l'initiative d'une décision à caractère de rupture unilatérale. En revanche, il y a eu consensus pour demander à la Commission européenne d'étudier une réduction des versements des fonds de pré-adhésion en raison de la situation de l'état de droit d'ici le prochain Conseil européen du mois décembre 2017. Enfin, il a été constaté que la mise en oeuvre de l'accord sur les flux migratoires de mars 2016 correspond à l'intérêt mutuel et doit être poursuivie, ainsi

que la coopération de la Turquie avec l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme.

Q - Je souhaite revenir sur les flux migratoires, et ce, en particulier en provenance de trois zones géographiques clés. Tout d'abord, comment convaincre les ressortissants des États des Balkans de rester dans leur pays, de s'y développer tout en leur permettant à terme de rejoindre l'Union européenne ? En l'absence d'efforts mutuels, la situation semble bloquée. Ensuite, s'agissant des pays du pourtour de la Méditerranée tels que le Maroc, la Libye, la Turquie, pays de passage des migrants, nous avons des accords, mais comment garantir leur coopération, essentielle à l'enrayement des flux migratoires ? Les événements de l'été dernier nous ont mis sous pression en montrant les limites de cette coopération. Enfin, concernant l'Afrique, il ne faut pas négliger le fait que des réfugiés de pays africains continueront à émigrer, notamment du Sahel, pour des motifs aussi variables que des urgences climatiques, démographiques, l'absence de stabilité politique ou l'insuffisance de développement économique. Du reste, certains médias du Maghreb, en Algérie en particulier, ont exprimé leur inquiétude à cet égard. Comment gérer la situation avec les pays de transit ?

R - Les éléments de vulnérabilité que vous avez soulignés montrent bien que les flux ne sont pas encore stabilisés de manière pérenne, d'où la nécessité d'entretenir des relations aussi étroites que possible avec les États concernés. Concernant les Balkans occidentaux, il est politiquement important de leur confirmer la perspective de rejoindre un jour l'Union. Les en priver serait un facteur de risque supplémentaire pour la stabilité politique de la région, comme pour la politique migratoire. Cette perspective ne saurait pour autant être de court terme, d'une part, compte tenu des besoins de réformes devant encore être accomplies dans ces pays, et, d'autre part, l'Union, dans sa forme actuelle, ne serait pas en mesure d'intégrer un grand nombre de pays supplémentaires. Au préalable, il est nécessaire de procéder à un renforcement, mais aussi à une réflexion sur la manière dont elle doit fonctionner compte tenu de la diversité de ses membres. Mais cela ne doit pas nous conduire à rejeter pour autant la perspective de leur intégration au sein de l'Union européenne.

S'agissant de la Turquie et des pays du Maghreb, tels que la Libye, le Maroc, la Tunisie, l'Algérie, mais aussi des pays limitrophes, une relation de partenariat est indispensable. Lorsque l'un de ces pays se trouve dans l'incapacité de contrôler les flux migratoires - tel est le cas en Libye aujourd'hui - ou dans la tentation d'utiliser ces flux migratoires comme instrument politique vis-à-vis de l'Union, nous sommes exposés à un risque. Il est absolument indispensable de conserver une démarche aussi partenariale que possible avec ces pays. C'est la raison pour laquelle la question de la gestion concertée des flux migratoires revêt une importance particulière dans la préparation du Sommet Union européenne - Afrique. Ce sujet y sera donc abordé à la fin du mois de novembre à Abidjan, y compris avec le Maroc, qui est un partenaire essentiel. Au-delà, à plus long terme, la question migratoire met en relief des enjeux considérables en Afrique, que vous avez évoqués, liés par exemple à l'économie et la démographie africaine, aux phénomènes de migrations climatiques. Ils justifient plus que jamais l'urgence des actions en matière d'aide au développement et l'ambition qu'il faut avoir face au changement climatique. Ce qui ressort en définitive de votre propos, c'est le besoin d'une politique globale, résolue, partenariale avec tous les pays concernés, qu'ils soient voisins, d'origine ou de transit.

Q - Vos explications, Monsieur l'Ambassadeur, sont toujours claires et nous nous plaisons à les écouter. Cependant, je ne partage pas tout à fait votre analyse des éléments du contexte européen, en particulier concernant le point d'arrêt de la montée inexorable du nationalisme en

Europe. Vous avez certes tempéré votre propos. Mais eu égard aux résultats électoraux constatés récemment en Allemagne où un parti d'extrême droite est représenté de manière significative au Bundestag pour la première fois depuis la guerre, en Autriche, en France avec le premier tour de l'élection présidentielle, on ne peut affirmer que le péril nationaliste est enrayé. Il nous faut donc demeurer très vigilant. Vous avez ensuite indiqué que la transformation de la France était nécessaire dans un cadre européen, ce qui laissait entendre qu'il appartient à la France de s'adapter aux attentes de ses partenaires. Or il ressort des échanges avec les citoyens sur le terrain que cette exigence de transformation unilatérale de la part de la France pose problème. Il conviendrait au contraire que la France joue un rôle moteur au sein de l'Union.

Je souhaite par ailleurs vous interroger sur des sujets de politique étrangère. Concernant l'Iran en premier lieu, quelles seraient les conséquences pour les entreprises européennes alors exposées à un risque de sanctions, de la «non certification» par les États-Unis de l'accord sur le nucléaire ? L'enjeu est considérable. En second, qu'en est-il de la Russie ? Ce sujet a-t-il été abordé ? La situation demeure-t-elle bloquée ? Cela représente également un gros enjeu pour les entreprises européennes et françaises. Enfin, concernant l'immigration, vous avez établi un parallèle entre le nombre important de demandes d'asile et le nombre de migrants en situation irrégulière, mais n'y a-t-il pas un paradoxe à comparer ces deux situations. Et concernant la prochaine renégociation des accords de Cotonou, n'y a-t-il pas un véritable enjeu de développement qui mériterait d'être examiné au niveau européen ?

R - Je suis d'accord avec vous sur le contexte général, mais souvenez-vous de l'état d'esprit en Europe au lendemain du Brexit. On pouvait craindre un effet domino et une répétition du phénomène. Or, en dépit des difficultés créées par le Brexit, les négociations n'ont eu aucun impact sur l'agenda européen. Au contraire : la décision britannique a eu pour effet de dynamiser cet agenda.

À propos de l'adaptation ou la transformation de la France, il ne s'agit pas de satisfaire à des attentes des partenaires. Ce qui est important, c'est de comprendre que les solutions à apporter aux besoins économiques et sociaux français relèvent pour la plupart du niveau européen, qu'il s'agisse du numérique, de la modernisation économique, de la sécurité, ou n'aient leur pleine efficacité qu'en résonance avec des politiques européennes pertinentes. Et en ce sens, l'agenda français s'articule avec l'agenda européen. S'agissant de la politique commerciale, elle relève de la compétence européenne et représente en même temps une source d'inquiétude dans l'opinion en France. Le président de la République a souhaité mettre en garde le Conseil à ce sujet en indiquant que l'on ne peut pas considérer que les difficultés et interrogations suscitées par l'accord commercial avec le Canada sont derrière nous et que l'Union pourrait de ce fait dès à présent s'engager dans d'autres négociations commerciales sans prendre en compte la nécessité de trouver un point d'équilibre entre protection et ouverture. Le respect d'un tel équilibre est en réalité absolument fondamental pour l'acceptabilité de la politique d'ouverture des marchés.

Au sujet de l'Iran, les préoccupations sont partagées sur d'éventuelles décisions américaines à la suite des déclarations du président Trump et la Commission a été invitée à réfléchir aux mesures à prendre dans l'hypothèse où de telles décisions américaines affecteraient négativement les entreprises européennes. La question de la Russie n'a pas été abordée lors du Conseil européen, à l'exception d'un débat sur le projet Nordstream, le gazoduc qui reliait la Russie à l'Europe. La France confirme son soutien au cadre défini par les accords de Cotonou,

qui constituent une référence essentielle pour la coopération avec l'Afrique et les autres pays ACP.

Q - Je formulerais quelques observations. Concernant tout d'abord la Turquie, nous avons pris connaissance des conclusions du Conseil européen, qui contiennent une phrase lapidaire à cet égard. Il ne saurait être question de méconnaître l'importance géopolitique de la Turquie, son rôle dans la maîtrise des flux migratoires, même si cela représente un coût de 3 milliards d'euros dans le budget communautaire pour la période 2016-2019, son rôle de renseignement en matière de lutte contre le terrorisme et l'islamisme radical. Néanmoins, je voudrais rappeler, conformément aux positions constantes de mon groupe et du parti les Républicains et ce du reste bien antérieurement aux propos tenus par Mme Merkel durant la campagne électorale en Allemagne, que le moment approche d'en finir avec l'ambiguïté et l'hypocrisie vis-à-vis de la Turquie. Cette opinion ne provient pas uniquement d'euroceptiques excités, puisqu'elle a même été exprimée par Alain Lamassoure. À cet égard, si la question de la réduction des crédits de pré-adhésion est intéressante, le moment est venu de donner du contenu à une relation de véritable partenariat que nous pourrions définir et inscrire à l'ordre du jour des négociations avec la Turquie. Au-delà, la mise en place d'un tel partenariat pourrait par la suite nous inspirer dans notre relation avec les pays des Balkans du Sud. Tout d'abord, il convient cependant avant toute chose de sortir de l'ambiguïté et de l'hypocrisie.

R - La réflexion que vous venez de développer rejoint une préoccupation exposée par plusieurs participants lors du dîner qui s'est déroulé à l'occasion du Conseil. On peut en effet juger une situation faite d'ambiguïté, voire empreinte d'hypocrisie, inconfortable et peu satisfaisante d'un point de vue intellectuel, moral et politique. Et d'aucuns souhaiteraient en effet en sortir pour aller vers un partenariat privilégié, qui constituerait l'alternative à l'adhésion et qui figurerait d'ailleurs en tant qu'option alternative dans les décisions prises lors du lancement du processus d'adhésion. Mais pour ce faire, il faudrait prendre la décision à deux, de concert. Or l'état actuel de la situation laisse au contraire penser que le président Erdogan attend que l'Union prenne l'initiative d'une rupture unilatérale avec son pays. Je mesure bien que la formule célèbre du cardinal de Retz, «on ne sort de l'ambiguïté qu'à son détriment», à laquelle les diplomates sont attachés, a l'inconvénient de nous installer dans une situation inconfortable qui n'est ni satisfaisante, ni durable. Dans l'immédiat, la majorité des participants à la discussion a néanmoins considéré qu'il convenait de rester en deçà de ce qui serait perçu comme une décision unilatérale de rupture de la part de l'Union.

Q - Je voudrais vous poser deux questions. La première, d'ordre institutionnel, porte sur la nécessité ou l'opportunité de faire évoluer voire de supprimer la règle de l'unanimité au Conseil, qui peut freiner les réformes. La seconde concerne le budget européen : l'on a parfois tendance à élaborer des projets ambitieux en Europe, sans se donner les moyens de les voir aboutir. En effet, le budget européen est extrêmement réduit et limité à 1 % du PIB européen, une partie de ce budget revenant de surcroît aux États membres. À cet égard, la discussion du cadre financier pluriannuel constituera un moment décisif dans le programme de refondation européenne. Comme vous le savez, l'Assemblée nationale a très récemment adopté le montant de la contribution française au budget de l'Union européenne et ce montant est en augmentation. La demande française d'augmenter le budget européen est-elle susceptible d'être partagée par d'autres États membres en vue de la refondation européenne ?

R - L'unanimité est-elle un obstacle à la décision et aux avancées ? Il est vrai que la décision à la majorité qualifiée a, historiquement, permis la construction du marché intérieur. Dans un

domaine comme celui de la fiscalité, l'unanimité est aujourd'hui considérée comme un facteur bloquant. Mais je constate que lorsque s'exerce une forte pression politique, qu'elle soit d'origine externe comme l'ont fait les États-Unis sous la Présidence Obama au sujet de la transparence et de la communication des données fiscales, ou d'ordre interne, avec par exemple le sentiment du caractère intolérable de la situation de sous fiscalisation des opérateurs de l'internet qui est en train d'émerger au sein de l'Union, les capacités de s'opposer de quelques-uns à un mouvement général se révèlent limitées et vulnérables. Et ce, pour des raisons d'image, de réputation ou de rapport de force politique. C'est ainsi qu'au cours des trois ou quatre dernières années, ont été adoptées à l'unanimité en matière d'harmonisation fiscale davantage de directives que dans les 15 années précédentes. Donc si l'unanimité est parfois une gêne ou un facteur de ralentissement, elle ne constitue pas un obstacle absolument dirimant à la prise de décision. Cela dit, pour sortir de l'unanimité, il faudrait une décision unanime des États membres...

Concernant le budget européen, vous avez raison d'en souligner à la fois le caractère stratégique pour la concrétisation de nos ambitions et ses limites actuelles, avec un montant d'1% du PIB européen. Inspirer et obtenir un mouvement général en faveur de l'augmentation de ce budget constitue une première difficulté. La seconde consiste à résoudre deux questions :

- premièrement, l'addition des priorités qui sont de plus en plus nombreuses, avec la politique de sécurité et de défense, la lutte contre l'immigration irrégulière, l'accompagnement de la transition énergétique, le soutien à la recherche innovante, etc., sans pour autant remettre systématiquement en cause certaines politiques traditionnelles telles que la politique de cohésion ou la politique agricole ; aussi les arbitrages futurs seront-ils très difficiles ;

- deuxièmement, l'objectif, promu par la France, de créer une capacité budgétaire de la zone euro avec un double objectif : contribuer à la convergence au sein de la zone euro, et renforcer sa résilience par rapport aux risques de chocs extérieurs.

Telles sont les données qu'il faut avoir à l'esprit dans la perspective des négociations qui débiteront au printemps 2018. Faut-il se fixer l'ambition d'aboutir avant les élections européennes de mars 2019 ou bien ne serait-il pas plus sage d'enjamber ces élections en considérant qu'il appartiendra à la nouvelle Commission et au nouveau Parlement d'achever ces négociations ? Vous avez cependant raison de souligner à quel point il est important de définir collectivement ce que l'on souhaite et jusqu'où l'on veut aller, en termes de définition des priorités et du point de vue du volume du budget européen.

Q - Je voudrais aborder le thème de la fiscalité applicable à l'économie numérique. Il existe un consensus pour dire que le statu quo n'est plus possible, car il crée des distorsions de concurrence inacceptables. Les autorités européennes préparent des pistes de réforme, mais comment s'assurer que les acteurs de l'économie traditionnelle tireront vraiment bénéfice de cette harmonisation fiscale ?

R - Le point central est d'assurer des conditions de concurrence équitables entre les acteurs du numérique et ceux de l'économie traditionnelle. C'est pour cela que certains ont évoqué une «taxe compensatoire» pour rétablir une égalité entre les deux secteurs en termes concurrentiels et faire en sorte que les acteurs de l'économie numérique tant européens que surtout

extra-européens acquittent une juste part d'impôts.

Q - Je voudrais vous interroger sur la politique environnementale de l'Union européenne. Le 13 octobre dernier, les ministres de l'environnement des États membres ont discuté de la manière dont l'Union européenne devait s'organiser pour respecter les objectifs fixés dans l'Accord de Paris sur le climat. Quels seront les secteurs d'activité et les pays les plus concernés ? Quelle chance avons-nous de convaincre nos partenaires européens de la nécessité de fixer un prix plancher du carbone ?

R - L'Union européenne a joué un rôle majeur pour fixer le cap en définissant des objectifs environnementaux chiffrés à l'horizon de 2030, dès le Conseil d'octobre 2014. L'accord de Paris sur le climat a consacré cette démarche au plan international. Il faut à présent que l'Union européenne exerce le même rôle d'entraînement par la mise en oeuvre juridique et concrète de ses engagements. Les décisions prises le 13 octobre dernier traduisent une telle volonté, même si des efforts de compromis ont été nécessaires. Les discussions vont à présent se poursuivre entre le Conseil et le Parlement, et nous espérons qu'elles permettront de renforcer encore le niveau d'ambition. À cet égard, le prix du carbone est un point essentiel pour permettre de fixer un cadre aux opérateurs économiques guidant leur choix d'investissements de long terme. Les discussions ont progressé sur ce sujet au cours du dernier conseil environnement. La détermination de la France à porter ce sujet reste entière, afin d'organiser une économie «décarbonée» et il fera partie de ses priorités dans les prochains mois.

Q - Merci pour cet exposé brillant et très éclairant. Je dois vous faire part de ma déception au sujet des conclusions du Conseil relative à la fiscalité applicable au numérique. Pourquoi tant de frilosité ? On se borne à souhaiter un système d'imposition juste et équitable assurant des conditions de concurrence équitables et on s'en remet aux travaux en cours de l'OCDE. Il est pourtant évident que les opérateurs dits GAFAs réalisent des chiffres d'affaires colossaux et profitent d'une fiscalité obsolète et injuste. Pourquoi ne pas aller plus loin ? Je voudrais aussi vous interroger sur les propositions faites par le président de la République pour refonder l'Europe et réconcilier les Français avec l'Union européenne. Compte tenu de votre grande expérience des sujets européens et de vos fréquents contacts avec nos partenaires européens, quelles sont les propositions de M. Macron qui ont le plus de chances d'aboutir ?

R - Sur la fiscalité du numérique, vous avez cité la première phase, mais il y a aussi la seconde. La première exprime la position d'une grande partie de nos partenaires et la deuxième correspond à la position française, à la proposition du président de la République reprise dans les conclusions. Nous ne nous contenterons pas d'une réflexion générale, nous voulons qu'il y ait une action législative européenne, ce que la Commission a confirmé. Entre les deux, il y a un espace, on le verra au Conseil Ecofin en décembre, pour définir une approche politique au Conseil qui pourra inspirer les travaux de l'OCDE et anticiper la proposition de la Commission. Mais nous sommes déterminés à agir. Je n'ai pas nommé les usual suspects, qui expliquent le caractère vague de la première phase. Je suis convaincu que leur capacité de résistance sera limitée, à la fois pour des raisons que vous avez évoquées vous-même, soit l'évidence politique, mais aussi parce que, dans ce domaine, grâce à la Commissaire Vestager, il y a deux instruments pour imposer un niveau de fiscalité acceptable aux entreprises concernées : soit l'harmonisation des règles fiscales européennes, soit l'application des règles de la concurrence. Les décisions prises par la commissaire Vestager face aux politiques fiscales de certains gouvernements sont stratégiques à cet égard, car conférer un traitement fiscal aussi exorbitant à certaines entreprises, c'est rompre l'équité des conditions de

concurrence et enfreindre les règles européennes. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons tout intérêt à conforter la Commission et singulièrement Mme Vestager dans cette approche.

Sur le discours de la Sorbonne, et les plusieurs dizaines de propositions, le président de la République a souligné que c'était un agenda pour 2024. J'ajouterai une autre observation qui illustre ce que je disais tout à l'heure sur les liens entre initiative européenne et réconciliation des Français avec l'Europe. J'ai vécu de nombreux moments de la politique européenne de la France. Les moments de détachement, de moindre confiance, de désaffection étaient souvent des moments où la France apparaissait subir, être une victime ou à la remorque des événements. En revanche, il y a un sentiment de reconnaissance et d'adhésion quand la France apparaît à l'initiative, pour ne pas dire aux commandes. Votre collègue Jean-Louis Bourlanges estime que le président de la République a voulu « saturer » l'espace politique. C'est un peu cela : en montrant que la France est présente sur tous les terrains, sur tous les fronts et à l'initiative, en capacité de proposer dans tous les domaines, nous conforterons nos compatriotes dans le sentiment, auquel je suis convaincu qu'ils aspirent dans leur grande majorité, que nous restons les grands inspireurs de l'Europe.

Q - Au sujet des politiques migratoires, vous parliez Monsieur l'Ambassadeur de la volonté d'endiguer les trafics de passeur, en provenance des pays tiers. Il existait des accords européens dans le cadre de la politique commerciale avec les pays du MERCOSUR comportant des clauses démocratiques, dans les années 1990. Peut-on se servir de ce type de levier pour insérer des clauses avec nos partenaires dans les pays tiers où ce trafic est intense ? Ma deuxième question porte sur le numérique et nos ambitions de compétitivité. Il a été proposé par certains chercheurs de fondations franco-allemandes de faire émerger dans le cadre de l'Union européenne un droit du travail limité dans les premières années pour toutes les start-up qui sont tournées vers l'avenir, susceptibles d'être compétitives face aux GAFA. Est-ce quelque chose d'envisageable ? Et enfin, quel est votre sentiment sur la proportionnelle dégressive et le projet de listes transnationales ?

R - Vous avez raison, pour les accords commerciaux, de vouloir articuler l'approche commerciale et la démarche politique et, en particulier, sur la nécessité de faire figurer dans nos accords de manière systématique des dispositions liées aux droits fondamentaux et à la lutte contre la criminalité. Mais les États qui posent problème pour le trafic d'êtres humains ne sont pas forcément ceux avec lesquels il est le plus facile d'avoir des accords de partenariat. Cela pose le problème de la Libye. On peut aider les autorités libyennes par des moyens supplémentaires de lutte contre les passeurs, mais cela ne relève pas d'une logique d'accords commerciaux. Vous avez cependant raison sur le principe consistant à articuler concessions commerciales et respect des droits fondamentaux.

Sur votre dernière question, il y a deux sujets distincts. En premier lieu se pose la question de la proportionnalité dégressive. Il faut corriger la répartition du nombre de députés par État membre pour corriger le biais actuel dont souffre notamment le contingent français par rapport à celui d'autres États membres. D'ailleurs, le traité l'impose. Il y a, en outre, la question d'une liste transnationale, soutenue par la France et un petit nombre d'États membres aujourd'hui, sur laquelle nous attendons une position du Parlement européen. Le groupe PPE apparaît le plus divisé sur le principe même d'une liste transnationale. Les choses demeurent ouvertes. Peut-être pourrait-on aller, ainsi que M. Tajani l'a dit devant le Conseil européen, vers la reconnaissance du principe de création d'une telle liste. Sa réalisation dès 2019 sera difficile, parce qu'il faudra

une ratification par tous les États membres et certains ont besoin d'un long préavis en matière d'organisation d'élections. On se donnerait alors rendez-vous en 2024 pour une mise en oeuvre effective du principe.

Q - Monsieur l'Ambassadeur, pourriez-vous nous donner un aperçu des réactions des diplomates et des fonctionnaires appartenant aux autres représentations permanentes aux annonces du président de la République quant à l'avenir de l'Union européenne ?

R - L'audience des propositions du président de la République me permet de répondre à l'une de vos questions, Madame la Présidente, sur le programme de M. Tusk. Pourquoi consacrer un petit-déjeuner à un programme de travail, à un agenda et à l'organisation ? C'est l'effet du discours de la Sorbonne. Le principe, le nombre, le degré d'ambition des propositions présentées par le président de la République ont conduit le président du Conseil européen à proposer une méthode et un cadre pour la mise en oeuvre de certaines d'entre elles au moins. C'est un programme de travail qui court de fin 2017 à 2019. Il faudra y ajouter à court terme certaines des idées qui n'y figurent pas encore. , en accélérer certaines, étendre l'horizon pour en intégrer d'autres. Mais le seul fait que ce débat soit lancé constitue la première manifestation tangible du retentissement du discours du président de la République et de ses propositions./.

(Source : site Internet de l'Assemblée nationale)